

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 le refus de la Commission européenne d'accéder au public aux messages texte échangés entre le président de la Commission et le directeur général d'une entreprise pharmaceutique concernant l'achat d'un vaccin contre la COVID-19 (cas 1316/2021/MIG)

Recommandation

Affaire 1316/2021/MIG - **Ouvert le** 16/09/2021 - **Recommandation le** 26/01/2022 - **Décision le** 12/07/2022 - **Institution concernée** Commission européenne (Mauvaise administration constatée) |

Le plaignant a demandé à la Commission européenne d'avoir accès au public aux messages texte et autres documents concernant les discussions entre le président de la Commission et le directeur général d'une société pharmaceutique sur l'achat de vaccins contre la COVID-19. La Commission a déclaré qu'elle ne pouvait donner accès à aucun message texte, étant donné qu'aucun enregistrement de ces messages n'avait été conservé.

Dans le cadre de l'enquête du Médiateur, il est apparu que la Commission ne considère pas que les messages texte relèvent généralement de ses critères internes pour l'enregistrement des documents, en raison du caractère prétendument «de courte durée» de leur contenu. Dans le cadre du traitement de la demande, il a demandé à la présidence de la Commission (cabinet) d'identifier uniquement les documents qui remplissent ses critères d'enregistrement. En tant que telle, le bureau personnel du président de la Commission n'a pas tenté d'identifier des messages texte et la Commission n'a donc pas évalué si ces messages texte devaient être divulgués.

Le Médiateur considère qu'il s'agit là d'une mauvaise administration. Pour y remédier, elle a recommandé à la Commission de demander au bureau personnel du président de la Commission de rechercher à nouveau les messages texte pertinents, en précisant que la recherche ne devrait pas se limiter aux documents enregistrés ou aux documents qui



remplissent ses critères d'enregistrement. Si des messages texte sont ultérieurement identifiés, la Commission devrait évaluer, conformément au règlement (CE) no 1049/2001, si le plaignant peut se voir accorder l'accès du public à ces messages.

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

Contexte de la plainte

1. En avril 2021, le New York Times a publié un article [2] dans lequel il indiquait que le président de la Commission et le chef de l'exécutif (PDG) d'une société pharmaceutique avaient échangé des textes et des appels relatifs à l'achat de vaccins contre la COVID-19 et que *«cette diplomatie personnelle [avait] joué un rôle important dans un accord, à finaliser [cette] semaine, au cours de laquelle [l'UE] verrouillera 1,8 milliard de doses (...)»* .

2. Le 4 mai 2021, le plaignant, journaliste, a demandé à la Commission l'accès du public [3] aux *« messages t ext et autres documents relatifs à l'échange entre [le président de la Commission] et [le PDG]»* mentionnés dans l'article du New York Times.

3. La Commission a identifié trois documents comme relevant de la demande du plaignant: un courriel, une lettre et un communiqué de presse. Elle a donné au plaignant un large accès à ces documents, en n'imprimant que des données à caractère personnel limitées.

4. Le 28 mai 2021, le plaignant a demandé à la Commission de réexaminer sa décision (en introduisant une «demande confirmative»). Plus précisément, le plaignant a contesté qu'aucun message texte n'avait été identifié par la Commission.

5. En juillet 2021, la Commission a rendu une décision confirmative. Il a indiqué qu'il avait procédé à une nouvelle recherche approfondie et confirmé qu'il ne détenait aucun document supplémentaire correspondant à la demande d'accès du plaignant.

6. Insatisfait de la réponse de la Commission, le plaignant s'est adressé au Médiateur.

L'enquête

7. Le Médiateur a ouvert une enquête en septembre 2021 sur la crainte du plaignant que la Commission n'ait pas identifié et divulgué les messages texte auxquels il demande l'accès.

8. Au cours de l'enquête, l'équipe d'enquête du Médiateur a rencontré des représentants de la Commission pour obtenir de plus amples informations sur l'affaire. Par la suite, l'équipe d'enquête a rédigé un rapport de réunion (disponible ci-dessous) [4] qui a été communiqué au plaignant qui a ensuite fait part de ses observations. L'équipe d'enquête du Médiateur a également examiné des documents détaillant la manière dont la Commission avait traité la



demande d'accès du public.

Arguments présentés

9. Le plaignant a déclaré, en substance, que les messages texte devraient être considérés comme des documents en vertu des règles de l'UE relatives à l'accès du public aux documents. Le plaignant a noté que la Commission n'avait pas révélé si les messages texte en question existaient ou avaient existé. À la lumière de l'article du New York Times, il a considéré qu'il était probable que les échanges en cause aient effectivement eu lieu. Il a donc fait valoir que la Commission n'avait pas identifié tous les documents entrant dans le champ d'application de sa demande d'accès.

10. Dans sa réponse, la Commission a indiqué que le droit d'accès du public ne s'applique qu'aux documents existants en possession de l'institution. La Commission a également déclaré qu'elle *n'était «pas tenue de préserver chaque document»*. La Commission s'est référée à sa décision relative à la gestion des dossiers, qui dispose que *«[L]es documents sont enregistrés s'ils contiennent des informations importantes qui ne sont pas de courte durée ou s'ils peuvent impliquer une action ou un suivi de la Commission ou de l'un de ses services»*. La Commission a estimé qu'*« un message texte ou un autre type de messagerie instantanée est, par nature, un document de courte durée qui ne contient pas, en principe, d'informations importantes concernant des questions relatives aux politiques, aux activités et aux décisions de la Commission et ne constitue donc normalement pas un document satisfaisant aux critères d'enregistrement. À cet égard, la politique de la Commission en matière de tenue de documents excluait en principe la messagerie instantanée.»*

11. Au cours de la réunion avec l'équipe d'enquête du Médiateur, la Commission a indiqué qu'à ce jour, elle n'avait enregistré aucun message texte dans son système de gestion des documents. Ceci, dit-il, est logique étant donné que les textes sont généralement de courte durée et ne sont pas utilisés dans le processus décisionnel formel de la Commission et qu'ils n'engagent pas l'institution.

12. La Commission a également indiqué que son personnel ayant traité la demande du plaignant avait consulté le cabinet personnel du président (cabinet), ce qui avait confirmé qu'il n'existait aucun document supplémentaire satisfaisant aux critères d'enregistrement interne de la Commission.

13. Dans ses commentaires sur le rapport de la réunion, le plaignant a noté qu'il n'était toujours pas clair s'il existait des messages texte pertinents, si ces messages avaient été supprimés ou s'ils n'avaient jamais existé.

L'évaluation du Médiateur aboutissant à une recommandation



14. Pour le Médiateur, il est clair que les messages texte entrent dans le champ d'application du droit de l'Union sur l'accès du public aux documents (règlement 1049/2001) [5]. Selon le règlement, un document est: « *tout contenu quel que soit son support (écrit sur papier ou stocké sous forme électronique ou sous forme d'enregistrement sonore, visuel ou audiovisuel) concernant une question relative aux politiques, activités et décisions relevant de la sphère de responsabilité de l'institution* » [6].

15. Il est également clair que le règlement 1049/2001 s'applique à **tous les** documents détenus par une institution de l'Union, c'est-à-dire les « *documents établis ou reçus par elle et en sa possession, dans tous les domaines d'activité de l'Union européenne* » [7].

16. Cette formulation indique clairement que l'élément décisif d'un document n'est pas son support. Il n'est pas non plus pertinent de savoir si un document a été enregistré dans le système de gestion des documents de l'institution. Ce qui importe, c'est le *contenu* du document et s'il se rapporte ou non aux « *politiques, activités et décisions* » dont l'institution est responsable. En ce qui concerne l'existence d'un contenu, le juge de l'Union a constaté que la définition d'un document, aux fins du règlement no 1049/2001, repose essentiellement sur des contenus susceptibles d'être « *enregistrés, copiés ou consultés après leur création* » [8]. Les messages texte constituent donc des documents et le public peut en demander l'accès, s'ils concernent le travail de l'institution et si l'institution les détient [9].

17. La question de savoir si des messages texte sont ultérieurement enregistrés dans le système de gestion des documents de l'institution concernée n'est, en droit, pas pertinente aux fins de la définition d'un « document » au sens du règlement (CE) no 1049/2001. L'enregistrement d'un document est une *conséquence* de l'existence d'un document et non une *condition préalable* à son existence.

18. La question de savoir si les messages texte doivent être enregistrés est une question importante, que la Médiatrice aborde dans son initiative stratégique en cours (SI/4/2021/MIG) sur la manière dont les institutions, organes et organismes de l'UE enregistrent les textes et les messages instantanés envoyés/reçus par les membres du personnel à titre professionnel. [10] L'enregistrement des informations dans le système de gestion des documents de l'institution facilite grandement l'accès du public aux documents en facilitant la recherche et l'identification des documents par les institutions. La jurisprudence de l'UE a reconnu que les institutions de l'Union ont le devoir d'établir et de conserver les documents relatifs à leurs activités et de le faire dans la mesure du possible et de manière non arbitraire et prévisible [11].

19. Cependant, cette affaire ne porte pas sur la question de savoir si les messages texte en question auraient dû être ou ont été enregistrés. L'affaire porte plutôt sur le point de savoir si, si les messages concernent les travaux de la Commission et s'il les détient, la Commission aurait dû leur accorder l'accès du public. La manière dont la Commission a traité cette question n'a pas permis de répondre à ces questions. Le Médiateur considère qu'il s'agit là d' **une mauvaise administration** pour les raisons exposées ci-après.

20. La demande d'accès du plaignant a clairement indiqué qu'il demandait l'accès du public aux



échanges entre le président de la Commission et le PDG de la société pharmaceutique. Il a fait référence à un article des médias basé sur un entretien avec la présidente de la Commission dans lequel elle aurait déclaré que les échanges en cause avaient eu lieu. Les échanges ont eu lieu dans le cadre de négociations sur un contrat d'achat de vaccins qui a ensuite été conclu.

21. La question de savoir si les messages texte faisaient partie d'une procédure formelle ou s'ils ont engagé la Commission d'une manière ou d'une autre peut avoir une incidence sur la question de savoir s'ils auraient dû ou non être enregistrés dans le système de gestion des documents de la Commission, mais n'a aucune incidence sur la question de savoir s'ils relèvent ou non du champ d'application des règles d'accès du public.

22. Dans sa demande adressée au cabinet du président pour les documents relevant du champ d'application de la demande d'accès du public du plaignant, la Commission a demandé des documents *qui ne remplissent que ses critères d'enregistrement interne*. Le cabinet du président a ensuite confirmé qu'il n'existait pas de documents supplémentaires de ce type. En dépit de la demande explicite du plaignant d'accès du public aux «messages texte», la Commission n'a pas précisé si ces documents existaient réellement. Au lieu de cela, elle n'a demandé que des documents que le Cabinet considérait comme satisfaisant aux critères d'enregistrement. En tant que tel, il n'y a pas eu d'évaluation quant à l'existence d'autres documents et à la question de savoir s'ils devraient être divulgués conformément au règlement (CE) no 1049/2001 [12].

Recommandation

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

La Commission devrait demander au cabinet du président de rechercher à nouveau les messages texte pertinents, en précisant que la recherche ne devrait pas se limiter aux documents enregistrés ou aux documents qui remplissent ses critères d'enregistrement.

Si les messages texte signalés existent et sont identifiés, la Commission devrait évaluer si l'accès du public peut leur être accordé conformément au règlement (CE) no 1049/2001.

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 26 avril 2022.

Emily O'Reilly Médiatrice européenne

Strasbourg, 26/01/2022



[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] Disponible à l'adresse suivante:

<https://www.nytimes.com/2021/04/28/world/europe/european-union-pfizer-von-der-leyen-coronavirus-vaccine.html>
[Lien].

[3] 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/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R1049&from=EN> [Lien].

La demande d'accès a été faite via AskTheEU.org et est disponible à l'adresse suivante:

https://www.asktheeu.org/en/request/exchange_between_president_von_d [Lien].

[4] Le rapport de la réunion est disponible à l'adresse suivante:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/inspection-report/en/150175> [Lien].

[5] Le Médiateur prend acte d'une réponse récente de la Commission à une question parlementaire, selon laquelle les messages texte ne sont pas couverts par les règles de l'UE relatives à l'accès du public aux documents (règlement 1049/2001). Voir:

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-9-2021-005139-ASW_EN.html [Lien]. Pour les raisons exposées dans la présente recommandation, **le Médiateur ne partage pas cette interprétation de la loi** .

[6] Article 3, sous a), du règlement (CE) no 1049/2001 (soulignement ajouté).

[7] Conformément à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) no 1049/2001.

[8] Arrêt du Tribunal du 22 février 2015, *Breyer/Commission* , T-188/12, point 42:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=en&docid=162573&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&di>
[Lien].

[9] L'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) a récemment divulgué ces messages à la suite d'une demande d'accès du public aux documents au titre du règlement (CE) no 1049/2001:

<https://fragdenstaat.de/anfrage/whatsapp-nachrichten-an-die-libysche-kustenwache/> [Lien].

[10] Initiative stratégique SI/4/2021/MIG sur la manière dont les institutions, organes et organismes de l'UE enregistrent le texte et les messages instantanés envoyés/reçus par les membres du personnel à titre professionnel:

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/59322> [Lien].



[11] Voir arrêt du Tribunal de première instance du 26 avril 2007, *WWF/Conseil de l'Union européenne*, point 61:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=61308&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=>
[Lien].

[12] L'appréciation de la Médiatrice aux points 19 à 23 de sa décision dans l'affaire 1050/2018/DL est pertinente dans ce contexte. Voir:

<https://www.ombudsman.europa.eu/da/decision/en/127386> [Lien].