

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].

Recommandation sur la manière dont la Commission européenne a traité une demande d'accès du public à des documents concernant la qualité de masques chirurgicaux distribués pendant la pandémie de COVID-19 (affaire 790/2021/MIG)

Recommandation

Affaire 790/2021/MIG - Ouvert le 30/04/2021 - Recommandation le 05/11/2021 - Décision le 25/05/2022 - Institutions concernées Commission européenne (Mauvaise administration constatée) | Commission européenne (Recommandation approuvée par l'institution) |

L'auteur de la plainte a demandé l'accès du public à des documents concernant 1,5 million de masques chirurgicaux achetés par la Commission au début de la pandémie de COVID-19 qui ne satisfaisaient pas aux normes de qualité requises. La Commission a recensé 134 documents au total et, s'il lui a fallu dix mois pour fournir une réponse définitive à l'auteur de la plainte, elle a accordé un large accès du public. L'auteur de la plainte a contesté le refus de la Commission de donner accès à (certaines parties de) 12 documents et, en particulier, l'invocation par la Commission du besoin de protéger les intérêts commerciaux du fabricant concerné.

La Médiatrice a conclu que les informations en cause ne pouvaient pas raisonnablement être considérées comme des informations commerciales sensibles au sens des règles de l'UE relatives à l'accès du public aux documents. Elle a en outre souligné que, même si l'on acceptait que la Commission pouvait raisonnablement invoquer l'exception visant à protéger les intérêts commerciaux, les informations en cause concernent des produits que l'UE a achetés en utilisant l'argent du contribuable aux fins de la protection de la santé publique pendant la plus grave crise sanitaire mondiale survenue depuis plus d'un siècle. Étant donné qu'il y a eu des problèmes avec les masques achetés, la Médiatrice est d'avis qu'il existe un grand intérêt public à savoir quelles étapes ont été entreprises pour s'assurer qu'aucun masque défectueux n'a été mis en circulation ni utilisé.

La Médiatrice européenne a dès lors estimé que le refus de la Commission d'accorder l'accès



du public dans cette affaire constituait un cas de mauvaise administration. Elle a recommandé à la Commission de revoir sa position en vue d'octroyer un accès largement plus important, voire total, aux documents en cause.

Fait conformément à l'article 4, paragraphe 1, du statut du Médiateur européen [1]

Contexte de la plainte

- 1. Au printemps 2020, pour lutter contre la pandémie de COVID-19, la Commission européenne a acheté dix millions de masques médicaux au moyen de l'instrument d'aide d'urgence [2] . Les masques médicaux devaient être distribués aux professionnels de la santé des 17 États membres participants et du Royaume-Uni.
- 2. Après que la Commission eut envoyé le premier lot de 1,5 million de masques aux pays participants, certaines autorités nationales se sont inquiétées de la qualité des masques, affirmant qu'ils ne satisfaisaient pas à la norme requise. La Commission a ensuite suspendu la livraison des masques, indiquant qu'elle examinait la question [3] . La Commission a également indiqué qu'elle avait suivi toutes les mesures de contrôle lors de l'achat des masques et qu'elle avait vérifié qu'ils étaient utilisables. Il s'est finalement avéré que les masques étaient de mauvaise qualité et le commerçant a accepté des mesures d'atténuation.
- **3.** En juin 2020, le plaignant, journaliste, a demandé [4] à la Commission de donner accès au public à

«[a]ll courriers électroniques, y compris des pièces jointes, entre la Commission et les États membres concernant l'expédition de masques médicaux livrés à 17 États membres et au Royaume-Uni afin de protéger les travailleurs de la santé contre le coronavirus, dans le cadre de l'instrument d'aide d'urgence.»

- **4.** La Commission a identifié 134 documents. Elle a accordé un accès total à trois documents, un accès partiel à 95 documents et a refusé l'accès à 36 documents dans leur intégralité. En refusant l'accès, la Commission s'est fondée sur un certain nombre d'exceptions prévues par les règles de l'UE relatives à l'accès du public aux documents, y compris la nécessité de protéger les intérêts commerciaux [5] .
- **5.** En novembre 2020, le plaignant a demandé à la Commission de réexaminer sa décision de refus d'accès (en introduisant une «demande confirmative»).
- **6.** La Commission a ensuite accordé à la plaignante un accès plus large. Toutefois, elle a soutenu que l'accès à un certain nombre de documents devait être refusé afin de protéger l'intérêt public en matière de sécurité publique [6] et de protéger les données à caractère personnel [7] . La Commission a également refusé l'accès à trois documents dans leur intégralité et à des parties de neuf documents en raison de la nécessité de protéger les intérêts



commerciaux du fabricant concerné. À cet égard, la Commission a considéré qu'il n'existait aucun intérêt public susceptible de primer sur la nécessité de protéger ces intérêts commerciaux.

 Insatisfait du résultat concernant ces douze documents, le plaignant s'est adressé au Médiateur en avril 2021.

L'enquête

- **8.** Le Médiateur a ouvert une enquête sur la plainte selon laquelle la Commission aurait eu tort de refuser l'accès du public à (une partie de) douze documents en raison de la nécessité de protéger les intérêts commerciaux.
- **9.** Au cours de l'enquête, l'équipe d'enquête du Médiateur a inspecté les documents en cause et a tenu une réunion avec des représentants de la Commission. L'équipe d'enquête a ensuite rédigé un rapport de réunion qu'elle a partagé avec le plaignant et, par la suite, a reçu les commentaires du plaignant sur ce rapport.

Arguments présentés

Au stade de l'examen

- **10.** Le plaignant s'est demandé comment, s'il était vrai que la livraison de masques de mauvaise qualité n'avait pas été intentionnelle et que la réponse atténuante était appropriée, la divulgation des documents porterait atteinte aux intérêts commerciaux du fabricant.
- **11.** Si, d'autre part, il y avait eu une mauvaise intention, le plaignant a soutenu qu'il existe un intérêt public supérieur à connaître l'identité du fabricant pour prévenir des incidents similaires à l'avenir.
- **12.** Le plaignant a également estimé qu'il existait un intérêt public supérieur à savoir pourquoi les masques étaient initialement considérés comme conformes à la norme pertinente et quelles mesures avaient été prises.
- 13. La Commission a indiqué que les trois documents non divulgués contenaient des informations concernant un fabricant identifié, y compris des essais de contrôle, des rapports d'inspection de la qualité et d'autres informations commercialement sensibles. Les parties expurgées des documents restants contiennent également des détails sur la conformité des masques aux normes applicables, les mesures d'atténuation proposées par le fabricant et les relations commerciales du fabricant avec d'autres entités.
- 14. La Commission a estimé que la divulgation d'informations détaillées sur les problèmes de



qualité affectant les masques ou les mesures d'atténuation proposées pouvait être utilisée pour nuire à la réputation du fabricant. Cela affecterait la position du fabricant sur le marché, ce qui porterait atteinte à son intérêt commercial.

15. En ce qui concerne un éventuel intérêt public supérieur, la Commission a indiqué que le plaignant n'avait pas démontré avec précision comment la divulgation des documents contribuerait à la protection de l'intérêt public.

Devant le Médiateur

- **16.** Lors de la réunion avec l'équipe d'enquête, la Commission a déclaré que les documents contenaient également des informations sur ses négociations avec les entreprises concernées concernant les mesures d'atténuation. La divulgation de ces informations porterait atteinte aux relations commerciales de ces entités.
- **17.** La Commission a soutenu qu'il n'y avait pas d'intérêt public supérieur à la divulgation. Il a indiqué que les règles contractuelles régissant l'achat des masques étaient de nature à protéger l'intérêt public en cas de non-respect des obligations contractuelles.
- 18. En ce qui concerne le niveau généralement élevé de transparence fourni en fin de compte par la Commission dans le cadre de ses négociations sur les vaccins avec les sociétés pharmaceutiques, la Commission a déclaré que, en l'espèce, les sociétés concernées n'avaient donné leur consentement à la divulgation d'aucune information. La Commission a ajouté qu'elle n'avait pas de contrat direct avec le fabricant des masques et qu'elle ne l'avait donc pas consultée sur la demande d'accès du plaignant. Elle avait consulté seul le distributeur, qui n'avait pas répondu.
- **19.** Dans ses observations sur le rapport de la réunion, le plaignant a fait valoir que la Commission ne pouvait pas se prévaloir de la nécessité de protéger les intérêts commerciaux, étant donné que ni le distributeur ni le fabricant des masques ne s'étaient opposés à la divulgation.
- **20.** Le plaignant a soutenu qu'il existe un intérêt public supérieur à «comprendre pourquoi les masques défectueux ont été initialement approuvés et si les masques étaient défectueux à la suite d'un malintent ou d'un accident».

L'évaluation du Médiateur aboutissant à une recommandation

21. Alors que la Commission a mis dix mois au total à répondre à la demande d'accès du plaignant, le Médiateur reconnaît que la demande concernait l'une des parties les plus achalandées de la Commission à l'époque, à savoir la DG SANTE. Le Médiateur note en outre que la demande concernait un nombre important de documents et qu'un accès étendu avait été



accordé. Douze de ces documents sont en cause en l'espèce.

- **22.** L'équipe d'enquête du Médiateur a inspecté les documents. Ils comprennent, entre autres, des informations sur le contrôle de la qualité des masques, sur leur conformité aux normes applicables, sur les mesures d'atténuation proposées par le fabricant et sur les relations commerciales du fabricant avec d'autres entités.
- 23. Les institutions de l' UE ne peuvent pas se fonder sur la nécessité de protéger les intérêts commerciaux simplement parce que l'information concerne une entreprise et ses relations commerciales. L'exception contenue dans les règles d'accès du public sert à protéger les informations commercialement sensibles, c'est-à-dire les informations qui, si elles étaient divulguées, porteraient atteinte aux intérêts commerciaux légitimes de la société concernée, telles que les informations relatives à une stratégie commerciale ou à son expertise [8]. Lorsqu'elles invoquent cette exemption, les institutions de l'UE doivent expliquer comment la divulgation pourrait porter concrètement et effectivement atteinte aux intérêts commerciaux légitimes en cause. En outre, le risque que le dommage suspecté se produise doit être raisonnablement prévisible et non purement hypothétique [9].
- **24.** En l'espèce, la Commission a fait valoir que la divulgation des informations non divulguées porterait atteinte aux intérêts commerciaux du fabricant, car elles pourraient être utilisées pour porter atteinte à sa réputation et ainsi compromettre sa position sur le marché. Le Médiateur estime que cela ne suffit pas à établir l'existence d'un risque légitime et réel, comme l'exigent les règles de l'UE relatives à l'accès du public aux documents et la jurisprudence y afférente.
- **25.** En particulier, le public est déjà conscient qu'il y a eu des problèmes de qualité avec le premier lot de 1,5 million de masques [10] Bien que ces informations puissent potentiellement être utilisées pour nuire à la réputation du fabricant concerné, il n'est pas clair comment les informations expurgées, en particulier sur les mesures d'atténuation spécifiques, pourraient être utilisées à cette fin. Un tel risque pourrait se concrétiser si aucune mesure d'atténuation n'avait été prise ou si les mesures proposées par le fabricant étaient jugées inappropriées ou inadéquates. Toutefois, le Médiateur estime que, si des détails sur les mesures étaient divulgués, il serait peu probable que le public adopte un tel point de vue.
- **26.** En outre, il n' est pas clair pour le Médiateur qu'une entreprise qui livre des produits défectueux prétend légitimement que l'autre partie au contrat, en l'occurrence la Commission, doit garder ce secret.
- **27.** Le Médiateur estime donc que la Commission n'était pas fondée à refuser l'accès en raison de la nécessité de protéger des intérêts commerciaux légitimes.
- **28.** Même si l'on admettait que la Commission pouvait raisonnablement invoquer l'exemption pour la protection des intérêts commerciaux, il convient de noter que cette exemption peut être remplacée par un intérêt public jugé plus important.
- 29. Le Médiateur estime que les entreprises qui font affaire avec l'administration de l'UE,



directement ou indirectement, devraient s'attendre à ce que certaines informations soient rendues publiques. Cela inclut leur identité et, en cas de problèmes, des informations sur ces problèmes et les mesures connexes pour y remédier.

- **30.** En l'espèce, les informations en cause concernent des produits que l'UE a achetés en utilisant l'argent des contribuables pour protéger la santé publique pendant la crise sanitaire mondiale la plus grave depuis plus d'un siècle. Étant donné qu'il y a eu des problèmes avec les masques achetés, le Médiateur estime qu'il y a un grand intérêt du public à savoir quelles mesures ont été prises pour s'assurer qu'aucun masque défectueux n'a été mis en circulation et utilisé.
- **31.** À la lumière de ce qui précède, le Médiateur constate que le refus de la Commission de donner un accès public complet aux douze documents en cause constitue une mauvaise administration. Elle formule donc une recommandation correspondante ci-dessous.

Recommandation

Sur la base de l'enquête sur cette plainte, le Médiateur adresse à la Commission la recommandation suivante:

La Commission devrait reconsidérer sa décision de refuser l'accès du public aux (parties) des douze documents en cause sur la base de la nécessité de protéger les intérêts commerciaux du fabricant en vue de donner au plaignant un accès sensiblement accru, voire complet, à ces documents.

La Commission et le plaignant seront informés de cette recommandation. Conformément à l'article 4, paragraphe 2, du statut du Médiateur européen, la Commission adresse un avis circonstancié au plus tard le 7 février 2022.

Emily O'Reilly Médiatrice européenne

Strasbourg, le 05/11/2021

[1] Disponible à l'adresse suivante:

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2021.253.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3[Lien]

[2] Pour plus d'informations sur l'instrument d'aide d'urgence, visitez: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/emergency-support-instrument_en [Lien].



[3] Voir point presse en ligne de la Commission: https://audiovisual.ec.europa.eu/en/video/l-190210 [Lien].

[4] En vertu du règlement (CE) no 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32001R1049 [Lien].

- [5] Conformément à l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, du règlement no 1049/2001.
- [6] Conformément à l'article 4, paragraphe 1, point a), premier tiret, du règlement no 1049/2001.
- [7] Conformément à l'article 4, paragraphe 1, point b), du règlement no 1049/2001.
- [8] Voir, par exemple, l'arrêt du Tribunal du 7 février 2018, *PTC Therapeutics International/EMA* , T-718/15:

https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=199044&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&d [Lien].

[9] Voir, par exemple, l'arrêt de la Cour du 4 septembre 2018, *Cl ientEarth /Commission* , C-57/16 P:

https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=205322&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&d [Lien], point 51.

[10] Voir, par exemple, https://euobserver.com/coronavirus/148374 [Lien].