ОБЩ СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
TRIBUNAL GENERAL DE LA UNIÓN EUROPEA
TRIBUNÁL EVROPSKÉ UNIE
DEN EUROPÆISKE UNIONS RET
GERICHT DER EUROPÄISCHEN UNION
EUROOPA LIIDU ÜLDKOHUS
ΓΕΝΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ
GENERAL COURT OF THE EUROPEAN UNION
TRIBUNAL DE L'UNION EUROPÉENNE
CÚIRT GHINEARÁLTA AN AONTAIS EORPAIGH
OPĆI SUD EUROPSKE UNIJE
TRIBUNALE DELL'UNIONE EUROPEA
EIROPAS SAVIENĪBAS VISPĀRĒJĀ TIESA
EUROPOS SĄJUNGOS BENDRASIS TEISMAS
AZ EURÓPAI UNIÓ TÖRVÉNYSZÉKE
IL-QORTI ĠENERALI TAL-UNJONI EWROPEA
GERECHT VAN DE EUROPESE UNIE
SĄD UNII EUROPEJSKIEJ
TRIBUNAL GERAL DA UNIÃO EUROPEIA
TRIBUNALUL UNIUNII EUROPENE
VŠEOBECNÝ SÚD EURÓPSKEJ ÚNIE
SPLOŠNO SODIŠČE EVROPSKE UNIJE
EUROOPAN UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN
EUROPEISKA UNIONENS TRIBUNAL

CVRIA
LUXEMBOURG

RAPPORT D'AUDIENCE *

« Accès aux documents – Règlement (CE) nº 1049/2001 – Documents concernant l'achat de vaccins par la Commission dans le cadre de la pandémie de COVID-19 – Refus partiel implicite suivi d'un refus partiel explicite d'accès – Recours en annulation – Adaptation des conclusions – Exception relative à la protection des intérêts commerciaux d'un tiers – Exception relative à la protection des données à caractère personnel »

- 1144421 -

Dans l'affaire T-761/21,

[redacted], demeurant à [redacted] et les autres parties requérantes dont les noms figurent en annexe [1], représentés par Me A. Durand, avocat,

parties requérantes,

contre

Commission européenne, représentée par Mme C. Ehrbar et par MM. G. Gattinara et A. Spina, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

1 Par leur recours fondé sur l'article 263 TFUE, les requérants, [redacted] et 2088 autres personnes physiques, demandent, initialement, l'annulation de la décision implicite de la Commission européenne refusant de leur accorder l'accès à certains documents concernant l'achat de vaccins par cette institution dans le cadre de la pandémie de COVID-19, puis l'annulation de la décision explicite ultérieure refusant partiellement l'accès à une partie de ces documents.

* Langue de procédure : le français.

[1] La liste des autres parties requérantes n'est annexée qu'à la version notifiée aux parties.

Antécédent du litige

2 Dans le cadre de la pandémie de COVID-19, la Commission a défini, en juin 2020, la stratégie de l'Union européenne en vue d'accélérer la mise au point, la fabrication et le déploiement de vaccins contre cette maladie [voir la communication COM(2020) 245 final de la Commission, du 17 juin 2020, intitulée « Stratégie de l'Union concernant les vaccins contre la COVID-19 »]. L'un des piliers de cette stratégie consistait à assurer une production suffisante de vaccins dans l'Union et, ce faisant, un approvisionnement suffisant des États membres, au moyen de contrats d'achat anticipé conclus avec des fabricants de vaccins par l'intermédiaire de l'instrument d'aide d'urgence.

3 Dans ce contexte, la Commission a en effet estimé que, en échange du droit d'acheter un nombre défini de doses de vaccin dans un délai donné et à un prix donné, une partie des coûts initiaux supportés par les fabricants de vaccins devaient être financés grâce à l'instrument d'aide d'urgence, sous la forme de contrats d'achat anticipé. Dans cette perspective, la Commission a précisé qu'une équipe conjointe de négociation, composée de la Commission et d'un petit nombre d'experts des États membres, serait chargée de négocier les contrats d'achat anticipé, ces derniers devant être conclus au nom de l'ensemble des États membres participants. La Commission a également affirmé qu'elle serait responsable de la procédure de passation de marché au nom des États membres, en incluant les modalités applicables à ce type de passation de marché, et des contrats d'achat anticipé conclus.

4 Selon la Commission, le cadre proposé devait s'analyser en une « police d'assurance », consistant à transférer une partie du risque qui pesait sur l'industrie pharmaceutique vers les autorités publiques, en échange de quoi les États membres étaient assurés de bénéficier d'un accès équitable et abordable à un vaccin, s'il venait à être trouvé.

5 Par courrier du 24 mai 2021 adressé à la présidente de la Commission, ainsi que par courrier électronique du même jour adressé au secrétariat général de la Commission, enregistré le 15 juin 2021 sous la référence GESTDEM 2021/3395, M[redacted] Arnaud Durand, avocats au barreau de Paris, ont demandé, au nom et pour le compte de 86 000 signataires d'une pétition qu'ils représentaient et parmi lesquels figuraient les requérants, l'accès, en vertu 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 L 145, p. 43), à un certain nombre de documents concernant l'achat, par la Commission et pour le compte des États membres de l'Union, de vaccins dans le cadre de la pandémie de COVID-19.

6 En particulier, cette demande (ci-après la « demande initiale ») portait en substance sur les accords d'achat signés par la Commission avec les fabricants de vaccins, sur l'identité des représentants de l'Union ayant pris part aux

négociations avec ces fabricants et sur les déclarations d'intérêts directs ou indirects entre ces représentants et lesdits fabricants.

7 Par courrier du 30 juillet 2021, la directrice générale de la direction générale de la santé et de la sécurité alimentaire de la Commission (ci-après la « DG Santé ») a répondu à la demande initiale. À cet égard, après avoir identifié 46 documents correspondant à la demande d'accès aux documents, elle a relevé que certains documents, qui avaient déjà été divulgués publiquement dans des versions expurgées, pouvaient être transmis dans ces mêmes versions expurgées et a décidé que l'accès aux autres documents devait être refusé, soit partiellement soit totalement pour 17 d'entre eux, dès lors que ces documents relevaient des exceptions prévues à l'article 4, paragraphe 1, sous b), paragraphe 2, premier tiret, paragraphe 3, et paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement nº 1049/2001, relatives, respectivement, à la protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu, à la protection des intérêts commerciaux des entreprises, à la protection du processus décisionnel des institutions et à la protection des procédures juridictionnelles.

8 Le 13 août 2021, les requérants ont présenté, en vertu de l'article 7, paragraphe 2, du règlement nº 1049/2001, une demande confirmative tendant à ce que la Commission révise sa position en ce qui concerne l'ensemble des documents auxquels l'accès avait été refusé soit partiellement soit totalement (ci-après la « demande confirmative »).

9 Par courrier électronique du 3 septembre 2021, la Commission a informé les requérants que, conformément à l'article 8, paragraphe 2, du règlement nº 1049/2001, le délai de réponse à la demande confirmative était prolongé de quinze jours ouvrables et expirait le 24 septembre 2021.

10 Le 24 septembre 2021, la Commission a signalé aux requérants qu'elle n'était toujours pas en mesure de répondre à la demande confirmative. À cette date, l'absence de réponse donnée à la demande confirmative a fait naître une décision implicite de rejet relative aux documents demandés, conformément à l'article 8, paragraphe 3, du règlement nº 1049/2001.

11 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 6 décembre 2021, les requérants ont introduit le présent recours et ont demandé l'annulation de la décision implicite.

12 Le 28 février 2022, la Commission a communiqué aux requérants une version en langue anglaise de la décision explicite statuant sur la demande confirmative. À cet égard, la Commission a indiqué que la décision explicite avait été rendue en langue anglaise par souci de célérité et que la version en langue française de cette décision serait prochainement communiquée aux requérants.

13 Dans cette décision, la Commission a relevé que, lors de l'évaluation de la demande confirmative, le secrétariat général avait procédé à un nouvel examen de la réponse apportée à la demande initiale par la DG Santé et que, à la suite de ce

nouvel examen, la liste des documents correspondant à la demande d'accès aux documents avait été modifiée, portant à 66 le nombre des documents recensés.

14 Concrètement, cette modification s'est traduite par la suppression de l'ensemble des 17 documents préalablement identifiés par la DG Santé comme étant des « projets de protocole d'accord », auquel l'accès avait été refusé totalement en réponse à la demande initiale (voir point 7 ci-dessus), et par l'ajout de nouveaux documents, auquel un accès partiel a été accordé, incluant des contrats d'achat, des contrats d'achat anticipé et 31 courriers relevant de correspondances entre la Commission et les États membres. En outre, un accès partiel plus ample a été accordé aux sept documents qui avaient déjà fait l'objet d'un accès partiel à la suite de la demande initiale.

15 La Commission a indiqué, dans la décision explicite, que l'exception relative à la protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu s'appliquait à l'intégralité des documents et que l'exception relative à la protection des intérêts commerciaux des entreprises s'appliquait également aux documents 1 à 13.

16 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 1er mars 2022, la Commission a demandé au Tribunal, conformément à l'article 130, paragraphe 2, du règlement de procédure du Tribunal, de constater que le recours était devenu sans objet et qu'il n'y avait plus lieu de statuer.

17 Le 31 mars 2022, la version en langue française de la décision explicite a été communiquée aux requérants.

18 Le 6 avril 2022, les requérants ont déposé un mémoire en adaptation de la requête, tendant à l'annulation de la décision explicite. Dans le mémoire en adaptation, les requérants ont par ailleurs estimé, à l'instar de la Commission, que la décision implicite et la décision explicite ultérieure avaient le même objet.

Conclusions des parties

19 Dans la requête, les requérants concluent à ce qu'il plaise au Tribunal :

– annuler la décision implicite ;

– condamner la Commission aux dépens.

20 Dans la demande de non-lieu à statuer, la Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

– constater qu'il n'y a plus lieu de statuer sur le recours ;

– condamner chaque partie à supporter ses propres dépens.

21 Dans le mémoire en adaptation de la requête, les requérants concluent à ce qu'il plaise au Tribunal :

– annuler la décision explicite ;

– annuler la version en langue française de la décision explicite, du 31 mars 2022 ;

– condamner la Commission aux dépens.

22 Dans la réponse au mémoire en adaptation de la requête, la Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

– constater qu'il n'y a plus lieu de statuer sur le recours contre la décision implicite ;

– rejeter le recours tel qu'adapté contre la décision explicite comme non-fondé ;

– rejeter le recours contre la version en langue française de la décision explicite, du 31 mars 2022, comme irrecevable ;

– condamner les requérants aux dépens.

Arguments des parties

Sur la qualité pour agir des requérants

23 Dans ses observations sur le mémoire en adaptation, ainsi que dans la duplique, la Commission a, en substance, émis certaines réserves quant à la qualité pour agir de l'ensemble des 2089 requérants. À cet égard, elle a notamment fait valoir qu'il était difficile de déterminer avec certitude si l'ensemble des requérants figuraient bien parmi les 86 000 premiers signataires de la pétition en cause, au nom et pour le compte desquels la demande initiale d'accès aux documents avait été présentée.

Sur le deuxième chef de conclusions, visant à l'annulation de la version en langue française de la décision explicite

24 À la suite de l'adaptation de leurs conclusions, les requérants demandent, par leur deuxième chef de conclusions, l'annulation de la version en langue française de la décision explicite qui leur a été communiquée le 31 mars 2022. Ce faisant, les requérants critiquent, à tout le moins implicitement, le comportement de la Commission dans le choix de la version linguistique communiquée initialement, le 28 février 2022.

25 La Commission conclut au rejet de ce chef de conclusions comme étant irrecevable. En substance, elle soutient que la décision du 31 mars 2022 est une simple décision confirmative de la version en langue anglaise de la décision explicite communiquée le 28 février 2022.

Sur le fond

26 À l'appui de leur recours, les requérants soulèvent, en substance, cinq moyens tirés, premièrement, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, deuxièmement, de l'incomplétude de la liste des documents recensés comme entrant dans le champ de la demande d'accès, troisièmement, de l'inapplicabilité des deux exceptions invoquées par la Commission pour justifier le refus partiel d'accès aux documents demandés, quatrièmement, de l'existence d'intérêts publics supérieurs justifiant l'accès intégral aux documents demandés et, cinquièmement, de la violation du principe de proportionnalité.

Sur le premier moyen, tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte

27 Au soutien du premier moyen, les requérants font valoir que, faute pour la Commission de produire devant de Tribunal l'acte de délégation correspondant, la décision explicite est illégale, en ce qu'elle a été signée par la Secrétaire générale de la Commission, qui ne disposait pas de la compétence nécessaire pour adopter une telle décision.

28 La Commission réfute cette allégation, et affirme que la Secrétaire générale de la Commission dispose du pouvoir nécessaire pour adopter des actes tels que la décision attaquée.

Sur le deuxième moyen, tiré de l'incomplétude de la liste des documents recensés comme entrant dans le champ de la demande d'accès

29 L'argumentation développée par les requérants dans le cadre du deuxième moyen s'articule, en substance, autour de deux branches.

30 Par une première branche, les requérants reprochent à la Commission d'avoir, dans la décision explicite, retiré de la liste des documents recensés comme répondant à la demande d'accès un certain nombre de documents qui avaient été recensés par la DG Santé en réponse à la demande initiale.

31 Par une seconde branche, les requérants font valoir que, en ne communiquant que des modèles d'actes ou des versions expurgées d'informations essentielles des documents demandés, la Commission, premièrement, n'aurait pas respecté le principe d'accès du public aux documents, deuxièmement, aurait mal interprété les exceptions opposables à la demande d'accès et, troisièmement, n'aurait pas fourni d'explications quant à la question de savoir de quelle manière l'accès à ces documents pouvait porter atteinte aux intérêts prétendument protégés.

32 La Commission rétorque que les documents recensés à la suite de la demande confirmative sont ceux qui rentrent dans le champ de la demande d'accès aux documents présentée par les requérants, et que certains documents identifiés par la DG Santé en réponse à la demande initiale l'avaient été erronément, en ce qu'ils dépassaient le champ de cette demande d'accès. Elle ajoute que la second branche

du deuxième moyen ne développe aucun argumentaire suffisamment précis pour lui permettre d'exercer ses droits de la défense.

Sur le troisième moyen, tiré de l'inapplicabilité des deux exceptions invoquées par la Commission pour justifier le refus d'accès aux documents demandés

33 À l'appui du troisième moyen, qui se divise en deux branches, les requérants soutiennent, en substance, que les deux exceptions invoquées par la Commission pour justifier le refus d'accès aux documents demandés, à savoir, d'une part, l'exception relative à la protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu et, d'autre part, l'exception relative à la protection des intérêts commerciaux des entreprises, étaient inapplicables en l'espèce.

– *Sur la première branche du troisième moyen, tirée de l'inapplicabilité de l'exception relative à la protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu (article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement nº 1049/2001)*

34 Dans le cadre de la première branche du troisième moyen, les requérants font valoir que la Commission n'a pas démontré en quoi la divulgation de l'identité des membres de l'équipe conjointe chargée des négociations des contrats avec les fabricants de vaccins porterait concrètement atteinte à la vie privée ou à l'intégrité de ces membres. À cet égard, les requérants soutiennent que la Commission, en agissant par simple présomption et sans mettre en balance les intérêts en présence, aurait inversé la charge de la preuve.

35 Les requérants allèguent également en substance que la nécessité de transmettre les données sollicitées, qui figurent dans les 22 déclarations d'absence de conflit d'intérêts auxquelles un accès partiel a été accordé, procède du besoin de vérifier l'absence de conflit d'intérêts des personnes ayant négocié les contrats, ainsi que du droit et du besoin accru d'information et de transparence des citoyens, en particulier s'agissant des membres de l'équipe conjointe chargée des négociations des contrats avec les fabricants de vaccins, qui étaient investis d'un mandat public ou à tout le moins d'une mission de service public.

36 La Commission réfute ces allégations, et soutient que les considérations mises en avant par les requérants dans la demande confirmative ne suffisent pas à démontrer que la transmission des données à caractère personnel en cause était nécessaire en l'espèce. Elle ajoute que, à la suite de la divulgation des versions anonymisées des déclarations d'absence de conflits d'intérêts, les requérants ont été en mesure de vérifier que les agents publics concernés remplissaient bien les obligations liées à toute procédure applicable aux marchés publics de l'Union. Elle soutient également qu'il n'a été procédé à aucune inversion de la charge de la preuve mais que, dès lors qu'il existe, comme en l'espèce, des raisons de penser que la divulgation en cause pourrait porter atteinte aux intérêts légitimes des personnes concernées, il n'y a pas lieu de communiquer des données telles que celles demandées, en particulier s'agissant d'agents publics ne disposant pas de pouvoir décisionnel au sein de leur institution ou de fonction hiérarchique élevée.

– *Sur la seconde branche du troisième moyen, tirée de l'inapplicabilité de l'exception relative à la protection des intérêts commerciaux des entreprises (article 4, paragraphe 2, 1er tiret, du règlement nº 1049/2001)*

37 Par la seconde branche du troisième moyen, les requérants font valoir que l'exception relative à la protection des intérêts commerciaux d'une entreprise ne s'oppose pas à la divulgation de certaines informations occultées au titre de cette exception en l'espèce, s'agissant en particulier d'éléments juridiques et scientifiques, constitués des clauses relatives aux propriétés des vaccins, des clauses relatives aux modalités de contrôle qualité des produits, des conditions d'indemnisation des éventuelles victimes des produits défectueux et des clauses relatives aux sous-traitants.

38 Les requérants reprochent ainsi à la Commission de s'être prévalue à tort, dans la décision attaquée, de différents arguments, à savoir le caractère sensible de l'information, la crainte d'effets négatifs liés à la divulgation des données, la crainte d'actions judiciaires, le risque de fournir un avantage concurrentiel à certains fabricants de vaccins ou encore l'atteinte portée à la réputation de certains de ces fabricants auprès des consommateurs et des partenaires commerciaux, pour s'opposer, notamment, à la divulgation des clauses indemnitaires.

39 La Commission considère que ces allégations ne remettent pas en cause la motivation figurant dans la décision attaquée.

Sur le quatrième moyen, tiré de l'existence d'intérêts publics supérieurs justifiant l'accès intégral aux documents demandés

40 Au soutien du quatrième moyen les requérants font valoir que leur demande d'accès aux documents serait justifiée par différents intérêts publics supérieurs pouvant justifier spécifiquement la divulgation des informations sensibles occultées. En particulier, les requérants se prévalent du principe de la bonne gouvernance de l'Union, des principes fondamentaux régissant la commande publique de l'Union, du droit à un procès équitable, à une bonne administration et à l'intégrité de la personne, et du principe de transparence.

41 La Commission rétorque que l'urgence sanitaire exigeait que les États membres obtiennent autant de vaccins possibles de la part de quelques fabricants de vaccins actifs sur un marché international hautement concurrentiel et que, dans ces circonstances, il était dans l'intérêt public de préserver la capacité contractuelle de l'Union et des États membres en ne désavantageant pas sur les marchés internationaux les fabricants ayant signé des contrats sur le marché européen. Elle rappelle également que, pour satisfaire à l'intérêt général évoqué par les requérants, elle a rendu accessible un grand nombre d'informations, dont une partie des contrats concernés, ce qui permet au public d'être informé sur les étapes de la procédure et sur une partie des conditions contractuelles applicables.

42 La Commission observe par ailleurs qu'une partie des arguments des requérants visant à établir l'existence d'un intérêt public supérieur ont été avancés pour la première fois dans la cadre du présent recours, de sorte qu'elle n'a pas été mise en mesure de les examiner au moment de l'adoption de la décision attaquée.

Sur le cinquième moyen, tiré de la violation du principe de proportionnalité

43 À l'appui du cinquième moyen, les requérants soutiennent que les mesures prises par la Commission violent le principe de proportionnalité.

44 La Commission réfute ces allégations.

C. Mac Eochaidh
Juge rapporteur

Annexe

R

Paris,

C[redacted]

Paris,

M [redacted] (France),

P[redacted] (France),

C

(France),

S[redacted] (France),

A [redacted]

[redacted] (France),

P[redacted]

[redacted] Angers (France),

M [redacted] (France),

I [redacted] (France),

C [redacted]

[redacted]

M[redacted]

(France),

A [redacted]

[redacted] Sainte-Geneviève-des-Bois (France),

J[redacted]

[redacted] (France),

M [redacted] Saintes (France),

Y

Valence,

C [redacted] (France),

M[redacted]

[redacted] Marseille,

S [redacted] (France),

E[redacted]

(France),

Y [redacted]

[redacted] (France),

M[redacted] (France),

T [redacted] (France),

B[redacted] (France),

J

Paris,

C[redacted] (France),

G [redacted]

F[redacted] (France),

I [redacted] (France),

B[redacted] (France),

V

Paris,

J

s (France),

A [redacted] (France),

C[redacted] (France),

I [redacted]

[redacted] (France),

M[redacted] (France),

B [redacted] (France),

É[redacted],

S [redacted] (France),

C [redacted] (France),

He [redacted]

[redacted]

M[redacted]

[redacted] Bures-sur-Yvette,

B [redacted]

[redacted] Tours (France),

A[redacted] (France),

M [redacted]

[redacted] Boulogne-Billancourt,

J[redacted] (France),

P [redacted] (France),

I [redacted] (France),

M [redacted]

[redacted] (France),

V[redacted] (France),

N [redacted] ,

S[redacted]

(France),

P [redacted] (France),

St

(France),

Hé

Aix-en-Provence,

G[redacted] (France),

J [redacted] (France),

B[redacted] (France),

M [redacted] (France),

St[redacted]

[redacted] à Paris,

J[redacted], demeurant à Toulouse,

Is [redacted] (France),

B [redacted]

[redacted]

B[redacted] (France),

[redacted]

[redacted],

Sa[redacted] (France),

H [redacted] (France),

L[redacted],

P [redacted] (France),

T

Fréjus,

D [redacted]

[redacted],

G[redacted]

Toulouse,

R [redacted]

[redacted] à Paris,

M[redacted]

[redacted] Montreuil.