Médiateur européen

La traduction de cette page a été générée par traduction automatique [Lien]. *Les traductions automatiques peuvent comporter des erreurs susceptibles de nuire à la clarté et à l'exactitude; le Médiateur décline toute responsabilité en cas de divergences. Pour obtenir les informations les plus fiables et pour assurer la sécurité juridique, veuillez consulter la version source en anglais dont le lien figure ci-dessus. Pour en savoir plus, veuillez consulter notre* politique linguistique et de traduction [Lien].

Décision dans l'affaire 1316/2016/TN concernant des lacunes présumées dans la politique de transparence de la Banque européenne d'investissement

Décision
Affaire 1316/2016/TN - **Ouvert le** 27/02/2017 - **Décision le** 23/05/2018 - **Institutions concernées** Banque européenne d'investissement (Pas d'acte de mauvaise administration constaté) | Banque européenne d'investissement (Affaire réglée par l'institution) |

Cette affaire concernait une plainte relative à des lacunes présumées dans la politique de transparence de la Banque européenne d'investissement (BEI). Le plaignant a d'abord porté cette question à l'attention du mécanisme interne de traitement des plaintes de la BEI (le «Mécanisme de traitement des plaintes de la BEI»), qui a déclaré la plainte irrecevable. Les plaignants se sont ensuite tournés vers la Médiatrice pour contester la décision du Mécanisme de traitement des plaintes de la BEI et réitérer leurs inquiétudes quant au fait que la politique de transparence de la BEI n'était pas conforme aux règles européennes et internationales en matière d'accès à l'information.

La Médiatrice s'est enquise de la façon dont le Mécanisme de traitement des plaintes de la BEI avait traité la plainte. Elle a fait observer que la BEI avait entrepris un réexamen de la politique et des procédures du Mécanisme de traitement des plaintes de la BEI, qui clarifiera la manière dont la BEI devrait répondre aux préoccupations du public qui ne relèvent pas du mandat du Mécanisme de traitement des plaintes de la BEI.

La Médiatrice a également vérifié si la politique de transparence de la BEI est conforme au cadre juridique de l'UE applicable.

La Médiatrice a constaté que, bien que certaines dispositions de la politique de transparence de la BEI puissent être améliorées, cette politique n'est pas libellée de telle sorte qu'elle constitue un cas de mauvaise administration. La Médiatrice a formulé un certain nombre de suggestions d'amélioration visant à encourager la BEI à améliorer la formulation de certains articles de sa

politique de transparence.

Contexte de la plainte

1. La plainte déposée par trois organisations environnementales — ClientEarth, CEE Bankwatch Network et Counter Balance — porte sur des lacunes alléguées dans la politique de transparence de la Banque européenne d'investissement (BEI), ainsi que sur la manière dont le mécanisme interne de traitement des plaintes de la BEI a répondu à la plainte initialement adressée à la BEI.

2. Le 6 mars 2015, à la suite d'une consultation publique, le conseil d'administration de la BEI a adopté une nouvelle politique de transparence remplaçant la version qui existait depuis 2010 [1] . Le 16 février 2016, les plaignants ont déposé une plainte auprès de la BEI-CM au sujet du non-respect de la politique de transparence avec les règles de l'UE et internationales en matière d'accès à l'information.

3. La BEI-CM a accusé réception de la plainte le 1er mars 2016, informant les plaignants que leur plainte avait été enregistrée et que la BEI-CM effectuait un réexamen de la plainte. La lettre informait les plaignants qu'ils pouvaient s'attendre à une réponse formelle d'ici le 23 septembre 2016.

4. Par lettre du 10 juin 2016, la BEI-CM a déclaré la plupart des aspects de la plainte irrecevables, à l'exception du point 1.2.2 de la plainte, qui exprimait l'allégation selon laquelle les pratiques de la BEI ne respectaient pas sa propre politique de transparence. Le 6 septembre 2016, les plaignants se sont adressés au Médiateur européen.

L'enquête

5. Conformément au protocole d'accord signé entre le Médiateur et la BEI [2] , avant de s'adresser au Médiateur, les plaignants devraient avoir recours à une procédure de plainte interne efficace de la BEI. Le compte rendu de la manière dont la BEI-CM a traité les questions soulevées dans une plainte constitue le point de départ approprié pour la propre enquête du Médiateur.

6. Le Médiateur a déclaré la plainte recevable, à l'exception des préoccupations exprimées au point 1.2.2 de la plainte initiale à la BEI-CM, qui était le seul point que la BEI-CM avait déclaré recevable et était toujours en train d'examiner. Le Médiateur a ouvert une enquête sur la position des plaignants selon laquelle:

1) La BEI-CM a déclaré à tort irrecevable la majeure partie de la plainte initiale.

2) La politique de transparence de la BEI n'est pas compatible avec la convention d'Aarhus, le

règlement (CE) no 1367/2006 **relatif à l'application des dispositions de la convention d'Aarhus (ci-après le** «règlement d'Aarhus») et le règlement (CE) no 1049/2001 concernant l'accès du public aux documents (ci-après le «règlement no 1049/2001»).

7. Le Médiateur a demandé à la BEI d'expliquer pourquoi la BEI-CM considérait la plupart des aspects de la plainte comme irrecevables. Étant donné que les plaignants avaient soulevé certaines préoccupations relatives aux aspects procéduraux de la procédure de traitement des plaintes BEI-CM, le Médiateur a également demandé à la BEI des éclaircissements sur ces aspects, tels que les règles et pratiques BEI-CM en ce qui concerne l'accusé de réception des plaintes et sa procédure de communication des résultats du contrôle de recevabilité aux plaignants.

8. Enfin, le Médiateur a demandé à la BEI de répondre à l'allégation des plaignants selon laquelle la politique de transparence de la BEI n'est pas compatible avec les règles de l'UE et internationales en matière d'accès à l'information.

9. Le 24 mai 2017, la BEI a clarifié la position de la BEI-CM. La BEI a expliqué qu'elle avait répondu à la plupart des préoccupations de fond des plaignants concernant l'incompatibilité alléguée de la politique de transparence avec les règles de l'UE et internationales en matière d'accès à l'information dans le cadre de la consultation publique sur la révision de la politique de transparence de la BEI en 2014-2015 et à d'autres occasions. La BEI a néanmoins répondu aux plaignants le 24 mai 2017 et a remis au Médiateur une copie de la lettre. Le 31 août 2017, les plaignants ont présenté des observations sur la réponse de la BEI.

10. La décision du Médiateur tient compte de tout ce qui précède. Elle tient également compte du fait que la BEI a lancé un réexamen du cadre BEI-CM. Le projet de politique et de procédures révisées BEI-CM a été soumis au Médiateur pour observations le 13 décembre 2016. En mai 2017, la BEI a lancé une consultation publique. La nouvelle politique et procédures BEI-CM devrait entrer en vigueur en 2018.

Sur la décision de la BEI-CM de déclarer la réclamation irrecevable

Recevabilité des plaintes contestant la légalité d'une politique de la BEI

11. La BEI-CM est régie par un ensemble de principes, de mandats et de règles de procédure adoptés par le conseil d'administration de la BEI le 2 février 2010 [3] et complétés par des procédures opérationnelles approuvées par le comité de direction en décembre 2011 [4] — «Règles de la BEI-CM».

12. Les plaignants ont fait valoir qu'en vertu des règles BEI-CM, la BEI-CM était compétente pour traiter une plainte contestant la légalité d'une politique de la BEI. Les plaignants ont fait

valoir que leur plainte ne relevait pas des critères d'irrecevabilité énoncés dans les règles BEI-CM [5] .

13. Les plaignants ont également fait valoir qu'en vertu des règles BEI-CM [6] , toute personne ou tout groupe alléguant qu'il pourrait y avoir un cas de mauvaise administration au sein de la BEI peut déposer une plainte. Les plaignants ont déclaré que la mauvaise administration comprend le non-respect de la législation de l'UE. Ils ont également indiqué que l'adoption de règles de transparence par le conseil d'administration de la BEI constitue une «décision» au sens des règles BEI-CM [7] , selon laquelle une plainte est jugée recevable si les allégations portent sur une décision **,** une **action ou une omission** de la BEI.

14. La BEI n'est pas d'accord et a fait valoir que la BEI-CM s'interroge sur **les activités de la BEI** plutôt que sur le **cadre politique** adopté par les organes directeurs de la BEI. La BEI a présenté un certain nombre de dispositions dans les règles BEI-CM pour étayer son point de vue [8] .

15. La Médiatrice note qu'il ne ressort pas clairement des règles de la BEI-CM si la BEI-CM est compétente pour traiter les plaintes contestant la légalité d'une **politique** de la BEI. Le Médiateur reconnaît que les principes et les termes de référence suggèrent que la BEI-CM est principalement axée sur l'évaluation de la conformité des décisions et activités de la BEI avec le cadre politique existant. Le Médiateur observe toutefois que les principes et les termes de référence n'empêchent pas explicitement la BEI-CM de traiter les plaintes contestant une politique de la BEI, étant donné que ce type de plaintes ne relève pas de critères d'irrecevabilité et que la mauvaise administration inclut tout manquement au droit de l'Union applicable.

16. La BEI joue un rôle important dans la réalisation des objectifs politiques de l'UE et se considère responsable devant les citoyens de l'UE [9] . Dans ce contexte, le Médiateur est d'avis que les citoyens doivent avoir accès à des procédures de plainte efficaces en ce qui concerne les travaux de la BEI et que toutes les préoccupations du public portées à l'attention de la BEI doivent être dûment prises en compte par celle-ci. La question de savoir si une politique adoptée par le Conseil d'administration de la BEI pourrait être examinée par le mécanisme de plainte interne de la BEI ou par un autre service au sein de la BEI doit être décidée par la Banque. Néanmoins, pour garantir l'obligation de rendre des comptes à l'égard des citoyens, la BEI doit mettre en place des procédures pour que l'un de ses services réponde à toute préoccupation du public quant à la compatibilité de ses politiques internes avec la législation de l'UE.

17. La Médiatrice a soulevé cette question dans les observations qu'elle a soumises à la BEI sur le projet de politique BEI-CM révisée [10] . La BEI a tenu compte des observations du Médiateur et a modifié le projet de politique, en précisant que les plaintes contestant la légalité des politiques de la BEI ne sont pas traitées par le CM de la BEI, **mais seront traitées par le Secrétaire général** [11] .

Prétendue violation des règles procédurales de la BEI-CM

18. Les plaignants ont fait valoir au Médiateur que la BEI-CM avait enfreint ses propres règles de procédure en omettant d'inclure la décision de recevabilité dans l'accusé de réception.

19. Le Médiateur a fait valoir à la BEI qu'il ne ressortait pas clairement des règles de procédure et des procédures opérationnelles BEI-CM si le résultat du contrôle de recevabilité **doit** ou **peut** être communiqué en même temps que l'accusé de réception, étant donné que les textes contiennent des divergences [12] . La BEI a répondu que ces divergences étaient prises en compte dans le cadre de la révision du cadre BEI-CM.

20. Le Médiateur note que le projet de procédures révisées BEI-CM clarifiera la question en indiquant qu' *«un accusé de réception est envoyé aux plaignants dans un délai de dix jours ouvrables à compter de la réception de la plainte* **. Si la décision de recevabilité a déjà été** *prise, elle sera communiquée en même temps* » (article 1.3.1).

21. Dans leur plainte adressée au Médiateur, les plaignants ont également fait valoir que le libellé de l'accusé de réception, dans lequel la BEI-CM les informait que leur plainte avait été enregistrée et indiquait quand ils pouvaient s'attendre à une réponse formelle, impliquait que la plainte était recevable.

22. Le Médiateur observe qu'en vertu des procédures opérationnelles actuelles [13] , **«[** *d]ans le contrôle de l'admissibilité, les plaintes sont enregistrées et les plaintes recevables suivent le processus interne de traitement des plaintes. Les plaignants sont informés i) de l'enregistrement de la* **plainte,** *ii) de l'ouverture d'une enquête/évaluation et iii) de* **la date à laquelle ils peuvent s'attendre à une réponse (40/140 jours ouvrables).** *En cas d'irrecevabilité d'une plainte, les plaignants sont informés des motifs d'irrecevabilité et fournissent des suggestions quant aux personnes à qui ils peuvent répondre, le cas échéant* ».

23. Le Médiateur considère donc que, en indiquant que la plainte avait été enregistrée et que la BEI-CM enverrait une réponse formelle dans un délai de 140 jours ouvrables, la BEI-CM a donné l'impression que l'ensemble de la plainte était recevable et pas seulement une partie de celle-ci. Cela n'empêche pas la BEI-CM de reconsidérer sa recevabilité.

24. Le Médiateur estime que le projet de règles révisées BEI-CM clarifie la manière dont la BEI communiquera avec les plaignants sur cette question, en indiquant que: *«une plainte est déclarée recevable , les plaignants sont informés i) de l'enregistrement de la plainte, ii) du numéro d'enregistrement iii) de l'ouverture d'une enquête/évaluation et iv) de la date à laquelle ils peuvent s'attendre à recevoir une réponse en* soi.»

25. Pour éviter tout malentendu, le Médiateur suggère que, lorsque la BEI-CM n'a pas finalisé le contrôle de recevabilité lors de l'envoi de l'accusé de réception, il indique explicitement que l'accusé de réception n'implique pas que la BEI-CM ait pris position sur la recevabilité de la plainte.

26. Conformément aux conclusions exposées aux points 16 et 17 ci-dessus, la BEI doit

également répondre aux questions et préoccupations du public qui ne relèvent pas du mandat de la BEI-CM. Lorsqu'elle déclare irrecevable la plainte concernant la politique de transparence de la BEI, la BEI aurait donc dû fournir aux plaignants des conseils sur des mesures alternatives ou les renvoyer au service compétent, conformément au code de bonne conduite administrative du personnel de la BEI dans ses relations avec le public [14] . Le Médiateur note toutefois que la BEI a répondu aux plaignants sur le fond à la suite de la suggestion du Médiateur dans le cadre de la présente enquête.

Conclusion sur les questions de procédure

27. La Médiatrice conclut que la BEI est en train de préciser quel service répondra aux préoccupations du public concernant des questions telles que la légalité de ses politiques et la manière dont la BEI-CM devrait communiquer les résultats du contrôle de recevabilité aux plaignants. Pour autant que ces dispositions soient maintenues dans la réglementation finale BEI-CM, le Médiateur estime que la BEI a pris les mesures nécessaires pour régler ces questions.

28. La Médiatrice considère également que la BEI a résolu, dans le cadre de son enquête, la question de ne pas avoir répondu aux plaignants sur le fond de leur préoccupation, à savoir la prétendue incompatibilité de la politique de transparence de la BEI avec le droit de l'UE et le droit international en matière d'accès à l'information. Le fond de cette question sera traité ci-après.

Compatibilité de la politique de transparence de la BEI avec la convention d'Aarhus, le règlement d'Aarhus et le règlement no 1049/2001

29. Les plaignants se sont dits préoccupés par le fait que la politique de transparence de la BEI n'était pas compatible avec la convention d'Aarhus, le règlement d'Aarhus et le règlement no 1049/2001.

30. Selon les plaignants, le PT de la BEI peut être considéré comme une décision administrative, qui peut être entachée d'une mauvaise administration si elle n'est pas conforme aux règles et principes contraignants pour la BEI.

Applicabilité du règlement no 1049/2001, du règlement d'Aarhus et de la convention d'Aarhus à la BEI (articles 3.7, 3.8 et 5.1 du TP de la BEI)

31. La législation de l'UE sur l'accès aux documents — actuellement le règlement 1049/2001 — ne s'applique à la BEI que lorsque la BEI exerce ses «tâches administratives» [15] .

32. Les plaignants font valoir que la BEI commet une erreur de droit en déclarant, à l'article 3.8 TP, que « *la BEI elle-même devrait déterminer, d'une manière conforme aux principes d'ouverture, de bonne gouvernance et de participation, comment les principes généraux et les limites régissant le droit d'accès du public devraient s'appliquer à ses fonctions spécifiques en tant que banque . La BEI le fait par le biais de la politique et plus particulièrement par l'application des exceptions à l'accès énoncées à l'article 5 ci-dessous* .» Les plaignants ont fait valoir que, étant donné que la BEI n'exerce pas d'activités législatives ou judiciaires, ses activités, y compris les prêts, sont de nature administrative et sont soumises au règlement 1049/2001. Les plaignants ont également fait valoir que la convention d'Aarhus et le règlement d'Aarhus s'appliquaient à toutes les informations relatives aux prêts détenues par la Banque.

33. Dans sa réponse, la BEI a fait valoir que, au lieu de limiter le champ d'application de son PT à ses tâches administratives, la Banque était allée au-delà de ce qui était requis [16] *en tenant compte et en tenant compte des dispositions du règlement no 1049/2001 dans ses politiques de transparence (dans ses versions actuelles et précédentes) et en les appliquant à toutes les activités de la BEI* ».

34. La BEI a convenu qu'elle était soumise au règlement d'Aarhus et à la convention d'Aarhus. Elle a toutefois fait valoir qu'il suffisait d'indiquer à l'article 5.1.b) que le PT s'applique «sans préjudice» au droit d'accès du public aux informations ou aux documents détenus par la BEI, qui pourrait découler de la convention d'Aarhus et du règlement d'Aarhus.

35. La Médiatrice note qu'elle a suggéré le libellé des articles 3.5 à 3.8 TP lorsqu'elle a contribué à la révision du PT de la BEI en 2014. Cette formulation doit être lue conjointement avec l'article 5.1.a) du TP, qui crée une **présomption générale de divulgation** en indiquant que *«[l]es informations et documents détenus par la Banque sont soumis à divulgation sur demande, sauf s'il existe une raison impérieuse de non-divulgation (voir «Exceptions» ci-dessous)* » .

36. De l'avis du Médiateur, le libellé de l'article 5.1.a) du PT a rendu inutile pour la BEI de définir la portée de ses tâches administratives, étant donné que l'article 5.1.a) du PT reconnaît que *toutes les informations et tous les documents, y compris les documents relatifs à ses activités de prêt, pourraient faire l'objet d'une divulgation sur demande.* Comme le Médiateur l'a souligné à l'époque, toute tentative de définir l'étendue des tâches administratives de la BEI par rapport aux tâches non administratives « *serait lourde de problèmes, juridiques et pratiques, et serait susceptible de donner lieu à une longue série de litiges, dans lesquels la BEI semble chercher à réduire la portée du principe général de transparence* » [17] .

37. Le Médiateur observe que l'article 5.1.b) du TP reconnaît que la convention d'Aarhus et le règlement Aarhus sont applicables à la BEI. Le Médiateur comprend que le libellé de l'article 5.1.b) TP implique que, en cas de conflit entre le PT et les règles spécifiques relatives à l'accès aux documents ou à l'information dans la convention d'Aarhus et le règlement d'Aarhus, ce dernier prévaudrait en ce qui concerne toutes les activités de la BEI.

Accès aux documents par l'intermédiaire d'un registre public (article 4 du TP de la BEI)

38. Le règlement (CE) no 1049/2001 [18] prévoit l'obligation d'accorder l'accès du public à un registre de documents et, lorsque l'accès direct aux documents n'est pas donné par l'intermédiaire du registre, d'indiquer, dans la mesure du possible, où se trouve le document. Le règlement Aarhus [19] dispose que les institutions et organes de l'UE doivent organiser les informations environnementales qui sont pertinentes pour leurs fonctions et qui sont détenues par elles, en vue d'une diffusion active et systématique au public de ces informations environnementales, notamment au moyen de bases de données électroniques.

39. L'article 4.4 du TP **dispose que** *«dans les limites imposées par les lois et règlements applicables , la décision finale quant aux informations susceptibles d'être divulguées au public incombe à la Banque qui décide également quels documents publieront, sous forme électronique et/ou sur support papier, et quels documents ne sont disponibles que sur demande* ». L'article 4.6 du TP dispose que *« [l]a Banque publie les résumés de projets de tous les projets d'investissement au moins trois semaines avant que le projet ne soit examiné pour approbation par le conseil d'administration de la BEI.* **Toutefois, un nombre limité de projets ne sont pas publiés avant l'approbation du conseil d'administration** *et, dans certains cas, pas avant la signature du prêt afin de protéger des intérêts justifiés sur la base des exceptions à la divulgation énoncées dans la présente politique* ».

40. Les plaignants ont fait valoir que l'article 4, paragraphe 4, du TP ne remplissait pas les obligations légales de la Banque. Les plaignants ont également critiqué le libellé de l'article 4.6, qui, selon eux, laisse trop de marge d'appréciation à la BEI en ce qui concerne la divulgation et la publication d'informations et contourne donc les dispositions du règlement no 1049/2001.

41. Dans sa réponse, la BEI a indiqué qu'elle avait mis en place et établissait progressivement un registre public d'informations environnementales, conformément au règlement Aarhus. Des informations sur le type et la portée des informations environnementales détenues par la Banque sont fournies dans une section «questions fréquentes» du site web de la BEI. Selon la BEI, la section «questions fréquemment posées» est similaire au registre public du Médiateur.

42. La BEI a fait valoir que l'article 4 TP n'introduisait aucune exception au droit d'accès à l'information en sus des exceptions décrites à l'article 5 du TP. La BEI a également souligné que tous les projets financés par la Banque, y compris les projets qui ne sont pas publiés avant l'approbation ou la signature, sont publiés une fois qu'ils ont été signés et que toutes les informations relatives à ces projets détenus par la Banque sont soumises aux principes de divulgation sur demande.

43. Le Médiateur note que la BEI a mis en place un registre public d'informations environnementales. Le Médiateur a déjà eu l'occasion d'examiner les pratiques de la BEI en matière de divulgation proactive d'informations environnementales [20] . La présente enquête ne permet toutefois pas d'évaluer les *pratiques* de la BEI, mais si la *formulation* du PT de la BEI est conforme aux règles et principes contraignants pour la BEI. Le Médiateur estime que,

bien que le libellé de l'article 4 TP puisse être amélioré, il offre des garanties suffisantes de conformité avec le règlement no 1049/2001 et le règlement Aarhus en indiquant que la marge d'appréciation de la BEI s'applique **dans les limites imposées par les lois et règlements applicables.**

44. Le Médiateur estime que la réponse de la BEI à l'article 4.6 du TP est raisonnable, sans préjudice de l'appréciation par le Médiateur des arguments des plaignants concernant les exceptions à la divulgation décrites à l'article 5 du TP (voir ci-dessous).

Exceptions (article 5 TP)

45. L'article 5 du TP de la BEI énonce une présomption de divulgation d'informations, mais prévoit également des exceptions lorsque la divulgation porterait atteinte à la protection de certains intérêts.

Sur la question de savoir s'il y a lieu de différencier les informations environnementales et non environnementales

46. Les plaignants ont fait valoir que le PT devrait établir une distinction entre les informations environnementales, qui sont soumises au régime spécifique de la convention d'Aarhus et du règlement d'Aarhus, et les informations non environnementales. Les plaignants ont fait valoir que l'article 5.4 a) TP, qui dispose que «l' *accès est refusé lorsque la divulgation porterait atteinte à la protection de* [...] *la politique financière, monétaire ou économique de l'UE, de ses institutions et organes ou d'un État membre* » n'existe pas dans la convention d'Aarhus et ne devrait pas s'appliquer aux informations environnementales.

47. La BEI a répondu que le PT tenait compte de la nature particulière des informations et documents liés à l'environnement, ainsi que des obligations de la Banque de se conformer au règlement Aarhus.

48. Le Médiateur estime que les explications de la BEI sont raisonnables, étant donné que le PT de la BEI s'applique «sans préjudice» au droit d'accès du public aux informations et aux documents sur la base de la convention d'Aarhus et du règlement d'Aarhus.

Accords de confidentialité

49. Les plaignants ont souligné que l'article 5, paragraphe 5, du TP permet à la BEI de refuser l'accès à un document «lorsque *la divulgation porterait atteinte à la protection des intérêts commerciaux d'une personne physique ou morale* ». Une note de bas de page précise *que «l'expression «intérêt commercial» couvre, sans s'y limiter, les cas où la Banque a conclu un accord de confidentialité. En outre, les intérêts commerciaux peuvent être protégés même après l'expiration de l'accord de confidentialité.»* De l'avis des plaignants, l'article 5.5 du TP accorde

trop de pouvoir discrétionnaire à la Banque, étant donné que les contrats de financement conclus par la Banque peuvent contenir des informations environnementales.

50. La BEI a fait valoir que la note de bas de page ne sert qu'à fournir un exemple de cas courants dans le secteur bancaire. La BEI a reconnu que les contrats de financement peuvent contenir des informations environnementales et ne peuvent être refusés au public. La BEI a en outre indiqué qu'elle analyse chaque affaire individuellement, à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice, afin de déterminer s'il existe des intérêts publics en jeu qui l'emporteraient sur la protection d'autres intérêts légitimes.

51. Le Médiateur estime que les explications de la BEI sont raisonnables.

Présomption de confidentialité en matière d'inspections, d'enquêtes et d'audits

52. L'article 5.5 *du TP dispose que «[l]a divulgation d'informations et de documents recueillis et produits lors d'inspections, d'enquêtes et d'audits* **est présumée** *porter atteinte à la protection de l'objectif des inspections, enquêtes et audits* **, même après leur clôture,** *ou l'acte en question devenu définitif et les mesures de suivi prises».*

53. Les plaignants font valoir que l'extension d'une présomption générale à tous les documents relatifs aux enquêtes menées par la BEI, y compris lors de la clôture de l'enquête, n'a aucun fondement dans le droit de l'Union.

54. Le principal argument de la BEI était que cette disposition « *établit un équilibre entre la nécessité pour la Banque d'assurer le bon fonctionnement de ses procédures d'enquête, passées, actuelles et futures, et son engagement ferme en faveur de la transparence. Cela est particulièrement pertinent compte tenu de la possibilité que les enquêtes internes fassent l'objet d'un suivi non seulement par des enquêtes ou audits internes ultérieurs, mais aussi par des enquêtes* pénales nationales». La BEI a également souligné qu'elle publie un résumé des enquêtes couvertes par l'exception et que l'exception ne couvre pas les cas traités par le CM de la BEI.

55. Le Médiateur a déjà adressé une recommandation à la BEI concernant la divulgation d'un rapport relatif à une enquête de fraude interne dans le cadre du précédent PT de la BEI [21] .

56. Les juridictions de l'Union n'ont pas statué sur l'application d'une présomption générale de non-divulgation aux enquêtes de la BEI.

57. Les enquêtes et les audits sont de nature administrative. Le Médiateur préfère prendre note de la volonté de la BEI de prendre en compte et de tenir compte des dispositions du règlement no 1049/2001 dans son **PT et de les appliquer à toutes ses activités** , sans faire de distinction entre tâches administratives et tâches non administratives.

58. Le Médiateur estime donc que toute exception à l'accès qui est supplémentaire ou différente des exceptions énoncées dans le règlement no 1049/2001 devrait être identifiée et clairement justifiée dans le PT. De telles exceptions ne devraient pas non plus porter atteinte au droit d'accès aux informations et documents environnementaux prévus par la convention d'Aarhus et le règlement d'Aarhus.

59. Le Médiateur n'est pas convaincu que la différence de libellé de l'article 5, paragraphe 5, du TP par rapport à l'exception similaire prévue par le règlement no 1049/2001 [22] est proportionnée à l'objectif général consistant à garantir le bon fonctionnement des enquêtes «passées, actuelles et futures». Si la BEI pouvait justifier une présomption de non-divulgation pour les enquêtes en cours de la BEI, elle ne saurait invoquer une présomption générale de non-divulgation pour **toutes les** inspections, enquêtes et audits indéfiniment .

60. Le Médiateur note en outre que le PT de la BEI étend la présomption générale de non-divulgation à une **fois l'enquête clôturée** . Même dans le cas d'une enquête de fraude, la présomption générale de non-divulgation ne s'appliquerait en principe que tant que l'enquête est en cours. Le Médiateur estime que la BEI pourrait garantir la protection de l'objectif de toute enquête interne ultérieure ou enquête pénale nationale en évaluant les demandes d'accès au cas par cas.

61. Le Médiateur encourage donc la BEI à tenir compte du libellé de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement (CE) no 1049/2001 dans son PT et à supprimer la présomption de non-divulgation relative aux informations et aux documents recueillis et produits lors des inspections, enquêtes et audits , y compris après leur clôture.

Prêts intermédiés

62. L'article 5.13 du TP dispose que *«[l]es exceptions couvrent également les informations sur les dotations individuelles effectuées par les banques locales pour soutenir* les *investissements de leurs propres clients* **au titre de lignes de crédit établies avec la BEI** *. Ces informations relèvent de la compétence de la banque intermédiaire dans le cadre de la relation commerciale normale entre la banque concernée et ses clients. Toutefois, la BEI encourage la banque intermédiaire à mettre à disposition des informations sur ses relations avec la BEI* ».

63. Les plaignants ont fait valoir que l'article 5.13 du TP crée une exception supplémentaire à la divulgation des prêts intermédiés. Selon les plaignants, cette exception exempte une partie importante des activités de prêt de la BEI des principes de transparence et d'ouverture, étant donné qu'un certain nombre de documents relatifs aux prêts à moyenne capitalisation [23] , aux prêts globaux [24] et aux fonds contiennent des informations environnementales [25] .

64. La BEI a répondu que les prêts intermédiés sont soumis aux mêmes exigences de transparence que les autres types de prêts. La BEI a toutefois souligné que les informations environnementales qu'elle détient concernant les prêts intermédiés sont différentes. Étant donné que la BEI n'a pas de relation contractuelle avec les bénéficiaires finaux, la publication

d'informations environnementales pour les dotations individuelles au titre de prêts intermédiés relève de la responsabilité des intermédiaires financiers et/ou des autorités compétentes.

65. Le Médiateur comprend que l'article 5.13 du TP n'introduit aucune exception supplémentaire aux exceptions relatives à la protection des intérêts commerciaux et des documents de tiers. **Le Médiateur suggère donc à la BEI d'examiner attentivement s'il est nécessaire de maintenir la rédaction actuelle de l'article 5.13, étant donné que cet article peut induire le public en erreur.**

Procédure de traitement des demandes d'information

66. L'article 5.22 du TP dispose que la BEI répond normalement aux demandes de renseignements dans un délai de 15 jours ouvrables. La note de bas de page 8 de l'article 5.22 indique que, dans la pratique, les demandes de renseignements peuvent être soumises à des délais plus longs dans un certain nombre de cas, par exemple dans les cas de demandes de **renseignements concernant des tiers.**

67. Les plaignants ont souligné que ni le règlement no 1049/2001, ni la convention d'Aarhus, n'autorisent une telle prolongation du délai en cas de demandes d'informations relatives à des tiers.

68. La BEI a fait valoir que la note de bas de page no 8 ne modifie pas les délais, mais qu'elle explique que, dans certains cas, la BEI ne peut pas respecter le délai en raison de circonstances indépendantes de sa volonté. La BEI a souligné que cela est également reconnu dans le règlement (CE) no 1049/2001 [26] , qui prévoit que, dans des cas exceptionnels, le délai de quinze jours ouvrables peut être prolongé.

69. Le Médiateur note que l'article 5.23 TP reflète déjà le règlement (CE) no 1049/2001 [27] . Le Médiateur partage donc l'avis du plaignant selon lequel la note de bas de page 8 peut induire le public en erreur. **Le Médiateur encourage la BEI à modifier l' article 5.22 TP et la note de bas de page correspondante.**

70. Les plaignants craignent également que l'article 5.33 TP et l'article 5.34 TP [28] ne fournissent pas aux citoyens des informations précises sur les voies de recours disponibles si la BEI refuse ou ignore une demande confirmative (c'est-à-dire une demande de réexamen par la BEI d'une décision de refus d'accès). Elles font valoir que l'étape supplémentaire de dépôt d'une plainte auprès de la BEI-CM est source de confusion et peut conduire à ce que la requérante ne puisse pas contester la décision devant les juridictions de l'Union.

71. Le Médiateur considère que l'article 5.33 TP reflète le libellé de l'article 8, paragraphe 1, du règlement (CE) no 1049/2001 [29] , tout en tenant compte du protocole d'accord signé entre la BEI et le Médiateur.

Conclusions sur la question de la compatibilité

72. Bien qu'il soit possible d'améliorer certaines dispositions, le Médiateur ne considère pas que la politique de transparence de la BEI soit formulée de manière à constituer une mauvaise administration. Le Médiateur encourage la BEI à améliorer la formulation de certains articles de sa politique de transparence en formulant un certain nombre de suggestions d'amélioration présentées ci-après.

Conclusions

Sur la base de l'enquête, le Médiateur conclut cette affaire avec les conclusions suivantes:

L'adoption de la politique de transparence de la BEI ne constitue pas une mauvaise administration.

La BEI a réglé les questions relatives à la manière dont elle répond aux préoccupations du public quant à la légalité des politiques internes de la BEI et à la manière dont elle communique les résultats du contrôle de recevabilité des plaintes traitées par son mécanisme interne de traitement des plaintes.

Le plaignant et la Banque européenne d'investissement seront informés de cette décision.

Suggestions d'amélioration

Le Médiateur encourage la BEI à:
- **refléter le libellé de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement (CE) no 1049/2001 dans sa politique de transparence et supprimer la présomption de non-divulgation relative aux informations et aux documents recueillis et produits lors des inspections, enquêtes et audits , y compris après leur clôture.**
- **envisager de reformuler l'article 5.13 de sa politique de transparence concernant les prêts intermédiés;**
- **reformuler l'article 5.22 relatif aux délais de traitement des demandes d'informations.**

Lorsque la décision de recevabilité d'une réclamation n'a pas été prise lors de l'envoi de l'accusé de réception, la BEI-CM devrait indiquer explicitement que l' accusé de réception n'implique pas que la BEI-CM a pris position sur la recevabilité de la réclamation.

Emily O'Reilly

Médiateur européen

Strasbourg, le 23 mai 2018

[1] Disponible à l'adresse suivante:
http://www.eib.org/infocentre/publications/all/eib-group-transparency-policy.htm [Lien]

[2] Disponible à l'adresse suivante:
https://www.ombudsman.europa.eu/activities/cooperation.faces/en/3809/html.bookmark [Lien]

[3] http://www.eib.org/infocentre/publications/all/complaints-mechanism-policy.htm [Lien]

[4]
http://www.eib.org/infocentre/publications/all/complaints-mechanism-operating-procedures.htm [Lien]

[5] Article 2 du règlement de procédure: les plaintes concernant les organisations internationales, les institutions et organes communautaires, les autorités nationales, régionales ou locales; plaintes concernant les relations de travail entre la BEI et son personnel; les plaintes qui ont déjà été déposées auprès d'autres mécanismes de contrôle administratif ou judiciaire; plaintes de parties anonymes; plaintes visant à obtenir un avantage économique concurrentiel ou excessives, répétitives, frivoles ou malveillantes.

[6] Article 2, paragraphe 1, du règlement intérieur.

[7] Article 4.3 des procédures opérationnelles.

[8] L'article 1.1 du mandat dispose que le champ d'application de l'examen BEI-CM se concentre sur « *le traitement des plaintes concernant les* **activités** *[de la BEI]* ». L'article 3.1 des Principes dispose que le CM « *évalue[s] et rend[s] compte(s) du respect du* **cadre politique du Groupe BEI** *[...]* ». L'article 4, paragraphe 2, point c), du mandat limite donc l'examen BEI-CM à *«évaluer si les politiques et procédures du Groupe BEI* **ont été suivies** *».* L'article 4, paragraphe 2, point g), du mandat rappelle que la BEI-CM *«fait des recommandations concernant des mesures correctives et/ou d'éventuelles améliorations des* **procédures existantes** », excluant ainsi les politiques de la BEI.

[9] http://www.eib.org/about/index.htm

[10] Disponible à l'adresse suivante:
https://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/otherdocuments.faces [Lien]

[11] Article 4.3.7,
http://www.eib.org/attachments/consultations/public_consultation_complaints_mechanism_policy_draft_en.pdf [Lien]

[12] Selon l'article 7, paragraphe 1, du règlement de procédure, « *la reconnaissance [...]* **peut inclure** *la communication de la recevabilité ou de l'irrecevabilité de la réclamation».* Les procédures opérationnelles BEI-CM contiennent une disposition différente selon laquelle *«[l]e contrôle de recevabilité est effectué dans les dix jours ouvrables et le résultat est communiqué au ou aux plaignants en* **même temps que l'accusé de réception** » (article 4.3).

[13] Article 4.3

[14] Article 9, http://www.eib.org/attachments/general/code_en.pdf [Lien]

[15] Article 15, paragraphe 3, TFUE.

[16] Par l'article 15 du TFUE.

[17] La contribution du Médiateur du 21 octobre 2014 à la révision de la politique de transparence de la BEI est disponible à l'adresse suivante: https://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/otherdocument.faces/en/60106/html.bookmark [Lien]

[18] Article 11 et article 12, paragraphe 4

[19] Article 4

[20] Décision de la Médiatrice européenne clôturant son enquête d'initiative OI/3/2013 concernant la Banque européenne d'investissement. Disponible à l'adresse suivante: https://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/54587/html.bookmark [Lien]

[21] Décision du Médiateur européen clôturant l'enquête sur la plainte 349/2014/OV contre la Banque européenne d'investissement (BEI). Disponible à l'adresse https://www.ombudsman.europa.eu/cases/decision.faces/en/59317/html.bookmark [Lien]

[22] Article 4, paragraphe 2, troisième tiret

[23] Lignes de crédit à un intermédiaire financier, qui prête le produit du financement de projets promus par des entreprises de taille intermédiaire.

[24] Lignes de crédit accordées à un intermédiaire financier, qui verse ensuite le produit, à ses risques et périls, pour financer des projets de petite et moyenne taille.

[25] Telles que l'évaluation par la BEI de l'approche et de la capacité de l'intermédiaire et du contexte dans lequel elle opère; les examens environnementaux et sociaux effectués pour les programmes qui sont censés avoir des incidences et des risques environnementaux et/ou sociaux importants; l'examen environnemental et social de certains sous-projets ou tout suivi des dotations individuelles dans le cadre du devoir de diligence environnemental et social de la BEI.

[26] Article 7, paragraphe 3

[27] *«5.23. Dans des cas exceptionnels, par exemple en cas de demande relative à un document très long ou lorsque les informations ne sont pas facilement disponibles et complexes à rassembler, le délai peut être prolongé et le correspondant en est informé au plus tard quinze jours ouvrables à compter de la réception.»*

[28] «5.33 *En cas de refus total ou partiel à la suite d'une demande confirmative, la Banque informe le demandeur des voies de recours qui lui sont ouvertes, à savoir déposer une plainte auprès du mécanisme de plainte ou engager une procédure judiciaire contre la Banque devant la Cour de justice de l'Union européenne. 5.34 Le défaut de réponse de la Banque à une demande dans le délai prescrit est considéré comme une réponse négative et autorise le demandeur à déposer une plainte auprès du mécanisme de plainte de la BEI ou à engager une action en justice contre la Banque devant la Cour* ».

[29] « *En cas de refus total ou partiel, l'institution informe le demandeur des voies de recours qui lui sont ouvertes, à savoir l'introduction d'une procédure judiciaire […] et/ou le dépôt d'une plainte auprès du médiateur […]*» .