

Accès aux documents et obligations de transparence

Le Tribunal de l'UE précise la notion de message, texte, document, information

Par Azelio FULMINI Ph.D., Avocat au Barreau de Bruxelles

Matina Stevi, journaliste au New York Times, avait demandé à la Commission européenne, sur la base du règlement n° 1049/2001,⁽¹⁾ l'accès à l'ensemble des messages textuels échangés entre la présidente de la Commission et le CEO de l'entreprise pharmaceutique Pfizer.⁽²⁾ La Commission européenne répondit de n'être pas en mesure de faire droit à la demande, n'étant pas en possession d'aucun document correspondant à la description de la demande. Par arrêt du 14 mai 2025,⁽³⁾ le Tribunal de l'Union européenne a fait droit au recours introduit par Mme Stevi contre la dite décision.

Questions préliminaires. L'on entend par document tout contenu informatif, quel que soit son support (texte sur support papier ou électronique, enregistrement sonore, visuel ou audiovisuel) qui porte sur des aspects relatifs aux politiques, initiatives et décisions relevant de la compétence de l'institution. À cet égard, le juge de l'UE a souligné à plusieurs reprises que, conformément à l'objectif poursuivi par la réglementation sur l'accès aux documents, cette définition a un caractère large qui englobe tous les documents existants et détenus par les institutions⁽⁴⁾.

Par la suite, le juge de l'UE a établi qu'ils doivent être qualifiés de « documents existants » toutes les informations qui peuvent être extraites d'une base de données électronique dans le cadre de son utilisation courante à l'aide d'outils de recherche préprogrammés, même si ces informations n'ont pas encore été présentées sous cette forme ou n'ont jamais fait l'objet d'une recherche par les agents des institutions.⁽⁵⁾ En d'autres termes, seuls les documents dont l'extraction d'une base de données nécessite une intervention substantielle doivent être considérés comme des « nouveaux documents ».

Enfin, le juge de l'Union a affirmé à plusieurs reprises que les institutions doivent toujours justifier les raisons pour lesquelles elles n'ont pas archivé et, par conséquent, ne sont pas en possession d'un document donné. Selon le Tribunal, en effet, le droit d'accès aux documents exige que les institutions fassent le nécessaire pour faciliter l'exercice effectif de ce droit. Un tel exercice effectif suppose que les institutions concernées procèdent, dans toute la mesure du raisonnable et d'une manière non arbitraire et prévisible, à l'établissement et à la conservation de la documentation concernant leurs activités⁽⁶⁾. Il est

à noter que l'approche extensive adoptée par le juge de l'Union ne semble pas être pleinement appliquée par les institutions, qui ont parfois tendance à adopter des pratiques plus restrictives.

La Commission européenne, a adopté, par exemple, de nouvelles dispositions relatives à la mise en œuvre du règlement 1049/2001, sous la forme d'une annexe à la décision établissant son règlement intérieur⁽⁷⁾. Cet acte ne se limite toutefois pas à réglementer la procédure d'accès aux documents détenus par la Commission, mais intègre, de façon probablement irrégulière, certains aspects substantiels des règles introduites par le règlement.

En premier lieu celles relatives à la notion de document, pour laquelle les nouvelles dispositions introduisent les définitions suivantes : a) document rédigé par la Commission, b) document reçu par la Commission, ainsi que c) document en possession de la Commission. Cette dernière définition comprend a) les documents enregistrés⁽⁸⁾, et b) ceux créés à l'aide d'une application informatique contrôlée par la Commission et lui appartenant, conservés sur un dispositif interne ou dans un service cloud interne, à l'exception des documents archivés dans des dossiers personnels à usage exclusivement personnel en dehors de l'activité professionnelle. Ces définitions semblent non conformément restrictives (l'article 7 de la décision précitée stipule que seules les informations importantes, non éphémères ou susceptibles d'entraîner des actions ou un suivi de la part de la Commission ou de l'un de ses services sont enregistrées).

La décision est problématique dans la mesure où elle introduit une définition de document en possession de l'institution, alors que l'accès aux documents s'applique à tous les documents, y compris ceux qui ne sont pas en possession de l'institution concernée. De plus elle confère à la Commission elle-même le pouvoir de décider quels sont les documents importants qui méritent d'être enregistrés, et introduit une longue liste de documents qui ne doivent pas être considérés comme importants, à savoir : « a) les contenus dont la non-conservation n'entraînerait pas de conséquences négatives d'ordre administratif ou juridique pour la Commission européenne ; b) les contenus diffusés dans le cadre d'échanges de vues informels et préliminaires entre le personnel de la Commission européenne ; c) les échanges sur des questions de courte durée (comme les questions pratiques pour des réunions) ; d) les informations sur des situations personnelles, si elles ne sont pas pertinentes pour la documentation et la mise en œuvre des procédures établies par le statut des fonctionnaires ; e) les échanges de vues informels et préliminaires entre le personnel

des services de la Commission européenne visant à déterminer la position de l'entité administrative responsable du contenu des documents ; f) les itérations d'un document préliminaire (par exemple, un projet de proposition législative, une communication politique ou une analyse d'impact) ; et g) les versions initiales de documents en cours d'élaboration dans des espaces collaboratifs, c'est-à-dire les versions qui ne reflètent pas le résultat du travail collaboratif sur la plateforme et ne le documentent pas. Cette liste est problématique. Par ailleurs, les informations échangées par courrier électronique et non enregistrées, car jugées non importantes, pourraient s'avérer pratiquement inaccessibles au public, leur durée de conservation n'étant que de six mois.

Dans cette situation, le Tribunal a annulé la décision de la Commission attaquée, en déclarant, d'une part, que le champ d'application des droits et obligations relatifs au droit d'accès aux documents des organes de l'Union européenne couvre toute communication, quel que soit son format, pour autant qu'elle soit en rapport avec les activités de l'institution, et, d'autre part, que la Commission ne peut se contenter d'affirmer qu'elle n'est pas en possession des documents demandés, mais doit fournir des explications crédibles. Le Tribunal confirme que le règlement sur l'accès aux documents vise à garantir l'effectivité la plus large possible du droit d'accès du public aux documents détenus par les institutions, conformément aux principes de l'État de droit et de la démocratie. Par conséquent, en principe, tous les documents, entendus dans un sens très large, des institutions devraient être accessibles au public.

Le Tribunal précise que si, lorsqu'une institution affirme, en réponse à une demande d'accès, qu'un document n'existe pas, l'inexistence du document est présumée, conformément à la présomption de véracité dont est investie cette affirmation, cette présomption peut néanmoins être renversée sur la base d'éléments pertinents et concordants fournis par le demandeur. Ayant les requérants produit des éléments pertinents et concordants qui permettent de présumer avec une quasi-certitude l'existence des échanges en question, notamment sous forme de messages textuels (SMS et e-mails), dans le cadre de l'achat par la Commission de vaccins auprès de cette société lors de la pandémie de Covid-19, la présomption d'inexistence et de non-possession des documents demandés est donc renversée. Dans une telle situation, la Commission ne peut se contenter d'affirmer qu'elle n'est pas en possession des documents demandés, mais doit fournir des explications crédibles permettant de comprendre pourquoi ces documents n'ont pas été trouvés.

En l'espèce, les réponses de la Commission aux demandes formulées au cours de la procédure faisaient référence à des hypothèses et des déclarations changeantes ou imprécises, tant en ce qui concerne l'existence ou l'inexistence passée ou présente desdits messages que la manière dont ils ont été recherchés a posteriori. La Commission avait déclaré qu'à sa

connaissance, les messages susmentionnés de la présidente n'ont probablement pas été enregistrés et qu'elle n'est pas en mesure d'affirmer avec certitude s'ils ont existé et/ou s'ils ont été effacés. Elle n'a pas expliqué en détail le type ou l'identité des lieux où ces perquisitions auraient été effectuées. Elle n'a, donc, pas fourni d'explication plausible quant à la raison pour laquelle les documents demandés n'étaient pas en sa possession. En outre, la Commission n'a pas suffisamment précisé si les SMS demandés avaient été effacés et, dans l'affirmative, si l'effacement avait été effectué volontairement ou automatiquement, ou si le téléphone portable du président avait été remplacé entre-temps, avec effacement automatique ou perte de toutes les données, y compris les SMS.

Enfin, la Commission n'a même pas expliqué de manière plausible pourquoi elle considérerait que les SMS en question ne contenaient pas d'informations substantielles ou ne nécessitaient pas de suivi. Le régime des exceptions⁽⁹⁾ n'était donc pas applicable en l'espèce.

Le Tribunal confirme ainsi que les institutions ne peuvent priver de toute substance le droit d'accès aux documents en leur possession en s'abstenant de procéder à l'enregistrement des documents relatifs à leurs activités⁽¹⁰⁾. Dans la pratique, l'archivage des documents est une étape qui doit être effectuée selon des critères suffisamment clairs et précis, pour lesquels, en principe, les institutions ne disposent pas d'une grande marge d'appréciation, notamment parce que l'absence d'un document n'entraîne pas automatiquement l'inapplicabilité du règlement 1049/2001.

Partant toujours de ce principe, la Cour a également souligné l'importance revêtue par les procès-verbaux des réunions tenues par les institutions. Il est clair que les évaluations que les institutions doivent effectuer aux fins de l'enregistrement, ainsi que pour distinguer les « documents » des simples « informations », se sont compliquées à la suite de l'évolution des technologies numériques, qui ont multiplié les systèmes de communication couramment utilisés. Il est ainsi réaffirmé encore une fois que l'obligation d'accorder l'accès aux documents institutionnels a une valeur substantielle et pas seulement formelle.

- 1) Du 12 mai 2022, numéro GESTDEM 2022/2678
- 2) entre le 1^{er} janvier 2021 et le 11 mai 2022 (...).
- 3) (Grande Chambre) 14 mai 2025, affaire T-36/23, Stevi et The New York Times c. Commission européenne
- 4) Arrêt du 8 juillet 2017, C-213/15 P, p. 17
- 5) Arrêt 11 janvier 2017, C-491/15 P, p. 37
- 6) Arrêt 20 septembre 2019, T-433/17, p. 38
- 7) Décision (UE) 2024/3080 de la Commission du 4 décembre 2024 établissant le règlement intérieur de la Commission et modifiant la décision C(2000) 3614, dans le Journal officiel de l'Union européenne (JOUE), série L, du 5 décembre 2024, pp. 1-41
- 8) Décision (UE) 2021/2121 de la Commission du 6 juillet 2020, article 7, relative à la gestion des documents et des archives, dans JOUE, L 430, du 2 décembre 2021, pp. 30-41
- 9) (article 4 du règlement 1049/2001) Arrêts : 1^{er} juillet 2008, C-39/05 P et C-52/05 P, p. 36 ; 17 octobre 2013, C-280/11 P, p. 31 ; 3 juillet 2014, C-350/12 P, p. 48.
- 10) Arrêt 25 septembre 2024, T-570/22, p. 76

Nouvel actionnariat et levée de fonds pour 21News

21News (www.21news.be) est un jeune média digital indépendant qui défend le pluralisme et l'impartialité. Le média, lancé en octobre 2024 avec l'appui de l'entrepreneur belge Pierre Rion, propose une information rigoureuse sur l'actualité politique, économique, sociale et internationale, à travers des articles, analyses et enquêtes.



Le site d'informations souhaite aujourd'hui se développer. Son créateur, Étienne Dujardin, conseiller communal MR à Woluwe-Saint-Pierre (Bruxelles), annonce que le média va bénéficier d'une levée de fonds d'un million d'euros supplémentaire grâce au soutien d'une dizaine d'investisseurs.

« Nous montons aujourd'hui en puissance en Belgique dans le but de devenir un média bilingue de référence. Nous avons atteint nos objectifs d'abonne-

ments bien plus rapidement que prévu. Nous avons pu constater des engagements très importants sur les réseaux sociaux, avec des taux exceptionnels pour un média qui vient de commencer. Sur base de ces premiers signes très encourageants, nous avons décidé d'élargir notre offre. Nous allons également recruter des journalistes de premier plan dans les semaines à venir afin de couvrir les deux parties du pays », déclare la direction de 21News sur son site Internet. « Nous avons déjà des abonnés néerlandophones et nous pensons que la Flandre souhaite, elle aussi, un média avec une ligne éditoriale comparable à celle du Figaro, du Point ou d'Europe 1, comme annoncé à la création du média », ajoute la direction.

Le conseil d'administration de 21News sera présidé par Étienne Bertier, personnalité franco-belge qui a dirigé plusieurs titres de presse dont l'important groupe de presse CMI (fondé par Daniel Kretnsky et détenteur de Marianne, Franc-Tireur, Libération).

Autre personnalité à faire son entrée au conseil d'administration de 21News : Louis Sarkozy. Le chroniqueur et essayiste français, fils de Nicolas Sar-

kozy, collaborait depuis plusieurs mois déjà avec le média belge, avec « En Toute Liberté », une émission d'entretiens longs, où des personnalités politiques, économiques ou intellectuelles prennent le temps de confronter leurs idées sans filtre.

« Je me consacrerai principalement au podcast. J'ai déjà réalisé avec beaucoup de plaisir et d'intérêt quelques épisodes pour 21News. C'est une opportunité de dialoguer avec des invités de très haut niveau. À la lumière de mon expérience aux États-Unis, je pense que les podcasts ont beaucoup de retard en Europe et je crois donc fortement au concept que nous allons proposer et à son succès. » a déclaré Louis Sarkozy.

A noter enfin l'entrée du groupe Bolloré, via Lagardère, dans le capital de 21News. Lagardère est active dans les domaines des médias (Le Journal du Dimanche, Le JDN, Elle, Europe 1, Europe 2, RFM...), de l'édition, de la distribution et du divertissement, filiale du conglomérat de l'édition et distribution français Louis Hachette Group, contrôlé par la famille Bolloré.

Source : 21News & L'Echo



Séminaire

La citoyenneté à l'ère 2.0 - 3.0, responsabilité et bien commun

LIEU : Centre Jean XXIII, 52 rue Jules Wilhelm, Luxembourg-Kirchberg

10 octobre 2025

PROGRAMME

8h30-9h00 - Accueil (café)

9h00-9h15 - Mot de bienvenue et introduction - Christian Descoups, Président de Pétrusse asbl

9h15-10h15 - L'illusion des conventions citoyennes dans la prise de décisions politiques en Europe - Pr Philippe Poirier, Titulaire de la Chaire de recherche en études parlementaires de l'Université du Luxembourg

10h15-10h30 - Pause-café

10h30-11h30 - Confiance et vérité, défis de la démocratie de demain Thomas Antoine, Ambassadeur honoraire de Belgique

11h30-12h30 - Citoyenneté : responsabilité et bien commun Charles Margue, député Déi Gréng (2018-2023), Commission Justice et Paix, Luxembourg

12h40 - Déjeuner et clôture

Inscription auprès de Christian Descoups : christian.descoups@gmail.com
avant le 26 septembre 2025
Participation aux frais : 90 €, à verser sur le compte de
Pétrusse ASBL n° IBAN : LU75 0019 1955 8309 4000 - BIC : BCEELUL

backbone
Financer les PME. Servir l'Homme

Partenaires

AGEFI
Luxembourg
Le Journal Financier de Luxembourg