



Council of the
European Union

100195/EU XXVII. GP
Eingelangt am 13/05/22

Brussels, 13 May 2022
(OR. en, fr)

8960/22

INF 73
API 39

NOTE

From:	General Secretariat of the Council
To:	Delegations
Subject:	Public access to documents - Confirmatory application No 04/c/01/22

Delegations will find attached:

- the request for access to documents sent to the General Secretariat of the Council on 16 March 2022 and registered on the same day (Annex 1);
- the reply from the General Secretariat of the Council dated 2 May 2022 (Annex 2);
- the confirmatory application dated 9 May 2022 and registered on 10 May 2022 (Annex 3).

[E-mail message sent to access@consilium.europa.eu on Wednesday 16 March, 2022 14:43 using the electronic form available in the Register application]

From: **DELETED**

Sent: Wednesday, March 2, 2022 2:42 PM

To: TRANSPARENCY Access to documents (COMM) <Access@consilium.europa.eu>

Subject: Consilium - Electronic Request for Access to documents [FRENCH]

Nom

SUPRIMÉ

Prénom

SUPRIMÉ

Courriel

SUPRIMÉ

Profession

SUPRIMÉ

Agissant au nom de

Adresse postale complète

SUPRIMÉ

Téléphone

SUPRIMÉ

Mobile

Télécopieur

Document(s) demandé(s)

ST 6133/22 ADD 1

1er choix

FR

2ème choix

EN



Conseil de l'Union européenne

Secrétariat général

Direction générale Communication et information - COMM

Direction Information et Activités publiques

Unité Services d'Information / Transparence

Chef d'Unité

Bruxelles, le 2 mai 2022

SUPRIMÉ
SUPRIMÉ

Réf. 22/0566-aa/vk

Demande introduite le: 16.03.2022

Délai prolongé le : 06.04.2022

Monsieur,

À la suite de notre lettre du 6 avril 2022, le secrétariat général du Conseil a achevé l'examen de votre demande¹.

Veuillez trouver ci-joints les cinq documents ST suivants qui correspondent à votre demande: 14710/21 INIT et son ADD 1; 6335/22 INIT et son ADD 1; et 6133/22 INIT.

Nous avons toutefois le regret de vous informer que l'accès au document ST 6133/22 ADD 1 ne peut être accordé pour les raisons exposées ci-après.

Le document ST 6133/22 ADD 1 contient des directives de négociation adressées à la Commission européenne, laquelle est l'institution de l'UE chargée de mener les négociations en cours entre l'UE et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) en vue d'un accord international sur la préparation aux pandémies.

¹ Le secrétariat général du Conseil a examiné votre demande sur la base de la réglementation applicable, à savoir: le règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO L 145 du 31.5.2001, p. 43) et les dispositions particulières concernant l'accès du public aux documents du Conseil qui figurent à l'annexe II du règlement intérieur du Conseil (décision 2009/937/UE du Conseil, JO L 325 du 11.12.2009, p. 35).

Afin que l'UE parvienne à une position commune sur ces négociations, ses États membres ont mené des consultations préliminaires et des entretiens exploratoires, ce document contenant des stratégies de négociation à employer par les représentants de l'UE au cours de ces négociations multilatérales. Divulguer le contenu de ces stratégies entraverait ces négociations et pourrait compromettre la conclusion d'un accord au sein du Conseil et au niveau de l'OMS.

La divulgation des informations contenues dans ce document aurait également une incidence négative sur les relations de l'UE avec les pays tiers qui sont membres de l'OMS. Si ses points de vue internes et sa stratégie de négociation étaient rendus publics alors que les négociations sont encore en cours, la position de l'UE et de ses États membres dans ces négociations internationales s'en trouverait fortement affaiblie.

Après avoir examiné le contexte dans lequel le document a été élaboré et l'état d'avancement des travaux en la matière, le SGC n'a pu, en définitive, trouver aucun élément tendant à prouver qu'il existe un intérêt public supérieur justifiant la divulgation du document en question.

La divulgation du document porterait donc atteinte à la protection de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales. Par conséquent, le SGC doit, pour ce motif, refuser l'accès à ce document².

Nous avons également examiné la possibilité de divulguer certaines parties du document. Toutefois, étant donné que l'exception au droit d'accès s'applique à l'intégralité du contenu du document, le SGC n'est pas en mesure d'accéder à votre demande.

Conformément à l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1049/2001, vous pouvez demander au Conseil de réexaminer sa décision dans un délai de 15 jours ouvrables suivant la réception de la présente réponse. Si vous estimez qu'un tel réexamen est nécessaire, veuillez en préciser les raisons.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de notre considération distinguée.

Fernando FLORINDO

Pièces jointes : 5

² Article 4, paragraphe 1, point a), troisième tiret, du règlement (CE) n° 1049/2001.

[E-mail message sent to access@consilium.europa.eu on Monday, May 9, 2022 14:10]

From: DELETED

Sent: Monday, May 9, 2022 2:10 PM

To: TRANSPARENCY Access to documents (COMM) <Access@consilium.europa.eu>

Subject: Re: Réf. 22/0566-aa/vk

Au secrétariat général du Conseil de l'UE

Monsieur,

Pour faire suite à votre réponse défavorable concernant la communication du document ST 6133/22 ADD 1 qui contient des directives de négociation adressées à la Commission européenne, j'ai l'honneur de former une demande de réexamen conformément à l'article 7, paragraphe 2, du 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 Commission.

Je cite la motivation qui m'a été opposée : *"Afin que l'UE parvienne à une position commune sur ces négociations, ses États membres ont mené des consultations préliminaires et des entretiens exploratoires, ce document contenant des stratégies de négociation à employer par les représentants de l'UE au cours de ces négociations multilatérales. Divulguer le contenu de ces stratégies entraverait ces négociations et pourrait compromettre la conclusion d'un accord au sein du Conseil et au niveau de l'OMS. La divulgation des informations contenues dans ce document aurait également une incidence négative sur les relations de l'UE avec les pays tiers qui sont membres de l'OMS. Si ses points de vue internes et sa stratégie de négociation étaient rendus publics alors que les négociations sont encore en cours, la position de l'UE et de ses États membres dans ces négociations internationales s'en trouverait fortement affaiblie".*

En premier lieu, la motivation opposée me paraît extrêmement générale et inadaptée au contexte dans lequel l'annexe de la décision a été approuvée par le Conseil.

Les directives de négociation d'ailleurs ne sont pas "stratégies de négociation" mais ont en principe un contenu pré-normatif.

La motivation opposée ne montre pas en quoi spécifiquement *"la divulgation porterait atteinte à la protection: a) de l'intérêt public, en ce qui concerne: - les relations internationales,"* au sens du règlement, dans la mesure où les débats sur un traité sur la pandémie souffriraient que la position de l'Union serait divulguée. Il ne s'agit pas d'un traité commercial mais de la santé publique où les positions des uns et des autres parties peuvent être sans dommage rendues publiques.

Compte tenu des enjeux de santé publique et des atteintes aux libertés fondamentales qui pourraient en résulter pour le public, dans un contexte tout à fait regrettable de méfiance d'une partie des euro-citoyens vis à vis de l'Union, le demandeur relève qu'il pourrait même y avoir un effet particulièrement négatif à ne pas révéler le mandat de négociation, au moins en ce qui concerne les mesures à adopter.

Dans l'hypothèse contraire, où ses atteintes seraient finalement réduites à une simple coopération avec une large marge de liberté des Etats, il n'y aura pas plus de motifs de ne pas rassurer le public.

En second lieu, j'estime au contraire qu'un *"intérêt public supérieur"* au sens du règlement susvisé justifie la divulgation du document demandé.

Le système de transparence mis en oeuvre par le règlement vise à *"garantir une plus grande légitimité, efficacité et responsabilité de l'administration à l'égard des citoyens dans un système démocratique"*.

Selon la jurisprudence de la Cour, la preuve de cet intérêt repose sur le demandeur et doit présenter un caractère distinct des "principes de transparence, d'ouverture et de démocratie ou de participation des citoyens au processus décisionnel" (Arrêt du 23 novembre 2004, Turco / Conseil (T-84/03, Rec._p._II-4061) (cf. points 81-84)) ou de l'intérêt particulier du demandeur (Arrêt du 6 juillet 2006, Franchet et Byk / Commission (T-391/03 et T-70/04, Rec._p._II-2023) (cf. points 136-139)) et ne pas être la seule invocation considérations génériques sans aucun rapport avec les circonstances particulières de l'espèce (Arrêt du 13 septembre 2013, ClientEarth / Commission (T-111/11) (cf. points 106-109)).

Selon les termes même des documents préparatoires de l'Union à la décision dont nous demandons l'annexe :

- *"l'accord international envisagé vise à lutter contre les menaces transfrontières graves pour la santé qui induisent un risque de pandémie. Il aura donc une incidence sur l'exercice des compétences de l'Union et sur la législation de l'Union dans des domaines tels que la santé, l'environnement, le commerce, la libre circulation, la protection des données, le marché intérieur et la coopération au développement, qui pourraient tous devenir pertinents au titre de l'accord envisagé"* (Recommandation COM(2021) 766 final du 1.12.2021).

"L'accord sur les pandémies, qui devrait compléter le règlement sanitaire international (2005) (ci-après le «RSI»), fixera des obligations matérielles et juridiquement contraignantes pour ses parties, portant principalement sur les éléments suivants:

– la prévention et la maîtrise,

– la détection et la notification,

– la préparation et la réaction concernant les menaces de pandémie." (idem, annexe)

- *"Deuxièmement, nous demandons une plus grande prudence lorsqu'il est fait référence à un "instrument juridiquement contraignant" ainsi qu'un respect total du texte de la décision adoptée lors de la session extraordinaire de l'Assemblée mondiale de la santé. L'hypothèse d'un "instrument juridiquement contraignant" suppose des obligations de la part des États membres et fera l'objet du processus de négociation et, dans ce contexte, les États membres devraient rester libres de prendre leurs décisions finales."* (doc. 6335/22 ADD 1 du 2 mars 2022, déclaration de la Bulgarie).

In concreto, le Conseil ne discutera pas le fait que le futur accord international sur les pandémies présentera un caractère contraignant et susceptible d'avoir un effet direct sur les droits et libertés des citoyens de l'Union et en particulier la libre circulation ou l'éthique en matière de santé, en raison du caractère particulièrement sensible des mesures susceptibles d'être adoptées et ayant pour effet ou pour objet (même si toutes ne seront pas forcément adoptées) :

- l'aspect éthique des mesures de prévention (vaccination et produits de renforcements du système immunitaire),

- le recours à la force publique pour appliquer les mesures de détection et de réaction aux pandémies (tels que les restrictions de circulation, les confinements, les passeports sanitaires...)
- les mesures de suivi des personnes contaminées (par voie électronique par exemple impliquant un recueil de données personnelles),
- éventuellement l'administration de substances préventives ou curative...),
- enfin, en plus généralement les atteintes à la vie privée, la libre circulation, ou le libre choix en matière médicale...

À cet, égard, il m'apparaît, d'un point de vue *erga omnes* sur le principe de cet "*intérêt public supérieur*" que plus le risque d'atteinte aux libertés publiques garanties tant par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne que par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme est important ou potentiellement important, plus les intentions de l'Union de modifier ces garanties doivent être communiqués au public en amont de toute décision unilatérale ou tout accord international.

La mise en cause, même licite, des droits et libertés ainsi garanties paraît un "*intérêt public supérieur*" de nature à justifier la divulgation de directives de négociation les concernant, comme l'indique notamment la CDFUE :

- Article 3 Droit à l'intégrité de la personne
- Article 7 Respect de la vie privée et familiale
- Article 8 Protection des données à caractère personnel
- Article 35 Protection de la santé
- Article 45 Liberté de circulation et de séjour.

Nous ajouterons que bien que l'Union n'y soit pas partie, la Convention pour la protection des Droits de l'Homme et de la dignité de l'être humain à l'égard des applications de la biologie et de la médecine prévoit dans son Article 28 – Débat public : "*Les Parties à la présente Convention veillent à ce que les questions fondamentales posées par les développements de la biologie et de la médecine fassent l'objet d'un débat public approprié à la lumière, en particulier, des implications médicales, sociales, économiques, éthiques et juridiques pertinentes, et que leurs possibles applications fassent l'objet de consultations appropriées*". Cette convention influence naturellement la jurisprudence de la Cour et le droit de l'Union (par exemple : Affaire C-364/13 (grande chambre) du 18 décembre 2014 International Stem Cell contre Comptroller General of Patents).

Le refus de communication en question est de nature à nuire évidemment à un débat public sur les questions médicales sociales éthiques et juridiques qui devraient être la règle avant l'ouverture de négociation sur un traité sur les pandémies compte tenu de ses implications.

Au contraire "*l'intérêt public supérieur*", au-delà et indépendamment de cette convention, est d'organiser un tel débat ou tout moins que sa condition essentielle, la transparence, puisse être admise comme infiniment nécessaire.

Il apparaît donc que les citoyens devraient être en droit de disposer des informations sur la position de l'UE concernant l'adoption d'un accord international susceptible d'avoir des effets directs sur leurs situations en matière de droits et de libertés fondamentales et que l'exigence d'un "*intérêt public supérieur*" est ainsi établie dans les circonstances de l'espèce.

Comme nous l'avons dit supra, il semble qu'il y ait plus d'inconvénients à laisser le public spéculer sur le refus le mandat de négociations que sur son contenu, qui peut se révéler finalement plus bénin que l'imagination de certains citoyens ayant des craintes pour l'avenir.

Par ces motifs, je demande le réexamen favorable de la demande en question.

Bien cordialement,

SUPRIMÉ