

*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 1959/2014/MDC sur le refus de la Commission européenne d'accorder l'accès du public aux formulaires d'évaluation des attributions concernant les demandes de cofinancement de mécanismes de traitement des dossiers passagers**

Décision

**Affaire** 1959/2014/MDC - **Ouvert le** 13/01/2015 - **Recommandation le** 20/12/2016 - **Décision le** 13/07/2017 - **Institution concernée** Commission européenne ( Mauvaise administration constatée ) |

L'affaire concernait le refus de la Commission européenne d'accorder l'accès du public aux formulaires d'évaluation établis pour évaluer les demandes des États membres pour le cofinancement par la Commission de systèmes nationaux de traitement des données des dossiers passagers (PNR **[1]** ). La plainte a été déposée par un député au Parlement européen.

En refusant l'accès aux formulaires d'évaluation demandés, la Commission s'est fondée sur un arrêt du Tribunal reconnaissant la nécessité de préserver la confidentialité des procédures des comités d'évaluation dans le cadre des procédures d'appel d'offres. Dans cette affaire, la Cour a jugé que la divulgation des avis des membres du comité d'évaluation compromettrait leur indépendance et porterait ainsi gravement atteinte au processus décisionnel de l'institution concernée. Le plaignant a toutefois considéré que cet arrêt était inapplicable à une procédure d'évaluation concernant l'évaluation des demandes de financement présentées par les États membres.

Le Médiateur a enquêté sur la question et a constaté que le refus de la Commission de divulguer les documents demandés n'était pas justifié. En outre, elle convient qu'il existe un intérêt public supérieur à la divulgation des documents demandés. La Médiatrice a donc recommandé à la Commission de communiquer les documents demandés (elle a toutefois convenu que les noms des évaluateurs pourraient être expurgés).



La Commission a refusé d'accepter la recommandation du Médiateur sans fournir de raisons convaincantes justifiant sa position. Le Médiateur a donc clôturé l'affaire en constatant une mauvaise administration.

[1] Les données des dossiers passagers (PNR) sont des informations fournies par les passagers lors de la réservation et de la réservation des billets et lors de l'enregistrement des vols, ainsi que par les transporteurs aériens à leurs propres fins commerciales. Il contient plusieurs types d'informations, telles que les dates de voyage, l'itinéraire du voyage, les informations sur les billets, les coordonnées, l'agent de voyage par lequel le vol a été réservé, les moyens de paiement utilisés, le numéro de siège et les informations relatives aux bagages. Les données sont stockées dans les bases de données de réservation et de contrôle des départs des compagnies aériennes.

## L'arrière-plan

1. Le 26 mars 2014, le plaignant, qui est membre du Parlement européen, a demandé l'accès du public à « *tous les documents de la Commission dans lesquels la demande de cofinancement des États membres par la Commission pour la mise en place d'unités de renseignements passagers pour le traitement des données des dossiers passagers (PNR) est évaluée* ». Le plaignant a spécifiquement demandé des documents contenant des informations sur « *l'attribution de points relatifs aux critères d'attribution respectifs et à la motivation spécifique pour l'attribution de points* ».

2. La Commission a accordé un accès partiel au « rapport final du comité d'évaluation de l'ISEC — Appel à propositions ciblé 2012 sur les PNR » et à ses cinq annexes. Elle a refusé l'accès aux formulaires d'évaluation des prix pour chaque projet (qui avaient été remplis par au moins un expert interne et un expert externe). Elle a refusé l'accès à ces formulaires parce que, selon elle, la divulgation porterait gravement atteinte au processus décisionnel de la Commission [2].

3. Le plaignant a formé un recours contre la décision de la Commission (en soumettant ce qu'on appelle une « demande confirmative »), mais la Commission a confirmé son refus de divulguer les formulaires d'évaluation de l'attribution [3].

4. La Commission a indiqué que les formulaires étaient remplis par des experts qui ont procédé à des évaluations détaillées des propositions des États membres en matière de cofinancement. Le Comité d'évaluation de la prévention et de la lutte contre la criminalité a ensuite utilisé ces évaluations lors de ses délibérations sur les propositions de financement. Le Comité a exprimé son avis définitif sur l'opportunité de recommander ou non une proposition de financement à la Commission dans le rapport final, que la Commission avait communiquée au plaignant. La Commission a estimé que la divulgation des formulaires d'évaluation des prix porterait gravement atteinte à l'efficacité des travaux du comité et au processus décisionnel de la Commission.



5. La Commission a fondé sa position sur l'arrêt du Tribunal dans l'affaire *Sviluppo Globale GEIE/Commission européenne* (ci-après « *Sviluppo* ») [4] , dans lequel le Tribunal a reconnu l'importance de la confidentialité des procédures des comités d'évaluation. La Cour a jugé que la divulgation des avis des membres d'un comité d'évaluation dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres compromettrait leur indépendance, même après que le comité d'évaluation ait pris une décision. La Commission a fait valoir que, par analogie, cet argument devait également s'appliquer aux avis des experts, qui font partie du fondement des avis du comité d'évaluation. La Commission n'a identifié aucun intérêt public supérieur justifiant la divulgation des documents demandés.

6. Comme elle n'était pas satisfaite de la réponse de la Commission, la plaignante a déposé une plainte auprès du Médiateur en novembre 2014. Le plaignant craignait que **la Commission n'ait refusé à tort l'accès aux formulaires d'évaluation de l'attribution**. Le plaignant a avancé les arguments suivants: (i) les arguments de la Commission tendant à ce que les documents ne soient pas soumis à un contrôle public ne sont pas convaincants et ii) le public a intérêt à savoir comment la Commission a évalué les demandes des États membres. Selon le plaignant, la manière dont la Commission a évalué les propositions a directement influencé l'élaboration des politiques dans les États membres, ce qui pourrait avoir une incidence grave sur les droits fondamentaux et la vie privée des citoyens.

7. Étant donné que la Médiatrice n'était pas convaincue par le raisonnement de la Commission pour refuser l'accès aux documents demandés, elle a recommandé en décembre 2016 à la Commission de publier les documents demandés (avec quelques expurgations pour des raisons de protection des données) [5] .

## Refus d'accorder l'accès aux formulaires d'évaluation de l'attribution

### Recommandation du Médiateur

8. Le Médiateur a considéré que la Commission avait mal interprété le sens et la portée de la jurisprudence *Sviluppo* . Pour refuser l'accès, le Conseil aurait dû démontrer qu'il est raisonnablement prévisible que des pressions seraient exercées sur les évaluateurs de la Commission si leurs évaluations individuelles étaient publiées. La Médiatrice a motivé son point de vue selon lequel, en l'espèce, il n'était pas raisonnablement prévisible qu'une telle pression soit exercée sur les évaluateurs [6] .

9. En ce qui concerne la question de savoir si les évaluateurs pourraient être amenés à faire preuve de retenue dans leurs évaluations s'ils craignaient que leur point de vue individuel (positif ou négatif) puisse être révélé à l'avenir, après la fin définitive des procédures, le Médiateur a estimé que cela pouvait facilement être traité en expurgeant simplement les noms des évaluateurs (en publiant les évaluations).



10. Enfin, le Médiateur a considéré qu'il existait, en tout état de cause, un intérêt public supérieur à la divulgation des documents. En effet, comme le plaignant l'avait fait valoir, le public a un intérêt à participer à un processus législatif (sur l'adoption de la directive PNR [7] ) et la divulgation des documents en cause aurait contribué à renforcer sa capacité à participer à ce processus. Le Médiateur a reconnu que le plaignant avait soulevé cet argument après que la Commission eut refusé l'accès aux documents et que l'enquête du Médiateur était en cours. Elle ne pouvait donc pas reprocher à la Commission de ne pas avoir tenu compte de cet argument en refusant l'accès aux documents en question. Toutefois, le Médiateur a invité la Commission à prendre en considération cet argument supplémentaire lorsqu'il a répondu à la recommandation du Médiateur.

11. À la lumière de tout ce qui précède, le Médiateur a estimé que c'est à tort que la Commission n'a pas divulgué les documents demandés et a formulé la recommandation suivante à l'intention de la Commission:

**« La Commission devrait publier les documents demandés en tenant compte des expurgations proposées pour des raisons de protection des données. »**

12. Dans son avis sur la recommandation du Médiateur, la Commission a maintenu sa position. Elle n'est pas d'accord avec la conclusion du Médiateur selon laquelle la Commission interprète mal le sens et la portée de la jurisprudence *Sviluppo* . Elle a considéré que, bien que *l'affaire Sviluppo* concernait des procédures de passation de marchés, elle s'appliquait par analogie aux appels à propositions, les risques encourus étant similaires.

13. La Commission a également maintenu son point de vue selon lequel, à l'époque pertinente, elle avait correctement invoqué et appliqué l'exception relative à la protection du processus décisionnel.

14. La Commission a ajouté que, «*en ce qui concerne la recommandation du Médiateur tendant à ce que les services de la Commission prennent en compte d'éventuels changements dans les circonstances factuelles et/ou juridiques intervenues depuis l'adoption de la directive PNR de l'UE en avril 2016, la Commission rappelle respectueusement que, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, une personne peut introduire une nouvelle demande d'accès concernant des documents auxquels l'accès lui a déjà été refusé. Une telle demande impose à l'institution d'examiner si le refus d'accès antérieur reste justifié à la lumière d'une modification de la situation juridique ou factuelle intervenue entre-temps .»*

15. La Commission a conclu que sa décision de ne pas accorder l'accès aux documents demandés ne constituait pas une mauvaise administration. Il a invité le plaignant à présenter une nouvelle demande d'accès aux documents à la lumière des nouvelles circonstances.

16. Dans ses observations sur l'avis de la Commission, la plaignante a déclaré que la Commission n'avait présenté aucun nouvel argument susceptible de justifier le refus de divulgation des documents demandés. Elle souscrit aux points de vue exprimés par le Médiateur dans la recommandation et aux conclusions du Médiateur. Elle a ajouté que la



Commission ne pouvait pas simplement rejeter la demande du Médiateur de prendre en considération, dans le cadre d'une enquête, des arguments supplémentaires sur les raisons pour lesquelles les documents devraient être divulgués, en faisant référence au droit des citoyens de présenter une nouvelle demande d'accès. Le plaignant a demandé au Médiateur de décider que la Commission devrait divulguer les documents demandés.

## Évaluation du Médiateur après la recommandation

17. La Médiatrice note que sa recommandation était fondée sur le fait que la Commission n'a pas, **lorsqu'elle a initialement refusé l'accès aux documents**, justifié correctement pourquoi une exception à l'accès devrait s'appliquer aux documents. La Commission, se fondant sur une lecture erronée et trop approfondie de l'arrêt *Sviluppo*, a considéré à tort qu'il existait une présomption générale de non-divulgaration dans des circonstances où une telle présomption générale ne pouvait exister (voir points 21 à 52 de la recommandation du Médiateur). Le Médiateur considère toujours que ce défaut de la Commission de justifier les raisons pour lesquelles les documents n'ont pas pu être divulgués constitue une mauvaise administration.

18. Le Médiateur souligne que cette constatation de mauvaise administration existe **indépendamment de la question de savoir si l'obligation de divulguer les documents pourrait être renforcée par un intérêt public supérieur justifiant la divulgation**.

19. Le Médiateur convient en effet que la Commission n'aurait pas pu tenir compte des **nouveaux arguments** du plaignant relatifs à un intérêt public supérieur justifiant la divulgation **lorsqu'elle refusait initialement d'accorder l'accès aux documents**. Toutefois, rien ne justifierait de ne pas tenir dûment compte de ces nouveaux arguments, relatifs à un intérêt public supérieur justifiant la divulgation, lorsqu' **ils répondent à la recommandation du Médiateur**. La Médiatrice saisit cette occasion pour souligner à nouveau que ses procédures ne sont pas analogues à des procédures judiciaires, où la **seule question à l'étude** (dans une affaire d'accès aux documents) serait de savoir si **la décision initiale de refus d'accès de l'institution était valide**. En revanche, le Médiateur est parfaitement en droit de demander à une institution de prendre également en considération, lorsqu'il répond à une recommandation du Médiateur, de nouveaux arguments quant aux raisons de la divulgation d'un document, tels que les arguments relatifs à un **intérêt public supérieur justifiant la divulgation**. **Ce faisant, et par conséquent, en prenant en considération le passage du temps au lieu d'insister sur une approche bureaucratique et légaliste, qui peut décourager les citoyens, la Commission ferait preuve d'un niveau plus élevé de sensibilisation et de convivialité des citoyens.**

## Conclusion

Sur la base de l'enquête sur cette plainte, le Médiateur conclut la conclusion suivante:

**Le refus de la Commission de divulguer les documents demandés (avec les noms des**



**évaluateurs expurgés) constitue une mauvaise administration.**

Le plaignant et la Commission seront informés de cette décision.

Emily O'Reilly

Médiateur européen

Strasbourg, le 13/07/2017

[1] Les données des dossiers passagers (PNR) sont des informations fournies par les passagers lors de la réservation et de la réservation des billets et lors de l'enregistrement des vols, ainsi que par les transporteurs aériens à leurs propres fins commerciales. Il contient plusieurs types d'informations, telles que les dates de voyage, l'itinéraire du voyage, les informations sur les billets, les coordonnées, l'agent de voyage par lequel le vol a été réservé, les moyens de paiement utilisés, le numéro de siège et les informations relatives aux bagages. Les données sont stockées dans les bases de données de réservation et de contrôle des départs des compagnies aériennes.

[2] Le processus décisionnel des institutions est protégé par l'article 4, paragraphe 3, du règlement (CE) no 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO 2001, L 145, p. 43).

[3] La Commission s'est fondée sur l'article 4, paragraphe 3, deuxième alinéa, du règlement no 1049/2001, qui se lit comme suit: «*[I] es documents contenant des avis destinés à un usage interne dans le cadre de délibérations et de consultations préliminaires au sein de l'institution concernée sont refusés même après que la décision a été prise si la divulgation du document porterait gravement atteinte au processus décisionnel de l'institution, à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation* ».

[4] Arrêt du Tribunal du 22 mai 2012, *Sviluppo Globale GEIE/Commission européenne*, T-6/10, ECLI:EU:T:2012:245.

[5] Pour de plus amples informations sur le contexte de la plainte, les arguments des parties et l'enquête du Médiateur, veuillez consulter le texte intégral de la recommandation du Médiateur à l'adresse suivante:

<https://www.ombudsman.europa.eu/cases/recommendation.faces/en/74249/html.bookmark>  
[Lien]

[6] Le Médiateur a déclaré que, contrairement aux soumissionnaires privés concurrents dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres, en l'espèce, les États membres ne se faisaient pas concurrence et n'étaient pas incités à faire pression pour réduire les notes des autres États



membres. En tout état de cause, même si les États membres auraient pu obtenir un certain avantage en améliorant leurs notes, une dérogation par une institution de l'Union au droit fondamental d'accès du public aux documents ne peut jamais être justifiée sur la base de la perspective (prétendue) qu'un État membre agira illégalement. En outre, la Commission n'a fourni aucune preuve ou argument selon **lequel des pressions indues** seraient exercées sur les évaluateurs de sources autres que les États membres. Enfin, une fois que le processus décisionnel a définitivement pris fin (et n'est pas soumis à un réexamen ou à des procédures judiciaires), il est difficile d'envisager comment le processus d'évaluation pourrait être affecté par des pressions externes indues.

[7] Cette directive a été adoptée: [Directive \(UE\) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers \(PNR\) aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que des enquêtes et des poursuites \[Lien\]](#) en la matière, JO 2016, L 119, p. 132.