

Bruxelles, le 11 août 2026
(OR. fr)

12391/26

API 162
INF 232

NOTE

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	délégations
Objet:	Accès public aux documents - Demande confirmative n° 43/c/01/26 - Informations aux délégations

Les délégations trouveront en annexe :

- la demande d'accès aux documents adressée au secrétariat général du Conseil le 27 avril 2026 et enregistrée le même jour (annexe 1);
- la réponse du secrétariat général du Conseil du 11 juin 2026 (annexe 2);
- la demande confirmative datée du 1 juillet 2026 (annexe 3).

E-MAIL

IN 5189/2026
27-04-2026

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

[REDACTED]

Conseil de l'Union européenne
Secrétariat général
Rue de la Loi 175
1048 Bruxelles
BELGIQUE
sanctions@consilium.europa.eu

Bruxelles, 27 avril 2026

N. réf: 25CCR000033

V. réf: SGS 26 / 1612

Objet: NAYARA ENERGY LIMITED - demande d'accès aux documents - Article 6 du règlement (UE) 1049/2001

Madame, Monsieur,

En notre qualité de conseils de NAYARA ENERGY LIMITED, nous avons l'honneur de soumettre la présente demande d'accès aux documents, en vertu de l'article 6 du Règlement 1049/2001.

Cette demande est introduite à la suite de l'adoption du Règlement (UE) 2026/511 du Conseil du 23 avril 2026, modifiant le règlement (UE) n°269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine.

Parmi les changements apportés par le Conseil, l'article 6ter fait l'objet de la modification suivante :

"le paragraphe suivant est inséré:

«Sonderces Par dérogation à l'article 2, les autorités compétentes d'un État membre peuvent autoriser le déblocage de certains fonds gelés appartenant

11

à l'entité inscrite sur la liste figurant à l'annexe I du présent règlement, rubrique "Entités", sous le numéro 639, ou la mise de certaines ressources économiques à la disposition de cette entité, dans les conditions qu'elles jugent appropriées après avoir déterminé que ces fonds et ressources économiques sont strictement nécessaires pour faciliter une réduction significative du recours ou de la dépendance aux importations de pétrole brut russe et à condition que le déblocage des fonds ou la mise à disposition des ressources économiques soient achevés avant le 24 octobre 2026.»"

NAYARA ENERGY LIMITED est l'entité désignée dans l'annexe I du règlement, sous le numéro 639.

C'est dans ce contexte que nous demandons formellement au Conseil de l'Union européenne de nous fournir d'urgence tous les documents et informations contenus dans le dossier relatif à notre cliente.

En particulier, **nous demandons l'accès à tout procès-verbal, agenda, documents préparatoires, document ou documentation officielle, y compris les notes internes ou rapports, du Groupe de travail sur les sanctions, du COREPER et du Conseil des ministres, attestant des délibérations, examens ou discussions sur la situation individuelle de notre cliente avant l'adoption des nouvelles modifications du règlement (UE) n°269/2014, et plus précisément le nouveau alinéa 5 terdecies de l'article 6 ter. Cette nouvelle disposition vise en effet directement et individuellement notre cliente.**

Cette demande d'accès est fondée.

Nous rappelons à cet égard qu'en vertu de l'article 2, paragraphe 2, du Règlement 1049/2001, « Les institutions peuvent, sous réserve des mêmes principes, conditions et limites, autoriser l'accès aux documents à toute personne physique ou morale non domiciliée ou n'ayant pas son siège dans un État membre » (nous soulignons). En conséquence, NAYARA ENERGY LIMITED est habilitée à présenter une demande d'accès de ce type.

Par ailleurs, nous attirons votre attention sur le fait que la présente demande doit être appréciée à la lumière de son droit fondamental à un recours effectif, garanti par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'article 19 TUE.

Les informations et documents demandés concernent en effet une nouvelle disposition qui affecte directement et individuellement notre cliente. Celle-ci influence sa situation juridique et aura des répercussions sur la procédure actuellement en cours devant le Tribunal de l'Union européenne.

Dès lors, toute réponse du Conseil limitant l'exercice effectif du droit d'accès devra motiver de manière circonstanciée sa conformité avec le respect de l'essence des droits et libertés fondamentaux, démontrer qu'elle est strictement nécessaire et qu'elle constitue une mesure proportionnée dans une société démocratique.

En outre, à toutes fins utiles, nous rappelons que selon la jurisprudence constante du juge de l'Union, une exception au droit d'accès aux documents doit être interprétée strictement¹.

Il convient par ailleurs de souligner que, conformément à son obligation de transparence, l'Institution doit être amenée à transmettre une version expurgée des documents sollicités². Cette mesure vise à concilier la protection des intérêts de l'Union avec ceux de notre cliente.

Nous vous rappelons enfin que la présente demande d'accès aux documents doit être traitée dans un délai de 15 jours ouvrables, conformément à l'article 7, paragraphe 2, du Règlement 1049/2001.

Dans l'attente de votre réponse, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de notre considération distinguée.

■■■■■■■■■■ ■■■■■■ ■■■■■■■■■■
■■■■■■■■■■ ■■■■■■

¹ TUE, arrêt du 10 septembre 2025, *Nouwen/Conseil*, T-255/24, EU:T:2025:865.

² CJUE, arrêt du 29 juin 2010, *Commission/Bavarian Lager*, C-28/08 P, EU:C:2010:378.



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 11 juin 2026

SUPPRIMÉ

Courriel: **SUPPRIMÉ**

Réf. 26/1804

Demande introduite le : 27.04.2026

Délai prolongé le : 21.05.2026

SUPPRIMÉ

Nous vous remercions de votre demande d'accès à des documents du Conseil de l'Union européenne.¹

Nous notons que votre demande est expressément basée sur le règlement (CE) n° 1049/2001. Dans ce cadre juridique, qui vise l'accès de tout citoyen à des documents détenus par les institutions, il n'est pas possible de tenir compte de la situation particulière du demandeur. Votre cliente peut avoir intérêt de soumettre une demande d'accès au dossier distincte, basée sur le respect de ses droits de défense (dans ce cas, si vous le faites en son nom, une procuration en bonne et due forme sera nécessaire).

Dans le cadre de la présente demande, strictement basée sur le règlement (CE) n° 1049/2001, nous avons dès lors identifié les documents relatifs à l'adoption du *règlement (UE) 2026/511 du Conseil du 23 avril 2026 modifiant le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures*

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).

restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine.

Il s'agit des documents **CM 1807/26**, **CM 1806/26**, **CM 1806/1/26 REV 1**, **5329/26**, **5329/1/26 REV 1**, **5329/2/26 REV 2**, **6215/26 REV 1**, **5326/26**, **6215/26**, et **5325/26**. Nous avons exclu deux dossiers de preuve appartenant à ce dossier mais concernant exclusivement des entités autres que votre cliente.

Le document **CM 1807/26** fait l'objet de la demande confirmative 29/c/02/26 introduite par votre cabinet. Veuillez vous référer à la réponse du Conseil que vous recevrez à cet égard.

Vous trouverez ci-joint les documents **CM 1806/26**, **CM 1806/1/26 REV 1**, **5329/2/26 REV 2**, et **5326/26**.

Les documents **5329/26** et **5329/1/26 REV 1** sont deux versions préalables d'une note du Secrétariat général du Conseil aux délégations concernant *décision, règlement et règlement d'exécution du Conseil concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine*.

Les documents **6215/26** et **6215/1/26 REV 1** sont deux versions d'un document de travail concernant *règlement du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine*.

Le document **5325/26** contient une *proposition conjointe de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine* (document conjoint du SEAE et de la Commission JOIN(2026) 4 final).

Ces documents contiennent des versions préliminaires et d'autres travaux préparatoires relatifs au règlement concerné. La publication de ces documents permettrait de tirer des conclusions sur des discussions internes dont la divulgation affaiblirait la position internationale de l'Union européenne et, partant, l'efficacité des mesures restrictives adoptées. La divulgation de ces informations porterait donc atteinte à la protection de l'intérêt public en ce qui concerne la sécurité publique et les relations internationales. Par conséquent, le Secrétariat général doit refuser l'accès à ces informations.²

Il convient de noter que, pour ces raisons, les documents sont également soumis à la présomption de confidentialité prévue à l'article 16 bis, paragraphe 2, du [règlement \(UE\) no 269/2014 du Conseil](#).

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

Conformément à l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1049/2001, vous pouvez demander au Conseil de réexaminer cette 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, Mesdames, Monsieur, l'expression de notre considération distinguée.

Fernando FLORINDO

Pièces jointes : 4



Conseil de l'Union européenne
Secrétariat général
Rue de la Loi 175
1048 Bruxelles
BELGIQUE
sanctions@consilium.europa.eu

Bruxelles, 1 juillet 2026

N. réf: 25CCR000033

V. réf: 26/1804

Objet: NAYARA ENERGY LIMITED - demande confirmative - accès aux documents - Article 7, paragraphe 2, du règlement (UE) 1049/2001

Madame, Monsieur,

Nous vous rappelons notre qualité d'avocats de NAYARA ENERGY LIMITED dans l'affaire mentionnée sous-rubrique.

Par la présente, nous introduisons respectueusement une demande confirmative au titre de l'article 7, paragraphe 2, du Règlement 1049/2001, afin d'une part, de contester la décision du 11 juin 2026 du Conseil rejetant partiellement notre demande d'accès initiale, et d'autre part, d'inviter le Conseil à réexaminer sa position et à accorder l'accès aux documents sollicités.

Nous rappelons que, dans sa demande d'accès initiale, NAYARA ENERGY LIMITED sollicitait la communication de tous les documents et informations pertinents relatifs à l'adoption du règlement (UE) 2026/511 du Conseil du 23 avril 2026, modifiant le règlement (UE) n°269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine. Cette demande visait en particulier les documents et informations relatifs aux modifications adoptées par le Conseil à l'article 6 ter du règlement précité, lequel prévoit une dérogation temporaire concernant NAYARA ENERGY LIMITED :

«5 terdecies Par dérogation à l'article 2, les autorités compétentes d'un État membre peuvent autoriser le débloqué de certains fonds gelés appartenant

à l'entité inscrite sur la liste figurant à l'annexe I du présent règlement, rubrique "Entités", sous le numéro 639, ou la mise de certaines ressources économiques à la disposition de cette entité, dans les conditions qu'elles jugent appropriées après avoir déterminé que ces fonds et ressources économiques sont strictement nécessaires pour faciliter une réduction significative du recours ou de la dépendance aux importations de pétrole brut russe et à condition que le déblocage des fonds ou la mise à disposition des ressources économiques soient achevés avant le 24 octobre 2026.»

NAYARA ENERGY LIMITED est l'entité désignée dans l'annexe I du règlement, sous le numéro 639.

C'est dans ce contexte que nous avons demandé l'accès aux:

- procès-verbal relatif à l'adoption de cette dérogation temporaire, visée à l'article 6ter, al. 5 terdecies du règlement (UE) 2026/511;
- agenda en lien avec l'adoption de la dérogation précitée;
- documents préparatoires, document ou documentation officielle, y compris les notes internes ou rapports, du Groupe de travail sur les sanctions, du COREPER et du Conseil des ministres, attestant des délibérations, examens ou discussions sur la situation individuelle de NAYARA ENERGY LIMITED avant l'adoption des nouvelles modifications du règlement (UE) n°269/2014, et plus précisément le nouveau alinéa 5 terdecies de l'article 6 ter.

Comme indiqué dans la demande d'accès initiale, cette demande doit être appréciée à la lumière du droit fondamental de notre cliente à un recours effectif, garanti par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'article 19 TUE. Les informations et documents sollicités portent en effet sur une nouvelle disposition qui affecte directement et individuellement notre cliente, modifie sa situation juridique et est susceptible d'avoir des conséquences tant sur la procédure actuellement pendante devant le Tribunal de l'Union européenne que sur ses partenariats avec d'autres entités.

Cependant, le 11 juin 2026, le Conseil a décidé de rejeter partiellement la demande d'accès de notre cliente.

Le Conseil a en effet accordé l'accès à NAYARA ENERGY LIMITED aux documents suivants:

- CM 1806/26,
- CM 1806/1/26 REV 1,
- 5329/2/26 REV 2,
- 5326/26.

En revanche, le Conseil n'a pas donné accès aux documents suivants, bien qu'ils relèvent du processus d'adoption de la dérogation temporaire :

- CM 1807/26
- 5329/26
- 5329/1/26 REV 1
- 6215/26 REV 1
- 6215/26

- 5325/26

S'agissant du document **CM 1807/26**, le Conseil soutient qu'il serait déjà visé par la demande confirmative 29/c/02/26 introduite par les conseils de NAYARA ENERGY LIMITED et se borne à renvoyer notre cliente à la réponse qui sera apportée à cette demande.

Toutefois, sauf erreur de notre part, le Conseil n'a toujours pas répondu à la demande confirmative 29/c/02/26.

Concernant les documents **5329/26** et **5329/1/26 REV 1** (non communiqués à NAYARA ENERGY LIMITED), il s'agirait de deux versions préalables d'une note du Secrétariat général du Conseil aux délégations concernant "décision, règlement et règlement d'exécution du Conseil concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine".

Pour les documents **6215/26** et **6215/1/26 REV 1** (non communiqués à NAYARA ENERGY LIMITED), il s'agit de deux versions d'un document de travail concernant "*règlement du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine*".

S'agissant du document **5325/26** (non communiqués à NAYARA ENERGY LIMITED), il contiendrait "*une proposition conjointe de règlement du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 269/2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine*" (document conjoint du SEAE et de la Commission JOIN(2026) 4 final).

Le Conseil indique en outre que ces documents contiendraient des versions préliminaires ainsi que d'autres travaux préparatoires relatifs au règlement concerné. Il soutient toutefois que leur divulgation permettrait de tirer des conclusions sur des discussions internes, ce qui affaiblirait la position internationale de l'Union européenne et, partant, l'efficacité des mesures restrictives adoptées. Selon le Conseil, une telle divulgation porterait ainsi atteinte à la protection de l'intérêt public en matière de sécurité publique et de relations internationales. Le Secrétariat général refuse dès lors l'accès à ces informations. Le Conseil allègue également que les documents sollicités par NAYARA ENERGY LIMITED seraient soumis à la présomption de confidentialité, visée à l'article 16bis, §2, du règlement 269/2014.

En substance, le Conseil refuse donc de communiquer la plupart des documents sollicités par notre cliente, en se fondant implicitement sur l'article 4 du règlement 1049/2001.

Cependant, nous rappelons que selon la jurisprudence constante du juge de l'Union, une exception au droit d'accès aux documents doit être interprétée et appliquée strictement¹.

En outre, l'examen requis pour le traitement d'une demande d'accès aux documents doit revêtir un caractère concret. En effet, la seule circonstance qu'un document concerne un intérêt protégé par une exception ne saurait suffire à justifier l'application de cette dernière. Une telle application ne saurait, en principe, être justifiée que dans l'hypothèse où l'institution a préalablement apprécié, premièrement, si l'accès au document était susceptible de porter concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt protégé et, deuxièmement, dans les hypothèses visées à l'article 4, paragraphes 2 et 3, du règlement no 1049/2001, s'il n'existait pas un intérêt public supérieur justifiant la divulgation du document visé.² En outre, le risque d'atteinte à un intérêt protégé doit être raisonnablement prévisible et non purement hypothétique. L'examen auquel doit, en principe, procéder l'institution afin d'appliquer une exception doit être effectué de façon concrète et doit ressortir des motifs de la décision.³

Il appartient également au Conseil de motiver suffisamment tout refus d'accès aux documents sollicités. Une motivation générale ou abstraite, dépourvue d'éléments concrets propres au dossier, ne satisfait pas aux exigences du devoir de motivation. Il est attendu du Conseil de motiver de manière circonstanciée sa décision, de démontrer qu'elle est strictement nécessaire et qu'elle constitue une mesure proportionnée dans une société démocratique. Or, la décision du 11 juin 2026 ne démontre pas que le Conseil ait procédé à un tel examen.

En l'occurrence, le Conseil se borne à affirmer que les documents sollicités contiendraient des informations confidentielles issues de discussions internes et que leur divulgation compromettrait la position internationale de l'Union européenne ainsi que l'efficacité des mesures restrictives adoptées. Il ajoute qu'une telle divulgation porterait atteinte à l'intérêt public en matière de sécurité publique et de relations internationales, sans toutefois expliquer concrètement en quoi chacun des documents demandés relèverait nécessairement de la confidentialité invoquée.

Le Conseil ne démontre pas davantage avoir procédé à un examen concret de la demande d'accès aux documents. Sa décision du 11 juin 2026 ne permet pas d'établir qu'il ait apprécié, d'une part, si la divulgation des documents sollicités était susceptible de porter une atteinte concrète et effective à l'intérêt protégé et, d'autre part, dans les hypothèses visées à l'article 4, paragraphes 2 et 3, du règlement n° 1049/2001, s'il existait un intérêt public supérieur justifiant leur communication.

En l'espèce, l'accès aux documents sollicités ne sert pas uniquement les intérêts de NAYARA ENERGY LIMITED. Il présente également un intérêt pour d'autres entités, situées au sein ou en dehors de l'Union européenne, dans la mesure où la dérogation

¹ TUE, arrêt du 10 septembre 2025, *Nouwen/Conseil*, T-255/24, EU:T:2025:865.

² Arrêt du Tribunal du 24 mai 2011, *NLG / Commission*, affaires jointes T-109/05 et T-444/05, U:T:2011:235, point 124 et jurisprudence citée.

³ *Ibidem*, point 125 et jurisprudence citée.

temporaire, bien qu'elle vise NAYARA ENERGY LIMITED, est susceptible d'avoir des conséquences importantes pour ses partenaires économiques actuels ou potentiels.

L'accès aux documents et informations sollicités permettrait ainsi à NAYARA ENERGY LIMITED, ainsi qu'à d'autres entités, de mieux comprendre l'interprétation et la portée de cette nouvelle mesure dérogatoire temporaire.

Par ailleurs, à supposer que ces documents contiennent des informations confidentielles, le Conseil pourrait néanmoins en communiquer un résumé, ou transmettre une version expurgée ou anonymisée, sans révéler les éléments protégés⁴. Une telle solution permettrait de préserver la confidentialité alléguée tout en garantissant le droit d'accès aux documents de notre cliente. Cette solution avait pourtant déjà été suggérée dans la demande d'accès de notre cliente. Le Conseil n'explique toutefois pas pourquoi elle ne pouvait être retenue.

Enfin, la décision du 11 juin 2026 ne méconnaît pas seulement le devoir de motivation; elle porte également atteinte à l'exercice effectif des droits de la défense de notre cliente. En l'absence d'accès aux documents sollicités, celle-ci ne peut comprendre les motifs ayant conduit le Conseil à adopter cette nouvelle disposition, à savoir l'article 6 ter, alinéa 5 terdecies, du règlement (UE) 2026/511. Cette mesure dérogatoire temporaire est pourtant susceptible d'avoir des incidences directes sur la procédure pendante devant le juge de l'Union ainsi que sur les activités commerciales de NAYARA ENERGY LIMITED, dès lors qu'elle pourrait lui permettre d'éviter l'adoption de nouvelles mesures restrictives, y compris les mesures concernant les fournisseurs de pétrole non russe établis hors de l'Union européenne, qui ne peuvent obtenir aucune autorisation d'une autorité compétente d'un État membre.

Nous vous rappelons à toutes fins utiles que la présente demande doit être traitée dans un délai de 15 jours ouvrables, conformément à l'article 8, §1, du Règlement 1049/2001.

Compte tenu de ces éléments, nous invitons respectueusement le Conseil à réexaminer sa position et à nous communiquer l'ensemble des documents sollicités ou, à tout le moins, un résumé ou une version anonymisée et expurgée de ceux-ci.

Dans l'attente de votre réponse, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de notre considération distinguée.

■■■■■■■■■■ ■■■■■■■■■ ■■■■■■■■■
■■■■■■■■■

⁴ CJUE, arrêt du 29 juin 2010, Commission/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378.