



Bruxelles, le

M. AZALBERT Xavier

**DÉCISION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 4 DES  
DISPOSITIONS CONCERNANT LA MISE EN ŒUVRE DU RÈGLEMENT (CE) N° 1049/2001<sup>1</sup>**

**Objet:           Votre demande confirmative d'accès à des documents au titre du  
règlement (CE) n° 1049/2001 – EASE 2023/5267**

Monsieur,

Je fais suite, par la présente, à votre courrier du 16 octobre 2023, enregistré le jour suivant, par lequel vous avez introduit une demande confirmative conformément à l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission<sup>2</sup> [ci-après le «règlement (CE) n° 1049/2001»].

Nous vous prions de bien vouloir excuser notre réponse tardive.

La version originale de la présente décision vous a préalablement été adressée en anglais afin de répondre à votre demande EASE 2023/5267 dans les meilleurs délais. Nous vous en transmettons par la présente une traduction en français.

**1. OBJET DE VOTRE DEMANDE**

Par votre demande initiale du 12 septembre 2023, adressée à la direction générale de l'autorité de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire (HERA), vous avez demandé à avoir accès à «l'ensemble des contrats d'acquisition de vaccins contre la COVID-19 conclus par la Commission Européenne avec les sociétés pharmaceutiques PFIZER Inc/BION'TECH – MODERNA – JANSEEN non caviardées».

Dans sa lettre du 2 octobre 2023, la direction générale de l'HERA vous a renvoyé aux versions expurgées des contrats en question, accessibles à l'adresse suivante:

---

<sup>1</sup> JO L 345 du 29.12.2001, p. 94.

<sup>2</sup> JO L 145 du 31.5.2001, p. 43.

- [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/public-health/eu-vaccines-strategy\\_fr](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/public-health/eu-vaccines-strategy_fr)

Le 16 octobre 2023, vous avez introduit une demande confirmative visant à obtenir de la Commission qu'elle révise sa position et divulgue les documents concernés sans les expurger.

## **2. ÉVALUATION ET CONCLUSIONS EN VERTU DU RÈGLEMENT (CE) N° 1049/2001**

Lors de l'évaluation d'une demande confirmative d'accès à des documents introduite conformément au règlement (CE) n° 1049/2001, le secrétariat général procède à un examen de la réponse donnée par la direction générale compétente au stade initial.

Votre demande concerne les documents suivants:

- contrat d'achat anticipé conclu entre la Commission et Janssen Pharmaceutical, référence Ares(2020)5806059 (ci-après «document 1»);
- contrat d'achat anticipé conclu entre la Commission et BioNTech-Pfizer, référence Ares(2021)256798 (ci-après «document 2»);
- contrat d'achat conclu entre la Commission et BioNTech-Pfizer, référence Ares(2021)1601544 (ci-après «document 3»);
- deuxième contrat d'achat conclu entre la Commission et BioNTech-Pfizer, référence Ares(2021)3404228 (ci-après «document 4»);
- version consolidée du deuxième contrat d'achat conclu entre la Commission et BioNTech-Pfizer, avenants 1 à 5, référence Ares(2023)4017130 (ci-après «document 5»);
- contrat d'achat anticipé conclu entre la Commission et Moderna, référence Ares(2021)256592 (ci-après «document 6»);
- contrat d'achat conclu entre la Commission et Moderna, référence Ares(2021)1601566 (ci-après «document 7»);
- avenant 1 au contrat d'achat conclu entre la Commission et Moderna, référence Ares(2021)7098313 (ci-après «document 8»);
- avenant 2 au contrat d'achat conclu entre la Commission et Moderna, référence Ares(2021)5602046 (ci-après «document 9»);
- avenant 3 au contrat d'achat conclu entre la Commission et Moderna, référence Ares(2023)7762408 (ci-après «document 10»);
- avenant 4 au contrat d'achat conclu entre la Commission et Moderna, référence Ares(2022)5981663 (ci-après «document 11»);

- avenant 5 au contrat d'achat conclu entre la Commission et Moderna, référence Ares(2023)7762495 (ci-après «document 12»).

À titre liminaire, veuillez noter que la Commission a déjà rendu publiques les versions expurgées de la majorité des contrats et avenants mentionnés, disponibles à l'adresse suivante:

[https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/public-health/eu-vaccines-strategy\\_fr](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/public-health/eu-vaccines-strategy_fr)

Conformément à l'article 4, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1049/2001, la Commission a depuis mené auprès des entreprises concernées de nouvelles consultations sur la (plus ample) divulgation des documents en question, en dernier lieu entre décembre 2023 et avril 2024.

À la lumière des réponses recueillies auprès des entreprises et de l'évaluation faite par la Commission elle-même, veuillez noter:

- qu'un large accès partiel, moyennant l'occultation des données à caractère personnel au titre de l'article 4, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) n° 1049/2001, peut être accordé au contrat d'achat anticipé conclu avec Moderna (document 6);
- qu'un accès partiel est accordé aux documents 1 à 4 et aux documents 7 à 12;
- que l'accès à la version consolidée du deuxième contrat d'achat conclu avec BioNTech-Pfizer (document 5) doit être refusé.

La divulgation des passages expurgés des documents demandés doit être refusée sur la base des exceptions prévues à l'article 4, paragraphe 1, point b) (protection des données à caractère personnel), et à l'article 4, paragraphe 2, premier tiret (protection des intérêts commerciaux), du règlement (CE) n° 1049/2001.

Pour des raisons de facilité de lecture, l'abréviation «CAA» sera utilisée pour les contrats d'achat anticipé, c'est-à-dire les contrats conclus sur la base de l'accord annexé à la décision C(2020)4192 de la Commission du 18 juin 2020 en ayant recours à une contribution financière de l'instrument d'aide d'urgence de l'Union européenne (Emergency Support Instrument – ESI) institué par le règlement (UE) 2016/369<sup>3</sup>. Par ailleurs, l'abréviation «CA» sera utilisée pour les contrats d'achat, à savoir les contrats dans lesquels la Commission a agi en tant que centrale d'achat au nom et pour le compte des États membres afin de se procurer les vaccins contre la COVID-19 en vertu dudit accord passé avec les États membres, mais sans recourir à la contribution de l'ESI susmentionnée.

---

<sup>3</sup> JO L 70 du 16.3.2016, p. 1, tel que modifié par le règlement (UE) 2020/521 du Conseil du 14 avril 2020 portant activation de l'aide d'urgence en vertu du règlement (UE) 2016/369 et modification des dispositions dudit règlement pour tenir compte de la propagation de la COVID-19 (JO L 117 du 15.4.2020, p. 3).

Enfin, dans votre demande confirmative, vous affirmez que, puisque la décision initiale a été signée par le directeur de la direction générale de l'HERA, et non par la secrétaire générale de la Commission, la décision devrait être considérée comme illégale.

Dans ce contexte, il convient de noter que le règlement (CE) n° 1049/2001 prévoit un processus d'examen en deux étapes. Conformément à l'article 7, paragraphe 2, dudit règlement, «[e]n cas de refus total ou partiel, le demandeur peut adresser, dans un délai de quinze jours ouvrables suivant la réception de la réponse de l'institution, une demande confirmative tendant à ce que celle-ci révise sa position».

Conformément à l'article 3, troisième alinéa, de la décision de la Commission du 5 décembre 2001 modifiant son règlement intérieur, concernant le traitement des réponses initiales<sup>4</sup>, «[l]e demandeur est informé de la suite réservée à sa demande, soit par le directeur général ou le chef de service concerné [...]». Seules les demandes confirmatives doivent être signées par le secrétaire général, à l'exception des décisions confirmatives émanant de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF)<sup>5</sup>.

Il convient de noter que vous avez reçu une réponse initiale signée par le directeur de la direction générale de l'HERA, dans le plein respect des procédures définies dans les actes susmentionnés. Par conséquent, votre argument concernant l'illégalité de la réponse initiale est dénué de fondement.

## **2.1. Protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu**

L'article 4, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) n° 1049/2001 dispose que «[l]es institutions refusent l'accès à un document dans le cas où la divulgation porterait atteinte à la protection [...] de la vie privée et de l'intégrité de l'individu, notamment en conformité avec la législation communautaire relative à la protection des données à caractère personnel».

Dans son arrêt dans l'affaire C-28/08 P (Bavarian Lager)<sup>6</sup>, la Cour de justice a jugé que, lorsqu'une demande d'accès à des documents contenant des données à caractère personnel est présentée, le règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données<sup>7</sup> [ci-après le «règlement (CE) n° 45/2001»] devient pleinement applicable.

---

<sup>4</sup> JO L 345 du 29.12.2001, p. 94.

<sup>5</sup> Voir article 4 de la décision de la Commission du 5 décembre 2001 modifiant son règlement intérieur.

<sup>6</sup> Arrêt de la Cour de justice du 29 juin 2010 dans l'affaire C-28/08 P, Commission européenne/The Bavarian Lager Co. Ltd (ci-après l'«arrêt Commission européenne/The Bavarian Lager»), EU:C:2010:378, point 59.

<sup>7</sup> JO L 8 du 12.1.2001, p. 1.

Il convient de noter que, le 11 décembre 2018, le règlement (CE) n° 45/2001 a été abrogé par le règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données, et abrogeant le règlement (CE) n° 45/2001 et la décision n° 1247/2002/CE<sup>8</sup> [ci-après le «règlement (UE) 2018/1725»].

Toutefois, la jurisprudence relative au règlement (CE) n° 45/2001 reste pertinente pour l'interprétation du règlement (UE) 2018/1725.

Dans l'arrêt susmentionné, la Cour de justice a indiqué que l'article 4, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) n° 1049/2001 «exige(ait) que l'atteinte éventuelle à la vie privée et à l'intégrité de l'individu soit toujours examinée et appréciée en conformité avec la législation de l'Union relative à la protection des données à caractère personnel, et ce notamment avec le règlement [...] [sur la protection des données]»<sup>9</sup>.

L'article 3, point 1, du règlement (UE) 2018/1725 dispose que l'on entend par données à caractère personnel «toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable [...]».

Comme la Cour de justice l'a confirmé dans l'affaire C-465/00, Rechnungshof, «aucune raison de principe ne permet d'exclure les activités professionnelles [...] de la notion de “vie privée”»<sup>10</sup>.

Les documents contiennent des données à caractère personnel, telles que les prénoms et les noms des représentants des entreprises concernées, ainsi que les signatures manuscrites de représentants de la Commission européenne.

Veillez noter que, conformément à la pratique administrative interne de la Commission, les prénoms et les noms des membres de l'encadrement supérieur de la Commission sont divulgués et seules les signatures manuscrites sont occultées.

En ce qui concerne les représentants des entreprises, les noms<sup>11</sup> des personnes concernées ainsi que d'autres données permettant de les identifier constituent indubitablement des données à caractère personnel au sens de l'article 3, point 1, du règlement (UE) 2018/1725.

Aux termes de l'article 9, paragraphe 1, point b), du règlement (UE) 2018/1725, «des données à caractère personnel ne sont transmises à des destinataires établis dans l'Union autres que les institutions et organes de l'Union que si [...] le destinataire établit qu'il est nécessaire que ces données soient transmises dans un but spécifique d'intérêt public et le responsable du traitement établit, s'il existe des raisons de penser que cette transmission

---

<sup>8</sup> JO L 295 du 21.11.2018, p. 39.

<sup>9</sup> Arrêt Commission européenne/The Bavarian Lager, précité, point 59.

<sup>10</sup> Arrêt de la Cour de justice du 20 mai 2003 dans les affaires jointes C-465/00, C-138/01 et C-139/01, Rechnungshof e.a./Österreichischer Rundfunk, EU:C:2003:294, point 73.

<sup>11</sup> Arrêt Commission européenne/The Bavarian Lager, précité, point 68.

pourrait porter atteinte aux intérêts légitimes de la personne concernée, qu'il est proportionné de transmettre les données à caractère personnel à cette fin précise, après avoir mis en balance, d'une manière vérifiable, les divers intérêts concurrents».

En ce qui concerne vos arguments invoquant l'article 9 du règlement (UE) 2016/679<sup>12</sup> (ci-après le «règlement général sur la protection des données»), veuillez noter que la Commission ne fait pas référence à ce règlement, qui n'est en tout état de cause pas applicable en l'espèce.

La transmission de données à caractère personnel par la Commission européenne ne peut avoir lieu que si les conditions de l'article 9, paragraphe 1, point b), du règlement (UE) 2018/1725 sont réunies et si le traitement est licite conformément aux exigences de l'article 5 du règlement (UE) 2018/1725.

La première condition de l'article 9, paragraphe 1, point b), du règlement (UE) 2018/1725, à savoir la nécessité pour le destinataire d'établir qu'il est nécessaire que les données soient transmises dans un but spécifique d'intérêt public, n'est pas remplie en l'espèce.

Dans l'affaire C-615/13 P, ClientEarth, la Cour de justice a jugé que l'institution n'est pas tenue d'examiner d'office l'existence d'une nécessité de transférer des données à caractère personnel<sup>13</sup>. Cela ressort également clairement de l'article 9, paragraphe 1, point b), du règlement (UE) 2018/1725, qui exige que la nécessité de la transmission des données à caractère personnel soit établie par le destinataire.

Par conséquent, votre argument selon lequel la direction générale de l'HERA aurait dû démontrer que l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 1, point b), du règlement est applicable, est dénué de fondement. Comme le confirme explicitement l'article 9, paragraphe 1, point b), du règlement (UE) 2018/1725, la charge de la preuve de la nécessité du transfert de données à caractère personnel incombe au *destinataire* de ces données à caractère personnel.

En outre, en application de l'article 9, paragraphe 1, point b), du règlement (UE) 2018/1725, la Commission ne doit examiner les autres conditions de licéité du traitement de données à caractère personnel que si la première condition est remplie, à savoir si le destinataire a établi qu'il était nécessaire que ces données soient transmises dans un but spécifique d'intérêt public. C'est uniquement dans ce cas que la Commission doit examiner s'il existe des raisons de penser que cette transmission pourrait porter atteinte aux intérêts légitimes de la personne concernée et, dans l'affirmative, établir la

---

<sup>12</sup> Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (JO L 119 du 4.5.2016, p. 1).

<sup>13</sup> Arrêt de la Cour de justice du 16 juillet 2015, ClientEarth/Autorité européenne de sécurité des aliments, C-615/13 P, EU:C:2015:489, point 47.

proportionnalité de la transmission des données à caractère personnel à cette fin précise, après avoir mis en balance, d'une manière vérifiable, les divers intérêts concurrents.

Dans votre demande confirmative, vous n'avancez aucun argument pour établir la nécessité d'une transmission des données à caractère personnel dans un but spécifique d'intérêt public. Par conséquent, la Commission européenne n'est pas tenue d'examiner s'il existe des raisons de penser que cette transmission pourrait porter atteinte aux intérêts légitimes des personnes concernées.

Nonobstant ce qui précède, il existe des raisons de penser que la divulgation des données à caractère personnel figurant dans les documents demandés porterait atteinte aux intérêts légitimes des personnes concernées, étant donné qu'il existe un risque réel et non hypothétique qu'une telle divulgation publique porte atteinte à leur vie privée et les expose à des contacts extérieurs non sollicités<sup>14</sup>. À cette fin, veuillez noter que, dans l'affaire T-39/17, Port de Brest, le Tribunal a réfuté la nécessité d'un transfert de données en invoquant un droit d'interpellation du fonctionnaire public<sup>15</sup>.

Par conséquent, conformément à l'article 4, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) n° 1049/2001, l'accès aux données à caractère personnel ne saurait être accordé, étant donné que la nécessité d'obtenir un accès à celles-ci dans un but d'intérêt public n'a pas été démontrée et qu'il n'existe aucune raison de penser que la divulgation des données à caractère personnel en question ne porterait pas atteinte aux intérêts légitimes des individus concernés.

## **2.2. Protection des intérêts commerciaux**

### *2.2.1. Remarques liminaires*

La Commission a mené de vastes consultations auprès des entreprises avec lesquelles elle avait préalablement signé des contrats pour l'achat de vaccins contre la COVID-19. À la suite de ces consultations, la Commission conclut que les parties concernant les obligations contractuelles doivent encore être protégées, étant donné que leur divulgation porterait atteinte aux intérêts commerciaux légitimes de ces entreprises.

Le règlement (CE) n° 1049/2001 dispose qu'«[e]n principe, tous les documents des institutions devraient être accessibles au public. Toutefois, certains intérêts publics et privés devraient être garantis par le biais d'un régime d'exceptions»<sup>16</sup>.

En outre, l'article 4, paragraphe 4, dudit règlement dispose que «[d]ans le cas de documents de tiers, l'institution consulte le tiers afin de déterminer si une exception

---

<sup>14</sup> Voir, à cette fin, conclusions du Tribunal dans son arrêt du 6 avril 2022 dans l'affaire T-506/21, Hans-Wilhelm Saure/Commission européenne, EU:T:2022:225.

<sup>15</sup> Arrêt du 19 septembre 2018 dans l'affaire T-39/17, Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest)/Commission européenne, EU:T:2018:560.

<sup>16</sup> Considérant 11 du règlement.

prévue au paragraphe 1 ou 2 est d'application, à moins qu'il ne soit clair que le document doit ou ne doit pas être divulgué».

Aux termes de l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, du règlement (CE) n° 1049/2001, «[l]es institutions refusent l'accès à un document dans le cas où sa divulgation porterait atteinte à la protection des intérêts commerciaux d'une personne physique ou morale déterminée, y compris en ce qui concerne la propriété intellectuelle».

Le juge de l'Union a conclu que les informations commerciales sensibles relatives, notamment, aux stratégies commerciales des entreprises concernées ou à leurs relations commerciales et les parties des documents où apparaissent des informations propres à une entreprise révélant son expertise sont couvertes par la protection prévue à l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, du règlement (CE) n° 1049/2001<sup>17</sup>.

Il y a lieu d'interpréter l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, du règlement (CE) n° 1049/2001 conformément à l'article 339 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «TFUE»), qui impose aux membres du personnel des institutions de l'Union de ne pas divulguer les informations qui, par leur nature, sont couvertes par le secret professionnel, et notamment les renseignements relatifs aux entreprises et concernant leurs relations commerciales. L'application du règlement (CE) n° 1049/2001 ne saurait avoir pour conséquence de priver d'effet utile l'article 339 TFUE, ce règlement ne le primant pas.

Les passages expurgés des contrats auxquels vous demandez l'accès contiennent des informations qui, si elles étaient divulguées, nuiraient à la compétitivité des entreprises concernées en tant qu'acteurs commerciaux du marché mondial de la production et de la commercialisation des produits pharmaceutiques en question. C'est la raison pour laquelle les contrats eux-mêmes contiennent des exigences de confidentialité. Comme indiqué, par exemple, dans le CA conclu avec BioNTech-Pfizer, le non-respect des obligations de confidentialité équivaudrait à une violation des contrats et pourrait faire l'objet de sanctions en vertu des lois et règlements applicables en matière de valeurs mobilières.

Il importe tout d'abord de souligner que tous les contrats d'achat de vaccins contre la COVID-19 ont été négociés individuellement avec chacune des entreprises [ci-après également le(s) «fournisseur(s)»] et contiennent des clauses qui divergent souvent d'un contrat à l'autre.

L'étendue du caviardage diffère selon que les contrats dans lesquels figurent les dispositions contractuelles concernées ont été conclus au début de la pandémie en 2020 ou ultérieurement et selon que les contrats sont toujours en cours d'exécution ou non.

---

<sup>17</sup> Arrêt du 9 septembre 2014 dans l'affaire T-516/11, MasterCard e.a./Commission, EU:T:2014:759, points 82 à 84 (ci-après l'«arrêt MasterCard e.a./Commission»).



En outre, le Tribunal a déjà confirmé<sup>18</sup> que l'exception relative aux «intérêts commerciaux» s'étend aux informations commerciales sensibles relatives, notamment:

- aux stratégies commerciales de l'entreprise ou des entreprises concernées;
- à leurs relations commerciales;
- à leur expertise;
- aux prix;
- à l'attractivité comparative de leurs offres;
- à leurs modalités de financement;
- aux montants de leurs ventes, à leurs parts de marché; etc.

Il convient de relever que, le processus de négociation étant mené individuellement avec chaque fabricant de vaccins, certains passages techniques de l'offre du soumissionnaire figurent souvent, généralement sans modifications majeures, dans les clauses individuelles de chaque CAA et de chaque CA.

Veillez noter que les offres des soumissionnaires sont généralement protégées par défaut conformément à la jurisprudence, qui a établi l'existence d'une présomption générale de non-divulgation, étant donné que leur divulgation pourrait être utilisée pour fausser la concurrence, que ce soit dans une procédure de passation de marché en cours ou dans des procédures ultérieures<sup>19</sup>.

Les parties expurgées de tous les CAA et CA faisant l'objet de la présente décision contiennent des informations commerciales confidentielles, telles que des informations sur la manière dont les entreprises traitent les demandes de fourniture de doses de vaccin, les spécifications des produits et de leurs composants, les performances et la répartition de la responsabilité, le régime d'indemnisation, le calendrier prévu, les délais de livraison et les dates butoirs, des informations détaillées sur les prix, ainsi que sur d'autres clauses spécifiques au contrat, telles que les modalités et notifications applicables en cas de retard de paiement et de suspension des obligations, la propriété intellectuelle, des informations sur les sous-traitants, etc.

Les avenants aux CAA/CA contiennent également des informations commerciales confidentielles, comme l'admet la jurisprudence précitée. Par exemple, dans les avenants au CA conclu avec Moderna, des informations spécifiques et détaillées sur les calendriers et les délais de livraison (avenants 1, 2, 4 et 5), sur la durée du contrat et les obligations des parties au titre du contrat (avenants 1 et 4), sur les modalités de paiement et les prix (avenants 1 à 5), sur l'attribution de doses supplémentaires (avenants 1 et 4), sur le niveau d'exécution des obligations contractuelles du fournisseur (avenants 1, 2 et 5), sur

---

<sup>18</sup> Arrêt du Tribunal du 7 février 2018 dans l'affaire T-718/15, PTC Therapeutics International/Agence européenne des médicaments (EMA), EU:T:2018:66, point 85.

Arrêt du Tribunal du 7 septembre 2022 dans l'affaire T-448/21, Hans-Wilhelm Saure/Commission européenne, EU:T:2022:525, point 88.

<sup>19</sup> Arrêt du Tribunal du 26 mars 2020 dans l'affaire T-734/17, Viasat, Inc./Commission européenne, EU:T:2020:123, points 43, 50 et 65.

Arrêt du Tribunal du 7 septembre 2022 dans l'affaire T-651/21, Hans-Wilhelm Saure/Commission européenne, EU:T:2022:526, point 104, qui concernait l'achat de vaccins contre la COVID-19.

la chaîne d'approvisionnement (avenants 1 à 5), sur les obligations contractuelles du fournisseur en ce qui concerne la livraison des doses de produit aux pays donateurs et aux pays bénéficiaires concernés (avenants 1 et 5), sur les obligations contractuelles du fournisseur en cas de retard de livraison ou de livraison manquante (avenants 1 et 2), sur les autres obligations contractuelles qui incombent au fournisseur au titre du CA (avenant 1), sur les obligations du fournisseur en ce qui concerne la mise au point de produits contre les variants (avenant 1), sur la possibilité pour le fournisseur de fournir un vaccin combiné (avenant 1), sur les responsabilités, les mesures correctives et l'indemnisation des parties (avenants 1 et 5), sur le procédé de fabrication et les partenaires du réseau participant au processus de fabrication (avenant 1), sur les conditions de report (avenants 3, 4 et 5), sur la quantité de doses supplémentaires au titre du contrat (avenants 4 et 5).

En ce qui concerne les avenants au deuxième CA conclu avec BioNTech-Pfizer, le cinquième avenant, notamment, comprend des informations commerciales confidentielles sur les calendriers de livraison et les volumes et des informations détaillées sur les prix.

La divulgation de ces informations nuirait aux négociations entre les entreprises et leurs autres clients ou fournisseurs et porterait donc préjudice aux intérêts économiques et commerciaux de ces entreprises. Une telle divulgation révélerait à leurs concurrents des informations détaillées sur la manière dont les entreprises exécutent les contrats d'achat de vaccins et leur fournirait des indications sur la manière dont ils pourraient présenter des offres pour de futurs contrats publics et privés en matière de vaccins et d'autres médicaments. C'est le cas, par exemple, des contrats conclus avec BioNTech-Pfizer.

Dans les paragraphes qui suivent, nous précisons la mesure dans laquelle l'exception relative à la protection des intérêts commerciaux des différentes entreprises est établie en l'espèce selon les différentes dispositions contractuelles concernées. Le risque de nuire à ces intérêts existe à trois égards.

Le premier risque concerne le processus de production du fournisseur (section 2.2.2 ci-dessous). Il s'agit d'informations commercialement sensibles sur l'organisation industrielle et la capacité du fournisseur à fabriquer le vaccin.

Le deuxième risque concerne certains aspects financiers des contrats (section 2.2.3 ci-dessous) et est lié à la capacité économique du fournisseur à continuer à produire et à livrer le vaccin dans le temps.

Le troisième risque porte sur l'exécution éventuelle de certaines dispositions contractuelles, telles que celles relatives à la responsabilité et à l'indemnisation (section 2.2.4 ci-dessous), puisque leur divulgation intégrale révélerait aux concurrents l'avantage précis résultant des négociations pour le fournisseur.

#### *2.2.2. Informations relatives à l'organisation et à la capacité industrielles des fournisseurs*

Certains passages expurgés des documents contiennent clairement des éléments qui sont directement liés au savoir-faire dans la mise au point et la production du vaccin.

C'est le cas, par exemple, à l'article I.2 concernant la définition du terme «vaccin» dans le premier CA conclu avec Pfizer-BioNTech, et à l'article I.6.2 de ce même contrat concernant la définition d'un «vaccin adapté».

Cela vaut également pour les informations figurant dans les annexes des contrats qui contiennent les spécifications concernant la production des vaccins.

Si elles étaient divulguées publiquement, les informations détaillées concernant la technologie et le produit mis au point par les entreprises concernées pourraient être exploitées par leurs concurrents pour concevoir leurs propres produits, en particulier par les sociétés pharmaceutiques susceptibles de recourir à la même technologie, ce qui nuirait à la position des entreprises concernées sur le marché.

Le même problème se pose en ce qui concerne le processus de livraison lorsque les informations à ce sujet peuvent être utilisées pour glaner des détails techniques concernant le processus de production, compte tenu des caractéristiques très particulières du produit. C'est le cas, par exemple, dans la pièce jointe n° 3 du CAA conclu avec Pfizer-BioNTech («spécifications de livraison») concernant la chaîne du froid et à l'article I.6.9 de ce CAA, étant donné que le vaccin produit par cette entreprise doit, comme on le sait, être stocké et conservé à très basse température<sup>20</sup>.

En outre, la divulgation de la définition des obligations mutuelles des parties dans le domaine des droits de propriété intellectuelle peut porter préjudice au fournisseur.

La divulgation de ces dispositions affaiblirait en particulier les positions de négociation des entreprises dans les futures négociations de contrats.

Enfin, le même problème se pose en ce qui concerne, d'une part, l'indication des sites de production, comme c'est le cas à l'article I.6.3 du CAA conclu avec BioNTech-Pfizer, et, d'autre part, la mention des sous-traitants (par exemple dans les annexes des contrats conclus avec BioNTech-Pfizer). Dans les deux cas, le nom de ces sites et, surtout, la nature de leur relation économique ou industrielle avec le fournisseur ne relèvent pas du domaine public. Le choix d'un site de production en fonction de sa situation géographique ou la décision de faire appel à un fabricant en particulier relèvent souvent de la stratégie commerciale de l'exploitant. En effet, la décision de produire dans tel emplacement spécifique (par exemple au sein ou en dehors de l'Union) ou de faire appel à tel sous-traitant en particulier (par exemple uniquement pour le remplissage et la finition du produit, ou bien également pour la distribution) résulte d'un choix économique précis de la part du fournisseur, qui traduit sa stratégie commerciale interne.

---

<sup>20</sup> [https://www.ema.europa.eu/fr/documents/product-information/comirnaty-epar-product-information\\_fr.pdf](https://www.ema.europa.eu/fr/documents/product-information/comirnaty-epar-product-information_fr.pdf), p. 53.

Dans votre demande confirmative, vous affirmez que «[...] Les entreprises sont soumises à l'obligation légale de divulguer des informations d'intérêt public, par exemple dans les secteurs chimique et pharmaceutique. Ces réglementations, qui garantissent un niveau élevé de transparence, ne sont pas affectées. La directive ne permet pas aux entreprises de dissimuler les informations qu'elles sont tenues de soumettre aux autorités de régulation ou au grand public».

Il convient de noter que les parties expurgées contiennent des informations qui n'appartiennent pas au domaine public et vont au-delà des informations disponibles à la suite de la publication de l'autorisation de mise sur le marché (AMM) et de ses annexes sur le site web de l'Agence européenne des médicaments (EMA).

En conséquence, dans chacune des situations décrites ci-dessus, la divulgation des informations figurant dans les dispositions contractuelles expurgées révélerait inévitablement aux concurrents des fournisseurs un élément important de leurs capacités industrielles.

### *2.2.3. Informations relatives aux risques financiers pesant sur les fournisseurs*

Les CAA et les CA conclus ensuite sont nécessairement de nature similaire, puisqu'ils visent à répondre au même besoin, suivent la même procédure de passation de marchés et sont fondés sur la même base juridique. Ces contrats définissent les procédures et les conditions selon lesquelles les États membres participants doivent payer les doses de vaccin contre la COVID-19 qu'ils ont commandées au titre du contrat. Dans ces contrats sont également précisées les obligations auxquelles sont tenues les parties pendant la durée des contrats et par la suite. Toutefois, et de manière générale, si les conditions contractuelles ne sont pas nécessairement les mêmes dans les CA et dans les CAA, notamment en raison de l'absence de versement d'acompte dans le cas des CA, les conditions négociées pour les CAA (y compris concernant les prix) sont toujours pertinentes pour tout CA ultérieur.

Pour ce qui est, plus particulièrement, du prix par dose, du prix total et des données financières (telles que la méthode de calcul du taux de change utilisée pour la conversion des devises) qui figurent dans les contrats, la divulgation de ces informations commerciales sensibles permettrait au public de tirer des conclusions quant aux stratégies commerciales et tarifaires des entreprises, lesquelles pourraient à leur tour être utilisées par les concurrents afin de planifier leurs propres stratégies pour leurs propres produits. En conséquence, cela pourrait porter gravement atteinte aux négociations actuelles et futures menées au niveau mondial par ces entreprises avec d'autres entités achetant leur produit, avec lesquelles elles n'auraient pas encore négocié les conditions tarifaires et monétaires.

En ce qui concerne certaines dispositions spécifiques relatives à l'appui budgétaire de l'Union en faveur des fournisseurs (également dénommé «acompte»), la Commission a divulgué le montant de l'«acompte», c'est-à-dire la contribution apportée pour soutenir

les efforts industriels déployés par le fournisseur en recourant aux ressources de l'ESI, conformément aux dispositions prévues dans les CAA pour presque tous les contrats.

La Commission a alloué au budget de l'ESI une enveloppe de 2,15 milliards d'euros pour financer les CAA de vaccins, que les États membres ont complétée à hauteur de 750 millions d'euros pour parvenir à un montant total de 2,9 milliards d'euros.

Les entreprises concernées par les contrats dont il convient d'expurger les informations relatives à l'appui budgétaire de l'Union (à savoir Johnson and Johnson et BioNTech-Pfizer) ont mis en avant des motifs concrets pour justifier le caractère confidentiel, d'un point de vue commercial, de la somme qui leur est allouée par la Commission.

En effet, en disposant du montant de l'acompte, il est notamment possible de procéder à une évaluation (en fonction des pratiques du marché, par exemple) pour déterminer le montant total du contrat et, in fine, le prix par dose, lequel constitue une information commerciale sensible pour les entreprises. Les montants sont des informations commercialement sensibles relatives à la structure des paiements au titre du CAA.

Comme expliqué plus haut, cela pourrait avoir des répercussions négatives sur les négociations entre ces entreprises et d'autres entités achetant le produit en question à qui elles pourraient proposer d'autres conditions tarifaires, et porter préjudice à l'ensemble des opérations de ces entreprises car leur stratégie et leur structure tarifaires seraient ainsi révélées.

La jurisprudence des juridictions de l'Union a déjà établi que les informations commerciales sensibles relatives, notamment, aux stratégies commerciales des entreprises concernées ou à leurs relations commerciales ainsi que les informations spécifiques à une entreprise susceptibles d'en révéler l'expertise sont couvertes par la protection prévue à l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, du règlement (CE) n° 1049/2001<sup>21</sup>.

Les risques commerciaux potentiels et les recommandations relatives à la réduction de ces risques, les prix facturés dans le cadre d'un contrat à caractère sensible et les seuils des engagements financiers conclus dans ce cadre peuvent également être des éléments sensibles sur le plan commercial, notamment pour les contrats qui sont encore en cours d'exécution<sup>22</sup>.

La divulgation de ces passages des contrats désavantagerait clairement le fournisseur vis-à-vis de ses concurrents, car le niveau de risque financier accepté par le fournisseur lors de la conclusion des contrats serait ainsi porté à leur connaissance et ses concurrents obtiendraient ainsi de précieuses informations concernant la stratégie des entreprises en question en matière de fixation des prix.

---

<sup>21</sup> Arrêt MasterCard e.a./Commission précité, points 82 à 84.

<sup>22</sup> Arrêt du Tribunal du 27 février 2018 dans l'affaire T-307/16, CEE Bankwatch Network/Commission, point 110.

Dans de telles circonstances, il y a lieu de considérer que certains aspects financiers des contrats doivent demeurer protégés en vertu de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, du règlement (CE) n° 1049/2001.

#### *2.2.4. Informations relatives aux risques courus par les fournisseurs quant à l'engagement de leur responsabilité*

Les dispositions contractuelles relatives à la responsabilité et à l'indemnisation ont été partiellement occultées dans chaque contrat, étant donné que la divulgation de ces parties causerait un préjudice grave et non hypothétique aux intérêts commerciaux du fournisseur, et ce à trois égards.

Premièrement, une connaissance précise des limites de la responsabilité du fournisseur permettrait l'adoption d'un comportement stratégique à l'égard de ce dernier, lequel pourrait être confronté aux conséquences économiques de multiples actions en justice engagées dans le seul but de recevoir une indemnisation liée à l'utilisation des produits en question.

Deuxièmement, la divulgation intégrale des dispositions contractuelles relatives à l'indemnisation, en particulier celles qui définissent les conditions exactes dans lesquelles le fournisseur ne peut pas recourir à l'indemnisation, révélerait inévitablement à ses concurrents – à savoir toutes les sociétés pharmaceutiques, y compris celles qui ne produisent pas de vaccins – les «faiblesses» de la couverture de sa responsabilité éventuelle et leur fournirait un avantage concurrentiel qu'ils pourraient exploiter plus avant.

Troisièmement, la connaissance précise des limites de la responsabilité du fournisseur aurait également des répercussions sur la réputation générale des fournisseurs tant auprès des consommateurs qu'auprès de leurs partenaires commerciaux éventuels.

Cela pourrait porter atteinte aux intérêts des fournisseurs d'une manière non hypothétique, en les exposant à des pressions extérieures qui ne font pas partie de l'environnement commercial ordinaire dans le cadre duquel les CAA et les CA ont été négociés.

Cela explique pourquoi certains passages des clauses contractuelles relatives à l'indemnisation (c'est-à-dire des conditions selon lesquelles le fournisseur est indemnisé) ne peuvent être divulgués — voir par exemple le caviardage à l'article I.12 du CAA conclu avec BioNTech-Pfizer.

En outre, certaines dispositions contractuelles spécifiques ont une dimension commerciale qui a été évaluée et convenue avec le fournisseur et dont la divulgation révélerait aux concurrents éventuels des informations concernant la capacité et la stratégie commerciales internes de l'opérateur économique concerné.

C'est le cas de l'article I.6.3, point iv), du CAA conclu avec BioNTech-Pfizer, concernant les difficultés éventuelles auxquelles le fournisseur pourrait être confronté au niveau du mécanisme d'approvisionnement, et de l'article I.6.7 de ce même contrat, concernant une renonciation.

Il en va de même pour les dispositions contractuelles relatives au calendrier de livraison et les obligations contractuelles s'y rattachant.

Enfin, il en va de même, à titre d'exemple, pour l'article II.6.4, point iii), du CA conclu avec BioNTech-Pfizer, concernant la limite financière de la responsabilité contractuelle, et de l'article II.8.4 de ce même contrat, concernant les garanties du fournisseur.

Dans tous ces exemples, les informations retranchées sont commercialement sensibles car elles permettent de connaître avec précision les coûts qu'une rupture de contrat pourrait engendrer pour le fournisseur. Cette conséquence éventuelle pour le fournisseur est manifeste dans le cas des dispositions qui régissent le calendrier des livraisons, lesquelles contiennent souvent des règles relatives aux dommages et intérêts préalablement fixés dus en cas de retard de livraison ou de livraison manquante.

Comme expliqué ci-dessus, la divulgation de cette information pourrait nuire au fournisseur si un concurrent avait connaissance de celle-ci, en ce qu'elle lui donnerait une idée très réaliste des bénéfices réels réalisés par le fournisseur lors de la conclusion du contrat avec la Commission. Cela est particulièrement vrai lorsque l'on sait, d'une part, que ces mêmes fournisseurs sont également engagés dans la négociation de contrats pour la livraison de vaccins contre la COVID-19 avec d'autres pays de par le monde et, d'autre part, que c'est sur ce marché mondial que la concurrence s'exerce. Ce risque est prévisible et pourrait très bien se concrétiser. Ce conflit potentiel avec les intérêts commerciaux du fournisseur est d'autant plus préjudiciable pour ce dernier que l'exécution du contrat est sur le point de démarrer; c'est le cas du deuxième CA conclu avec BioNTech-Pfizer.

En outre, il existe toujours un marché mondial des vaccins contre la COVID-19 sur lequel les pays concluent également de nouveaux contrats après l'expiration des contrats conclus au début de la pandémie et pendant celle-ci.

Dans ce contexte, le marché mondial sur lequel les entreprises mènent leurs activités doit être pris en considération dans l'évaluation des effets d'une divulgation publique au titre du règlement (CE) n° 1049/2001. En effet, lors de l'évaluation de l'applicabilité de l'exception relative aux «intérêts commerciaux» à certaines informations retranchées, différents facteurs ont été pris en considération, notamment la situation particulière de chaque fabricant de vaccins sur le marché, ses caractéristiques, ses relations avec d'autres acteurs commerciaux, ses stratégies de marché et d'entreprise et l'usage que ses concurrents pourraient faire de l'information divulguée.

Par conséquent, il y a lieu de conclure que la divulgation intégrale des contrats passés avec les entreprises nuirait aux intérêts commerciaux de ces dernières, essentiellement en

compromettant leur compétitivité sur le marché mondial. En particulier, la divulgation du document 5 et des parties expurgées des documents 1 à 4 et 6 à 12 nuirait aux intérêts commerciaux de Moderna, de Janssen Pharmaceuticals et de BioNTech-Pfizer d'une manière raisonnablement prévisible et non hypothétique.

Aussi convient-il de conclure, sur la base de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, premier tiret (protection des intérêts commerciaux), du règlement (CE) n° 1049/2001, que l'accès à l'intégralité des documents ne peut être octroyé.

### **3. INTÉRÊT PUBLIC SUPÉRIEUR JUSTIFIANT LA DIVULGATION**

Premièrement, veuillez noter que l'article 4, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) n° 1049/2001 ne prévoit pas la possibilité que l'exception qu'il établit soit infirmée par un intérêt public supérieur.

L'exception visée à l'article 4, paragraphe 2, premier tiret (protection des intérêts commerciaux), du règlement (CE) n° 1049/2001 ne s'applique pas s'il existe un intérêt public supérieur justifiant la divulgation du document visé. Cet intérêt doit, premièrement, être public et, deuxièmement, l'emporter sur le préjudice causé par la divulgation.

Dans votre demande confirmative, vous faites référence à un arrêt de la Haute Cour d'Afrique du Sud – division Pretoria du 17 août 2023, dans lequel la High Court a jugé qu'il existait un intérêt public à la divulgation des contrats.

En ce qui concerne cette observation, comme l'a déjà expliqué la direction générale de l'HERA, l'Union européenne n'est pas juridiquement tenue de se conformer à un arrêt rendu dans un pays tiers, en particulier lorsqu'il concerne la divulgation de documents auxquels l'Union n'est aucunement associée. En outre, comme déjà expliqué dans les sections précédentes, les contrats conclus entre la Commission européenne et les sociétés pharmaceutiques résultent d'un long processus de négociation; ils contiennent des modalités et conditions qui ont fait l'objet d'un accord en ce qui concerne les intérêts de l'Union.

Les conclusions d'un arrêt rendu par un juge d'un pays tiers ne constituent pas en soi des motifs valables permettant de démontrer qu'un intérêt public supérieur prévalant dans l'Union européenne l'emporterait sur les motifs justifiant le refus d'une divulgation intégrale des documents auxquels vous demandez l'accès.

Cela ne signifie nullement que l'ordre public de l'Union européenne est moins protecteur à l'égard des citoyens européens que celui de l'Afrique du Sud, contrairement à ce que vous affirmez dans votre requête.

Vous expliquez en outre qu'«[...] il convient de souligner que lorsque la Commission commet une erreur de droit lorsqu'elle indique "il appartient à la personne qui fait valoir l'existence d'un intérêt public supérieur de démontrer l'existence de circonstances spécifiques justifiant la divulgation" puisque dans un tel cas c'est justement à la Commission d'effectuer un contrôle de proportionnalité afin de déterminer si la



production du contrat sans occultation n'est pas néanmoins justifiée par un intérêt supérieur. Or, la Commission ne le fait pas, elle n'a même pas un mot sur ce point, ignorant totalement l'intérêt public supérieur de l'Union Européenne et des citoyens. Pire encore, alors que l'Afrique du Sud comme l'ensemble des États Membres de l'UE ont adhéré à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et donc partagent les mêmes valeurs fondamentales, la Commission prétend que l'intérêt public supérieur des habitants de l'Afrique du Sud serait différent de celui des citoyens de l'UE qui eux auraient moins de droit à la transparence. Là encore, la Commission procède par affirmations péremptoires au lieu de raisonner en droit et d'effectuer un contrôle de proportionnalité des intérêts en présence».

À titre liminaire, veuillez noter que, selon une jurisprudence constante de la Cour de justice, la charge de la preuve de l'existence d'un intérêt public supérieur incombe au demandeur, qui doit, d'une part, faire valoir l'existence d'un intérêt public susceptible de primer les raisons justifiant le refus d'accès aux documents concernés et, d'autre part, démontrer précisément en quoi la divulgation des documents concernés contribuerait à assurer la protection de cet intérêt public à un point tel que le principe de transparence prime la protection des intérêts ayant motivé le refus de divulgation<sup>23</sup>. Il appartient donc au demandeur qui souhaite voir l'institution en question réviser sa position en soutenant l'existence d'un intérêt public supérieur de présenter des arguments à cet effet<sup>24</sup>.

Il convient de souligner que la Cour de justice a reconnu qu'une référence générale à la transparence ne suffit pas à étayer un intérêt public supérieur<sup>25</sup>, y compris des arguments convaincants, expliquant que les documents demandés seraient utiles à la participation effective au processus législatif, dans le but d'une protection accrue de la santé humaine et de l'environnement<sup>26</sup>.

Pas plus que des allégations générales, selon lesquelles la divulgation de ces documents serait nécessaire pour la protection de la santé publique, sans que soient fournis les motifs concrets qui justifieraient dans quelle mesure une telle divulgation servirait cet intérêt général<sup>27</sup>.

Il résulte de ce qui précède que le seuil permettant de démontrer l'existence d'un intérêt public supérieur pour dispenser de l'application des exceptions prévues à l'article 4 du règlement (CE) n° 1049/2001 est très élevé.

---

<sup>23</sup> Arrêt du Tribunal du 9 octobre 2018 dans l'affaire T-634/17, Anikó Pint/Commission européenne, EU:T:2018:662, point 48; arrêt du Tribunal du 23 janvier 2017 dans l'affaire T-727/15, Association Justice & Environment, z.s./Commission européenne, EU:T:2017:18, point 53; arrêt du Tribunal du 5 décembre 2018 dans l'affaire T-875/16, Falcon Technologies International LLC/Commission européenne, EU:T:2018:877, point 84.

<sup>24</sup> Arrêt du Tribunal du 5 octobre 2022 dans l'affaire T-214/21, Múka/Commission européenne, EU:T:2022:607, point 66.

<sup>25</sup> Arrêt de la Cour de justice du 16 juillet 2015 dans l'affaire C-612/13 P, ClientEarth/Commission européenne, EU:C:2015:486, point 93.

<sup>26</sup> Arrêt du Tribunal du 1<sup>er</sup> février 2023 dans l'affaire T-354/21, ClientEarth/Commission européenne, EU:T:2023:34, point 94.

<sup>27</sup> Arrêt de la Cour de justice du 11 mai 2017 dans l'affaire C-562/14 P, Royaume de Suède et Spirlea/Commission européenne, EU:C:2017:356, points 55 à 57.

Vous n'avez pas fourni les motifs requis pour démontrer l'existence d'un intérêt public supérieur.

Contrairement à ce que vous affirmez, la Commission a procédé à sa propre appréciation afin de déterminer si un intérêt public était susceptible de prévaloir sur les intérêts publics et privés protégés par l'article 4, paragraphe 2, premier tiret (protection des intérêts commerciaux). Il résulte de cette appréciation que les circonstances de l'espèce ne permettent pas de conclure que le principe de transparence s'impose avec une acuité particulière pour constituer un intérêt public supérieur justifiant la divulgation.

La Commission a consulté les entreprises concernées et a procédé à un examen attentif des intérêts en jeu, ce qui a abouti à l'octroi d'un accès partiel aux contrats en question.

La Commission souscrit pleinement au principe selon lequel la transparence constitue un élément essentiel du processus décisionnel de l'Union. Il est particulièrement important d'informer le public sur la mise au point et le financement des vaccins et la Commission est consciente du degré élevé de transparence exigé pour ce type de négociations, lesquelles ne se font pas dans le secret.

La Commission a souligné à plusieurs reprises l'importance de la transparence dans le processus d'achat de vaccins.

C'est également la raison pour laquelle la Commission a mené plusieurs consultations avec les entreprises, ce qui a abouti à la décision d'accorder un accès partiel aux documents plus large que ce qui avait été initialement décidé.

La Commission réexamine sa position concernant la divulgation des contrats progressivement au fil du temps depuis la fin des négociations des contrats. Elle a répondu et continue de répondre régulièrement à un nombre très important de demandes d'accès aux documents concernant les négociations relatives aux vaccins, soumises en vertu du règlement (CE) n° 1049/2001.

Si la Commission convient de la nécessité de garantir un niveau élevé de transparence des contrats, elle doit par ailleurs protéger les informations commerciales sensibles dont la divulgation nuirait à la compétitivité des entreprises concernées, comme expliqué ci-dessus.

C'est pourquoi les contrats eux-mêmes contiennent des clauses de confidentialité, qui doivent être respectées par la Commission, comme indiqué dans le discours de la commissaire Kyriakides. En effet, le droit d'accès aux documents n'est pas un droit général et absolu, mais peut faire l'objet de limitations et de restrictions, comme l'ont reconnu les juridictions<sup>28</sup>.

Il convient de noter que les exigences de confidentialité persistent même après l'expiration des contrats.

---

<sup>28</sup> Voir arrêt du Tribunal du 3 mai 2018 dans l'affaire T-653/16, République de Malte/Commission européenne, EU:T:2018:241, point 160.

La Commission a pris diverses mesures pour assurer la transparence la plus large possible des négociations, sans pour autant porter atteinte aux intérêts commerciaux des acteurs concernés. Elle s'emploie à garantir la plus grande transparence et la plus grande inclusion dans le renforcement de la préparation et de la disponibilité des contre-mesures médicales dans l'Union.

Dans ce contexte, la Commission a publié de manière régulière des informations sur l'état d'avancement des négociations avec les fabricants de vaccins et a informé le public à chaque fois qu'un contrat a été conclu. En outre, il est de notoriété publique qu'une partie du financement lié à la conclusion des contrats d'achat anticipé avec les entreprises provient de l'instrument d'aide d'urgence (ESI).

La Commission s'est efforcée de fournir des informations de première main au Parlement européen lors des débats en plénière, lors des réunions des commissions, lors des 21 réunions du groupe de contact concernant les vaccins et par écrit (questions parlementaires, questions complémentaires, correspondance).

En ce qui concerne votre argument selon lequel «[l]’on constate donc qu’il existe en la matière un monopole des États Membres et donc une interdiction – et par là même une contrainte – faite à toute autre personne, qu’elle soit une entité économique ou un particulier, de se procurer les vaccins. Ce monopole, accompagné de l’interdiction faite à toute autre personne de se procurer les vaccins, ne peut que conduire à considérer que les actes (en l’occurrence les contrats) par lesquels les États Membres s’octroient seuls le droit de se procurer les vaccins, constituent une manifestation évidente d’un intérêt public supérieur», dans le contexte de la crise de la COVID-19, la Commission a élaboré une stratégie européenne visant à accélérer le développement, la fabrication et la mise au point de vaccins<sup>29</sup>. Avec la stratégie en matière de vaccins, qui ne comportait pas l’octroi d’un monopole aux États membres, la Commission a soutenu les efforts visant à rendre le processus plus efficace, ce qui a permis de ramener le délai à moins d’un an pour la plupart des vaccins.

Nonobstant ce qui précède, il convient de noter que ces considérations dépassent le champ d’application du règlement (CE) n° 1049/2001.

En outre, il est à noter que, selon la jurisprudence de la Cour, l’activité administrative, telle que celle en cause, n’exige pas la même étendue d’accès aux documents que celle exigée par l’activité législative d’une institution de l’Union<sup>30</sup>.

Pour les raisons exposées ci-dessus et compte tenu de la mise en balance minutieuse des intérêts en jeu, la Commission n’a pas été en mesure d’identifier un quelconque intérêt

---

<sup>29</sup> [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/public-health/eu-vaccines-strategy\\_fr](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/public-health/eu-vaccines-strategy_fr)

<sup>30</sup> Voir arrêt de la Cour de justice du 29 juin 2010 dans l’affaire C-139/07 P, Commission européenne/Technische Glaswerke Ilmenau, EU:C:2010:376, point 60, et arrêt de la Cour de justice du 21 septembre 2010 dans les affaires jointes C-514/07 P, C-528/07 P et C-532/07 P, Royaume de Suède e.a./API et Commission européenne, EU:C:2010:541, point 77.

public susceptible de prévaloir sur les intérêts protégés par l'article 4, paragraphe 2, premier tiret (protection des intérêts commerciaux).

Par conséquent, aucun intérêt public supérieur justifiant la divulgation des parties retranchées des contrats expurgés et la divulgation du document 5 n'a pu être établi.

#### **4. ACCÈS PARTIEL**

Conformément à l'article 4, paragraphe 6, du règlement (CE) n° 1049/2001, à l'exception du document 5, un accès partiel aux documents demandés est accordé dans la plus large mesure possible. Aucun accès partiel supplémentaire n'est possible sans qu'il soit porté atteinte aux intérêts protégés par les exceptions décrites ci-dessus.

#### **5. VOIES DE RECOURS**

Enfin, j'attire votre attention sur les voies de recours dont vous disposez contre la présente décision. Vous pouvez former un recours devant le Tribunal de l'Union européenne ou déposer une plainte auprès du Médiateur européen, selon les conditions exposées respectivement à l'article 263 et à l'article 228 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Je vous prie de croire, Monsieur, à l'assurance de ma considération distinguée.

*Par la Commission  
Ilze JUHANSONE  
Secrétaire générale*

Pièces jointes: 11