



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 9 avril 2024
(OR. en)

7464/24

LIMITE

API 39
INF 59

NOTE

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	délégations
N° doc. préc.:	7463/24
Objet:	Accès du public aux documents - Demande confirmative n° 08/c/01/24

Les délégations trouveront en annexe un projet de réponse à la demande confirmative n° 08/c/01/24 (cf. doc. 7463/24).

RÉPONSE À LA DEMANDE CONFIRMATIVE N° 08/c/01/24
présentée par courrier électronique le 6 mars 2024 et enregistrée le 7 mars 2024

Le Conseil a examiné la 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 dénommé "règlement (CE) n° 1049/2001") et à l'annexe II de son règlement intérieur², et est parvenu à la conclusion exposée ci-après:

1. Le 20 février 2024, le demandeur a présenté une demande d'accès aux "documents envoyés par la France à la présidence belge du Conseil de l'UE concernant la réduction de la charge administrative ou la simplification pour les agriculteurs, après le 1^{er} février et en vue du Conseil Agriculture du 26 février". La demande a été enregistrée le même jour.
2. Le 28 février 2024, le secrétariat général du Conseil (ci-après dénommé "SGC") a répondu à ladite demande, en indiquant qu'il avait identifié un document comme relevant du champ d'application de cette demande et en refusant l'accès audit document, sur la base de l'article 4, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1049/2001.
3. Le 6 mars 2024, le demandeur a présenté une demande confirmative et a demandé au Conseil de réexaminer la décision du SGC. Le demandeur a fait valoir que le Conseil devrait divulguer le document en question aux motifs: a) que les contributions demandées par la présidence belge du Conseil de l'UE avaient pour objectif clair de préparer les discussions du Conseil "Agriculture et pêche" du 26 février 2024 et d'aider la Commission à formuler des propositions, et que, à ce stade, la présidence avait déjà publié un résumé des contributions reçues, la session du Conseil avait eu lieu et la Commission avait publié ses propositions; b) qu'il existait un intérêt public supérieur justifiant la divulgation de ce document, étant donné qu'il concerne la politique agricole commune, le poste budgétaire le plus important du budget de l'UE.

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.

4. Le Conseil a soigneusement examiné cette demande confirmative. En tenant pleinement compte du principe de transparence qui sous-tend le règlement (CE) n° 1049/2001 et eu égard aux arguments du demandeur, il a évalué la possibilité d'accorder au public l'accès intégral au document demandé.

ÉVALUATION DE LA DEMANDE DANS LE CADRE DU RÈGLEMENT (CE) N° 1049/2001

5. Le document identifié par le secrétariat général du Conseil comme relevant du champ d'application de la demande est un document de travail de la délégation française qui constituait une première contribution de ladite délégation pour les discussions au sein du Conseil et de ses instances préparatoires.
6. Lors de sa réunion extraordinaire du 1^{er} février 2024, le Conseil européen a débattu des défis qui se posent dans le secteur agricole et des préoccupations exprimées par les agriculteurs. Rappelant le rôle essentiel de la politique agricole commune, il a invité le Conseil et la Commission à faire avancer les travaux en tant que de besoin et est convenu de suivre l'évolution de la situation³.
7. Le Conseil "Agriculture et pêche", lors de sa session du 26 février 2024, a procédé à un échange de vues sur la *nécessité d'apporter des réponses à la fois rapides et structurelles à la situation de crise actuelle dans le secteur agricole*⁴. Lors de cette session, le Conseil a confirmé sa volonté politique de répondre efficacement aux préoccupations exprimées par les agriculteurs et est convenu, dans un premier temps, d'un ensemble de mesures concrètes qui devraient constituer une priorité pour la réponse à court terme à la crise actuelle.
8. En ce qui concerne le court terme, la Commission a présenté, le 15 mars 2024⁵, une proposition de règlement apportant certaines premières modifications aux actes de base de la politique agricole commune (PAC). Cette proposition faisait suite aux échanges qui ont eu lieu lors de la session du Conseil du 26 février. Les avis préparatoires concernant une réponse à court terme, tels que ceux contenus dans le document, font donc, par essence, partie de la procédure législative actuellement en cours.
9. En outre, le Conseil a insisté, le 26 février, pour que soient examinés les moyens d'améliorer la situation des agriculteurs à moyen et long terme, y compris un réexamen – déjà en cours – des actes de base de la PAC.

³ Doc. EUCO 2/24, point 40.

⁴ Documents ST 6295/24 + ADD 1.

⁵ COM(2024) 139 final.

10. Le Conseil a en outre fourni des orientations politiques concernant la voie à suivre et une approche structurelle à moyen et long terme. Il a également invité le Comité spécial Agriculture à poursuivre l'examen des suggestions et propositions conformément aux orientations politiques fournies et à rendre compte au Conseil. Les autres parties du document ont donc trait au contexte d'un processus décisionnel en cours, à moyen et long terme.
11. L'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 1049/2001 prévoit que l'accès à un document "*établi par une institution pour son usage interne ou reçu par une institution et qui a trait à une question sur laquelle celle-ci n'a pas encore pris de décision est refusé dans le cas où la divulgation de ce document porterait gravement atteinte au processus décisionnel de cette institution, à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie ladite divulgation*". Le Tribunal a jugé que cette disposition vise à garantir que les institutions puissent bénéficier d'un espace de réflexion afin de pouvoir décider des choix politiques à opérer et des propositions à éventuellement présenter; dès lors, la divulgation à des tiers de documents faisant partie d'un processus décisionnel toujours en cours à la date à laquelle la décision sur leur demande d'accès est adoptée doit être refusée⁶.
12. Après avoir procédé à une nouvelle évaluation du document demandé, le Conseil estime que sa divulgation porterait gravement atteinte au processus décisionnel en cours concernant les mesures à prendre dans le contexte de la crise actuelle et des défis qui se posent dans le secteur agricole. En procédant à cette évaluation, le Conseil s'est efforcé de trouver un équilibre entre la nécessité de protéger ledit processus décisionnel et l'intérêt légitime à la transparence, en tenant compte de tous les aspects pertinents et du contexte dans lequel le document a été élaboré.
13. Il résulte de la jurisprudence que les institutions peuvent, dans des cas dûment justifiés, refuser l'accès à des documents portant sur la position individuelle d'un État membre lorsque leur divulgation porterait atteinte, de façon concrète et raisonnablement prévisible, aux intérêts protégés par les exceptions prévues à l'article 4 du règlement⁷. La brièveté de l'explication de ce fait par l'institution est justifiée notamment par la nécessité de ne pas porter atteinte à ces intérêts sensibles en dévoilant des informations que ces exceptions visent précisément à protéger⁸.

⁶ Arrêt du Tribunal du 13 mars 2024, ClientEarth et Leino-Sandberg/Conseil, affaires jointes T-682/21 et T-683/21, EU:T:2024:165, points 93 à 95.

⁷ Arrêt du Tribunal du 14 septembre 2022, Pollinis/Commission, affaires jointes T-371/20 et T-554/20, EU:T:2022:556, point 107.

⁸ Arrêt de la Cour du 1^{er} février 2007, Sison/Conseil, C-266/05 P, EU:C:2007:75, point 82.

14. En l'espèce, le document demandé contient un nombre important de différentes suggestions préliminaires de la délégation française concernant d'éventuelles mesures futures relatives à diverses parties de la PAC, dont certaines ont trait à des adaptations à court terme et d'autres à des adaptations à moyen et long terme.
15. La divulgation prématurée de ce document, alors que les positions ne sont pas encore clairement arrêtées et qu'il reste de nombreuses questions à discuter, pourrait créer de la confusion et être considérée à tort comme représentant une position formelle de la délégation française. À ce stade des discussions, le document demandé a été établi pour un usage interne, uniquement dans le cadre de délibérations et de consultations préliminaires au sein du Conseil, et ne fait que refléter un premier état des réflexions internes sur la question des modifications à court terme et moyen et long terme. Ces réflexions font toujours l'objet d'un processus itératif.
16. En outre, la divulgation au public des informations contenues dans le document demandé exposerait le Conseil à une pression indue de la part de parties prenantes directement ou indirectement concernées par les mesures examinées. Il convient de rappeler que, selon la jurisprudence du Tribunal, la protection du processus décisionnel contre une pression extérieure ciblée constitue un motif légitime pour restreindre l'accès à des documents relatifs à ce processus décisionnel⁹. Le Conseil peut refuser l'accès à un document lorsqu'il peut raisonnablement s'attendre à une réaction excédant ce qui peut être attendu du public dans un processus décisionnel en cours et qu'il existe un risque raisonnablement prévisible que cette pression affecte substantiellement la décision à prendre¹⁰.
17. Le contexte des processus décisionnels en cause – qu'il s'agisse des modifications à court terme des actes de base de la PAC ou du réexamen plus approfondi à moyen et long terme et d'éventuelles nouvelles modifications – est particulièrement marqué par les protestations des agriculteurs qui ont actuellement lieu à travers l'Europe. Plus particulièrement, les manifestations à Bruxelles se sont entre autres traduites, de la part des manifestants, par des incendies volontaires, des jets de cocktails Molotov, la destruction de biens, des blocages de routes et des blessures physiques subies par des policiers. Des actes de cette nature ont été commis régulièrement, notamment lors des dernières sessions du Conseil "Agriculture" (les 26 mars et 26 février) et de la dernière réunion du Conseil européen (le 1^{er} février)¹¹.

⁹ Arrêt du Tribunal du 9 septembre 2014, MasterCard e.a./Commission, T-516/11, EU:T:2014:759, points 71 et 72.

¹⁰ Arrêt du Tribunal du 25 janvier 2023, De Capitani/Conseil, T-163/21, EU:T:2023:15, point 85.

¹¹ 'Farmers' protest: Police use tear gas and water cannons to quell violent Brussels demo' (protestations des agriculteurs: la police utilise du gaz lacrymogène et des canons à eau pour contenir la manifestation violente à Bruxelles) (*Politico*, 26 mars 2024) < <https://www.politico.eu/article/farmers-protests-new-brussels-demo>

Cette forme de protestation constitue une pression réelle et ciblée, exercée par des parties prenantes externes, qui va bien au-delà de ce à quoi on peut s'attendre dans un processus décisionnel ordinaire. La publication des avis préliminaires de tel ou tel État membre, qui peuvent exprimer de premières idées ne correspondant pas nécessairement aux demandes des manifestants et donner une image inexacte de la position de certaines délégations, comporte donc un risque réel et tangible que les membres du Conseil soient empêchés de poursuivre efficacement leurs travaux et de parvenir à un accord de manière à mener le processus décisionnel à son terme.

18. C'est à la lumière de ces circonstances particulières et exceptionnelles que le Conseil considère que son refus d'accorder l'accès au document, ainsi que la brièveté de l'explication qu'il a fournie quant au contenu sensible dudit document, est justifié au regard de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement.
19. Le demandeur a fait valoir l'existence d'un intérêt public supérieur justifiant la divulgation du document demandé. Le Conseil a soigneusement examiné cet argument et a conclu que, tout bien considéré, le principe de transparence qui sous-tend le règlement ne prévaudrait pas, en l'espèce, sur la nécessité de sauvegarder le processus décisionnel de l'institution conformément à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement, comme décrit ci-dessus. Même si le Conseil reconnaît que l'intérêt public pour les documents relatifs aux modifications législatives est généralement élevé, c'est eu égard aux circonstances particulières décrites ci-dessus que, en l'espèce, la capacité du Conseil d'apporter des modifications liées à la PAC en dépit des fortes pressions extérieures doit prévaloir.
20. Il s'ensuit que les conditions de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement s'appliquent.
21. Le Conseil a également procédé à un réexamen approfondi du document demandé conformément à la disposition relative à l'accès partiel prévue à l'article 4, paragraphe 6, du règlement (CE) n° 1049/2001. À l'issue de ce réexamen, le Conseil a conclu qu'un accès partiel à ce document ne pouvait être accordé, étant donné que son contenu est considéré comme un tout indissociable et que sa divulgation porterait gravement atteinte à la protection du processus décisionnel en cours.

[begins-with-bonfire-outside-eu-parliament/](#) >; 'Brussels: Farmer protests turn violent, as EU ministers meet' (Bruxelles: les manifestations d'agriculteurs donnent lieu à des actes de violence alors que les ministres de l'UE se réunissent) (*DW*, 27 mars 2024) < <https://www.dw.com/en/brussels-farmer-protests-turn-violent-as-eu-ministers-meet/a-68675827> >; 'Chaos, fires and tear gas roil Brussels as farmers clash with police' (le chaos, les incendies et les gaz lacrymogènes sèment le désordre à Bruxelles sur fond de confrontation entre les agriculteurs et la police) (*Politico*, 26 février 2024) < <https://www.politico.eu/article/manure-and-fire-farmers-escalate-protests-in-brussels/> >; 'Fires and a toppled statue: Farmers clash with police by EU Parliament' (incendies et statue renversée: les agriculteurs affrontent la police devant le Parlement européen) (*Politico*, 1^{er} février 2024) < <https://www.politico.eu/article/fires-water-cannon-toppled-statue-farmers-clash-police-eu-parliament/> >.

CONCLUSION

22. Pour les raisons exposées ci-dessus, le Conseil conclut que l'accès au document en question doit être refusé dans son intégralité sur le fondement de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement susmentionné.
-