



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 12 octobre 2023
(OR. en)

12697/23

LIMITE

INF 193
API 143

NOTE

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	délégations
N° doc. préc.:	12696/23
Objet:	Accès du public aux documents - Demande confirmative n° 29/c/01/23

Les délégations trouveront en annexe un projet de réponse à la demande confirmative n° 29/c/01/23 (cf. document ST 12696/23).

RÉPONSE À LA DEMANDE CONFIRMATIVE N° 29/c/01/23
présentée par courrier électronique le 1^{er} septembre 2023 et enregistrée le même jour

Le Conseil a examiné la présente demande confirmative, présentée conformément au règlement (CE) n° 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 Commission¹ (ci-après le "règlement (CE) n° 1049/2001") et à l'annexe II du règlement intérieur du Conseil², et est parvenu à la conclusion exposée ci-après:

1. Le 5 juillet 2023 (demande enregistrée le 7 juillet 2023), le demandeur a demandé l'accès à:
 - a) l'ensemble des documents transmis par les États membres au Conseil concernant la proposition, faite par le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), d'ajouter son client à la liste des personnes visées par des mesures restrictives, qui figure à l'annexe de la décision 2014/145/PESC du Conseil et à l'annexe I du règlement (UE) n° 269/2014 du Conseil;
 - b) l'ensemble des documents produits par le Conseil et ses instances préparatoires qui ont conduit à la décision d'ajouter son client à la liste susmentionnée.
2. Dans sa réponse du 28 août 2023 (réf. 23/2065-vl/nb), le secrétariat général du Conseil (ci-après le "SGC"):
 - a) a informé le demandeur que les documents fournissant des éléments de preuve à l'appui de la décision et du règlement du Conseil visés au point 1a) étaient les documents **WK 3073/2022** et **WK 17621/2022**, tous deux communiqués au demandeur dans le cadre d'une procédure d'accès privilégié respectivement les 13 avril 2022 et 22 décembre 2022, et les documents **WK 10524/2023 INIT + REV 1**, produits ultérieurement (les 9 et 10 août 2023), pour lesquels le demandeur pouvait introduire une nouvelle demande au titre de la même procédure susmentionnée.
 - b) a indiqué que les quatre documents WK susmentionnés ne pouvaient être divulgués au public car, compte tenu de leur contenu sensible, leur divulgation porterait atteinte à la vie privée et à l'intégrité des personnes qui y sont visées ainsi qu'à l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales (article 4, paragraphe 1, point a), troisième tiret, et article 4, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) n° 1049/2001);

¹ JO L 145 du 31.5.2001, p. 43.

² Décision 2009/937/UE du Conseil, JO L 325 du 11.12.2009, p. 35.

- c) a identifié dix-huit documents concernant les travaux préparatoires ayant conduit à l'adoption de la décision du Conseil, divulguant neuf d'entre eux dans leur intégralité, accordant un accès partiel à cinq d'entre eux (**ST 11349/22**, **ST 16184/22**, **ST 6811/23**, **ST 9620/23** et **ST 11045/23**) et occultant les annexes contenant des projets de correspondance avec les personnes visées par les mesures restrictives et leurs avocats en invoquant la nécessité d'assurer la protection des données (c'est-à-dire l'article 4, paragraphe 1, point b) susmentionné);
- d) a informé le demandeur qu'en ce qui concerne les quatre autres documents (**ST 7122/22**, **ST 7124/22**, **ST 6807/23** et **ST 6809/23**, qui contiennent les propositions du SEAE relatives à la décision et aux règlements d'exécution du Conseil en question), des consultations avec le SEAE étaient toujours en cours et que, par conséquent, le demandeur recevrait une réponse complémentaire dès l'achèvement de ces consultations.
3. Le 1^{er} septembre 2023, le demandeur a présenté une demande confirmative dans laquelle il demande au Conseil de réexaminer la position du SGC, en soutenant que les documents divulgués par le secrétariat général ne correspondaient pas à sa demande, étant donné qu'ils ne permettaient pas d'identifier les États membres ayant pris l'initiative qui a conduit à la proposition du SEAE d'adopter des mesures restrictives à l'égard de son client.
4. Par courrier électronique du 4 septembre, le secrétariat général, prenant acte de la réponse du demandeur, a précisé que le Conseil n'était en possession d'aucun document reçu des États membres de l'UE concernant les propositions du SEAE et qu'il n'y avait pas d'autres documents concernant ce sujet, à l'exception des quatre documents du SEAE mentionnés au point 2d) ci-dessus.
5. Dans sa réponse du 5 septembre, le demandeur a renouvelé sa demande confirmative et demandé à recevoir confirmation qu'"*aucun État membre n'avait fait savoir au Conseil qu'il souhaitait l'inscription de son client sur la liste*".
6. Le Conseil a soigneusement examiné la demande confirmative. En tenant pleinement compte des principes qui sous-tendent le règlement (CE) n° 1049/2001, et à la lumière des arguments du demandeur et de nouvelles consultations, il a réexaminé s'il était possible d'identifier d'autres documents en sa possession qui correspondraient à la demande du demandeur et s'il était possible d'accorder au public l'accès intégral aux documents demandés visés au point 2.c) ci-dessus.

7. Le Conseil a achevé l'examen des quatre documents restants (à savoir les quatre propositions du SEAE) visés au point 2.d) ci-dessus, auxquels le demandeur peut désormais avoir un accès partiel à la suite des consultations avec le SEAE qui ont été menées à leur terme. Pour les raisons exposées ci-dessous (voir points 19 à 22), les parties de ces documents contenant des données à caractère personnel sur des personnes physiques ne sont pas divulguées.
8. Les parties non divulguées de ces propositions contiennent des informations sur les personnes dont le nom a été retiré et qui n'ont donc pas été retenues dans la liste définitive des personnes sanctionnées, adoptée par le Conseil.

EXAMEN DES DOCUMENTS DEMANDÉS AU TITRE DU RÈGLEMENT (CE) N° 1049/2001

**A. L'EXCEPTION PRÉVUE À L'ARTICLE 4, PARAGRAPHE 1, POINT a),
TROISIÈME TIRET (RELATIONS INTERNATIONALES) DU RÈGLEMENT (CE)
N° 1049/2001 INVOQUÉE POUR REFUSER L'ACCÈS À L'INTÉGRALITÉ DES
DOCUMENTS WK 3073/2022, WK 17621/2022 ET WK 10524/2023 INIT + REV 1**

9. Le Conseil rappelle que, en vertu de la jurisprudence constante de la Cour de justice, les exceptions tirées de l'intérêt public prévues à l'article 4, paragraphe 1, point a), du règlement (CE) n° 1049/2001 sont soumises à un régime particulier par rapport aux autres exceptions prévues à l'article 4.
10. D'une part, "*s'agissant des exceptions relatives à l'intérêt public visées au paragraphe 1, sous a), de cet article*" [article 4 du règlement (CE) n° 1049/2001], il convient de reconnaître au Conseil "*une large marge d'appréciation aux fins de déterminer si la divulgation au public d'un document porterait atteinte aux intérêts protégés par cette disposition*"³.

³ Arrêt du 11 juillet 2018, ClientEarth/Commission, T-644/16, EU:T:2018:429, point 25, et arrêt du 27 novembre 2019, Izuzquiza et Semsrott/Frontex, T-31/18, EU:T:2019:815, point 65.

11. D'autre part, une fois que le Conseil a conclu que la divulgation porterait effectivement atteinte à l'intérêt public dans ce domaine, il n'a d'autre choix que de refuser l'accès aux documents concernés, étant donné qu'*"il ressort du libellé de l'article 4, paragraphe 1, sous a), [du] règlement [(CE) n° 1049/2001] que, s'agissant des exceptions au droit d'accès visées par cette disposition, le refus de l'institution est obligatoire dès lors que la divulgation au public d'un document est de nature à porter atteinte aux intérêts que protège ladite disposition, sans qu'il y ait lieu, en pareil cas et à la différence de ce que prévoit notamment le paragraphe 2 du même article, de procéder à une mise en balance des exigences liées à la protection desdits intérêts avec celles qui résulteraient d'autres intérêts"*.⁴
12. Dès lors, si le Conseil dispose d'une large marge d'appréciation pour évaluer les conséquences de la divulgation de documents concernant les relations internationales, il lui est en revanche interdit de prendre en compte d'autres intérêts légitimes susceptibles de l'emporter sur la conclusion selon laquelle le fait d'accorder l'accès à un document ou à des parties d'un document porterait atteinte à l'intérêt protégé susmentionné.
13. En outre, aux fins de l'évaluation d'une demande d'accès à des documents au titre du règlement (CE) n° 1049/2001, [l'institution] n'est pas tenue d'établir l'existence d'un risque certain d'atteinte à la protection des relations internationales de l'Union européenne, mais simplement l'existence d'un risque raisonnablement prévisible et non purement hypothétique⁵ ce pour quoi, comme il a été rappelé précédemment, l'institution dispose d'une marge d'appréciation.
14. Il découle également de ce qui précède que le Conseil n'a d'autre choix que de refuser l'accès à un document qui relève du champ d'application de l'exception susmentionnée et dont la divulgation au public porterait atteinte à l'intérêt public que ladite exception protège.

⁴ Arrêt du 1^{er} février 2007, Sison/Conseil, C-266/05 P, EU:C:2007:75, point 46, et arrêt similaire du 7 février 2018, Access Info Europe/Commission, T-851/16, EU:T:2018:69, point 38.

⁵ Arrêt du 25 novembre 2020, Bronckers/Commission, T-166/19, EU:T:2020:557, point 60.

15. Après avoir procédé à une nouvelle évaluation de leur contenu (à la suite de consultations au sein des services du Conseil et avec le SEAE), le Conseil estime que les documents **WK 3073/2022, WK 17621/2022 et WK 10524/2023 INIT + REV 1** ne peuvent être rendus publics. Ils contiennent des informations sensibles formant le dossier de preuves (émanant de différentes sources) qui a conduit à l'inscription du client du demandeur et d'autres personnes sur la liste des mesures restrictives à la suite d'un processus analytique qui tient compte de l'évolution du dossier et de toutes les implications politiques et en matière de sécurité ainsi que des besoins stratégiques auxquels il y a lieu de répondre dans ce contexte, exercice qui nécessite une approche sûre, prudente et pragmatique dans les relations entre l'Union européenne, ses États membres et ses partenaires internationaux.
16. Le Conseil a également examiné la possibilité de divulguer certaines parties de ces quatre documents WK sur la base de l'article 4, paragraphe 6, du règlement (CE) n° 1049/2001, mais a conclu que cela n'était pas possible étant donné que les informations y figurant forment un tout indissociable.

**B. L'EXCEPTION PRÉVUE À L'ARTICLE 4, PARAGRAPHE 1, POINT B)
(PROTECTION DES DONNÉES) SOULEVÉE POUR OBTENIR UN ACCÈS
PARTIEL AUX DOCUMENTS ST 7122/22, ST 7124/22, ST 11349/22, ST 16184/22,
ST 6807/23, ST 6809/23, ST 6811/23, ST 9620/23 ET ST 11045/23**

17. En ce qui concerne les documents **ST 11349/22, ST 16184/22, ST 6811/23, ST 9620/23 et ST 11045/23**, comme précisé au point 2 c) ci-dessus, les parties non divulguées contiennent des projets d'annexes soumis au Comité des représentants permanents et au Conseil pour approbation sur la correspondance devant être engagée avec les personnes visées par les mesures restrictives ou avec leurs avocats.
18. Le Conseil a fait observer que le demandeur n'avait introduit aucune demande spécifique concernant l'accès partiel accordé à ces documents, étant donné qu'il ne les considère pas comme correspondant à sa demande. Néanmoins, le Conseil tient à souligner qu'en l'absence de toute référence spécifique du requérant à un intérêt public supérieur légitime justifiant la divulgation de ces données à caractère personnel, il ne voit aucun argument convaincant plaidant en faveur de la divulgation des annexes de ces documents qui n'ont pas été divulgués dans la réponse initiale.

19. En ce qui concerne les documents **ST 7122/22, ST 7124/22, ST 6807/23** et **ST 6809/23**, les parties non divulguées de ces propositions contiennent des informations sur des personnes dont les noms ont été retirés et qui n'ont donc pas été retenues dans la liste définitive des personnes faisant l'objet de sanctions, adoptée par le Conseil.
20. Les parties occultées de ces neuf documents contiennent des données à caractère personnel concernant des personnes identifiées y figurant, qui sont jugées nécessaires pour l'organisation des travaux du Conseil.
21. Les règles en matière de protection des données au niveau de l'UE⁶ prévoient que, lorsque les données à caractère personnel collectées sont destinées à être utilisées à d'autres fins, y compris leur communication au public, il est nécessaire de trouver un équilibre entre l'intérêt du public à avoir accès à ces données et le droit légitime des personnes concernées à la protection de leurs données à caractère personnel.
22. Après avoir examiné attentivement tous les principes liés à cette demande, le Conseil a finalement conclu que la divulgation des données à caractère personnel contenues dans ces annexes porterait atteinte à la protection de la vie privée et de l'intégrité des personnes identifiées. Par conséquent, il n'est pas possible d'accorder un accès intégral ou un accès partiel plus étendu, comme prévu à l'article 4, paragraphe 6, du règlement (CE) n° 1049/2001, aux documents **ST 11349/22, ST 16184/22, ST 6811/23, ST 9620/23, ST 11045/23, ST 7122/22, ST 7124/22, ST 6807/23** et **ST 6809/23**⁷.

LES ARGUMENTS DU DEMANDEUR

23. En ce qui concerne l'allégation du demandeur selon laquelle les documents préparatoires identifiés par le secrétariat général ne correspondent pas à sa demande, le Conseil confirme que les dix-huit documents mentionnés dans la phase initiale sont les seuls documents qu'il détient en ce qui concerne les propositions de mesures restrictives du SEAE concernant le client du demandeur.
24. Néanmoins, à la suite de consultations approfondies avec sa direction Relations extérieures, le Conseil a identifié un document supplémentaire (**CFSP-XXX-0013-22**) contenant l'unique contribution d'un État membre à ce dossier, par laquelle les autorités de ce pays ont fourni des éléments de preuve qui ont conduit le Conseil à adopter ses décisions en 2022 et en 2023.

⁶ 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 (JO L 295 du 21.11.2018, p. 39).

⁷ Article 4, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) n° 1049/2001.

25. Il convient de noter que les documents COREU sont produits dans un cadre intergouvernemental suivant le cadre CORTESY et n'apparaissent pas dans les bases de données du Conseil, étant donné que le dépositaire de ces documents est le SEAE. Néanmoins, le document COREU dont il est question ici était en possession du SGC et doit donc être considéré comme étant "détenu" par le Conseil conformément à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1049/2001.
26. Le document COREU **CFSP-XXX-0013-22** contient des informations sur quelques personnes et entités composant l'ensemble de la liste définitive établie au cours de la dernière phase d'adoption par le Conseil de la décision concernée, publiée au Journal officiel. Il contient également trois mentions (deux personnes et une organisation) qui ne figuraient pas sur la liste définitive des personnes visées par les mesures restrictives en question.
27. À la suite de consultations avec l'État membre qui a produit ce document COREU, le demandeur a été autorisé à avoir accès au contenu du document, à l'exception des trois mentions précitées et des parties identifiant la source des informations.
28. Le Conseil estime que la divulgation des éléments susmentionnés du texte affaiblirait gravement le cadre confidentiel qui régit le régime des sanctions, ainsi que leur extension, et réduirait à néant les objectifs essentiels de leur mise en œuvre. Par conséquent, cela pourrait porter atteinte à l'intérêt public en ce qui concerne la coopération internationale sur laquelle reposent l'efficacité et l'efficacité de l'institution de mesures restrictives. Par ailleurs, la divulgation des deux mentions relatives à des personnes dont les noms n'ont pas été ajoutés à la liste définitive adoptée par le Conseil constituerait une violation manifeste de la protection des données pour les mêmes raisons que celles exposées au point 15 et aux points 19 à 22 ci-dessus. Enfin, la divulgation publique de l'entité qui n'a pas été incluse dans la décision du Conseil serait susceptible de nuire à sa réputation et de porter atteinte à ses intérêts commerciaux au sens de l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, du règlement (CE) n° 1049/2001.
29. En conséquence, il y a lieu de refuser la divulgation intégrale de ce document COREU au public étant donné que les parties en question sont couvertes par l'article 4, paragraphe 1, point a), troisième tiret (protection de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales), ainsi que par l'article 4, paragraphe 1, point b), et l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, du règlement (CE) n° 1049/2001.

30. À l'exception du document COREU susmentionné, aucun autre document n'est détenu sur ce cadre procédural et aucun autre document des États membres n'est détenu dans les locaux du Conseil, ni en ce qui concerne la contribution aux propositions du SEAE ni en ce qui concerne la phase préparatoire conduisant à l'adoption des décisions et règlements concernés du Conseil.

CONCLUSIONS

31. Compte tenu de ce qui précède, le Conseil conclut ce qui suit:
- a) l'accès intégral aux **documents WK 3073/2022, WK 17621/2022 et WK 10524/2023 INIT + REV 1** doit être refusé sur le fondement de l'article 4, paragraphe 1, point a), troisième tiret, et de l'article 4, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) n° 1049/2001;
 - b) il ne peut être accordé d'accès intégral ou d'accès partiel étendu aux documents identifiés en ce qui concerne le processus préparatoire concerné (**ST 7122/22, ST 7124/22, ST 11349/22, ST 16184/22, ST 6807/23, ST 6809/23, ST 6811/23, ST 9620/23 et ST 11045/23**), étant donné que les parties non divulguées sont couvertes par l'article 4, paragraphe 1, point b), du règlement susmentionné;
 - c) aucun document des États membres portant sur le dossier concerné n'est détenu dans les locaux du Conseil, à l'exception du document **COREU CFSP-XXX-0013-22** auquel le demandeur peut se voir accorder un accès partiel, étant donné que certaines parties de ce document sont couvertes par l'article 4, paragraphe 1, point a), troisième tiret, par l'article 4, paragraphe 1, point b) et par l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, du règlement susmentionné.