



Brussels, 7 September 2026
(OR. en, fr)

12816/26

API 174
INF 244

NOTE

From:	General Secretariat of the Council
To:	Delegations
Subject:	Public access to documents - Confirmatory Application - 47/c/02/26 - Information to delegations

Delegations will find attached:

- the request for access to documents sent to the General Secretariat of the Council on 17 July 2026 and registered on the same day (Annex 1);
- the reply from the General Secretariat of the Council dated 31 August 2026 (Annex 2);
- the confirmatory application dated 3 September 2026 and registered on the same day (Annex 3).

From: document-request@cis.consilium.europa.eu <document-request@cis.consilium.europa.eu>
Sent: Friday, July 17, 2026 7:38 AM
To: TRANSPARENCY Access to documents (COMM) <Access@consilium.europa.eu>
Subject: Consilium - Electronic Request for Access to documents [ENGLISH]

This e-mail has been sent to access@consilium.europa.eu using the electronic form available in the Register application.

This electronic form has been submitted in ENGLISH.

Title

DELETED

First name

DELETED

Family name

DELETED

E-mail

DELETED

Occupation

Law firm

I submit this request on my own behalf.

Name of the organisation

Full postal address

DELETED

Telephone

DELETED

Requested document(s)

WK 10374 2026 INIT

1st option

EN

2nd option

FR

This is an automatic reply from the General Secretariat of the Council of the European Union concerning your request for access to Council documents.

This notification was sent from an unattended mailbox. Please do not reply.



Council of the European Union
General Secretariat

Directorate-General Communication and Information - COMM

Directorate Information and Outreach

Information Services Unit / Transparency

Head of Unit

Brussels, 31 August 2026

DELETED

E-mail: **DELETED**

Ref. 26/2688

Request made on: 17.07.2026

Deadline extension: 10.08.2026

Dear **DELETED**,

Thank you for your request for access to documents of the Council of the European Union.¹

Having duly consulted the European Commission², the originator of document **WK 10374/2026 INIT**, and based on the information received from this institution, the General Secretariat has come to the conclusion that access cannot be granted to it, at this stage, for the reasons set out below.

Document **WK 10374/2026 INIT** contains a non-paper with the subject : “Council of Europe Convention for the protection of the profession of lawyer – Non-paper from the Commission services explaining the difficulties that have been encountered in preparing proposals for Council Decisions on the signature and conclusion of the Convention”.

The document includes information on preliminary analysis on issues that may be tackled in such proposals for Council Decisions on the signature and conclusion of the Convention of Europe

¹ The General Secretariat of the Council has examined your request on the basis of the applicable rules: Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents (OJ L 145, 31.5.2001, p. 43) and the specific provisions concerning public access to Council documents set out in Annex II to the Council's Rules of Procedure (Council Decision No 2009/937/EU, OJ L 325, 11.12.2009, p. 35).

² Article 4(4) of Regulation (EC) No 1049/2001.

Convention for the protection of the profession of lawyer. Disclosure of the document at this stage would therefore seriously undermine the institutions' decision making-process.

Having examined the context in which the document was drafted and the current state of play on this matter, on balance the General Secretariat could not identify any evidence suggesting an overriding public interest in its disclosure.

As a consequence, the General Secretariat has to refuse access to the document at this stage.³

We have also looked into the possibility of releasing parts of the document.⁴ However, as the exception to the right of access applies to its entire content, the General Secretariat is unable to give partial access at this stage.

Pursuant to Article 7(2) of Regulation (EC) No 1049/2001, you may ask the Council to review this decision within 15 working days of receiving this reply. Should you see the need for such a review, you are invited to indicate the reasons thereof.

Yours sincerely,

Fernando FLORINDO

³ Article 4(3), first subparagraph, of Regulation (EC) No 1049/2001.

⁴ Article 4(6) of Regulation (EC) No 1049/2001.

**Conseil de l'Union européenne
Secrétariat général**

Direction générale de la communication et de l'information Unité
des services d'information / Transparence
À l'attention de M. Fernando FLORINDO, Chef d'unité
Rue de la Loi 175 B-
1048 Bruxelles

Paris, le 3 septembre 2026

**Réexamen de la décision de refus d'accès au document WK 10374/2026 INIT au titre de
l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1049/2001**

Votre Ref. 26/2688

Monsieur le Chef d'unité,

Par courrier en date du 31 août 2026 (réf. 26/2688), le Secrétariat général m'a informé de sa décision de refuser l'accès au document WK 10374/2026 INIT, sur le fondement de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement (CE) n° 1049/2001¹, *au motif que sa divulgation porterait gravement atteinte au processus décisionnel des institutions relatif à la signature et à la conclusion, par l'Union européenne, de la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection de la profession d'avocat.*

L'accès partiel a également été refusé sur le fondement de l'article 4, paragraphe 6, du même règlement.

Conformément à l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1049/2001, j'ai l'honneur de solliciter, par la présente, le réexamen de cette décision, pour les motifs exposés ci-après.

1. Une motivation insuffisamment concrète et individualisée

Selon une jurisprudence constante, il incombe à l'institution qui invoque l'exception relative à la protection du processus décisionnel de démontrer, de manière concrète et individuelle, en quoi l'accès au document demandé porterait effectivement et sérieusement atteinte à l'intérêt protégé, un risque purement hypothétique ou une motivation générale ne pouvant suffire².

¹ 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, JO L 145 du 31.5.2001, p. 43,

² CJUE, arrêt du 17 octobre 2013, Conseil/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, points 31 et suivants,

Or la lettre du 31 août 2026 se limite à affirmer que le document « contient une analyse préliminaire des questions susceptibles d’être abordées » et que sa divulgation « porterait gravement atteinte au processus décisionnel », sans préciser en quoi, concrètement, la connaissance de son contenu compromettrait les discussions à venir au sein du Conseil.

Cette motivation, essentiellement formelle, ne satisfait pas aux exigences posées par la Cour de justice et justifie à elle seule un réexamen.

2. Un refus d’accès partiel non suffisamment motivé

L’article 4, paragraphe 6, du règlement impose la divulgation des parties du document qui ne sont pas couvertes par l’exception invoquée, ce qui suppose un examen concret et individuel du contenu du document, et non une appréciation globale³.

La lettre du 31 août 2026 affirme que « l’exception au droit d’accès s’appliquant à l’intégralité de son contenu », le Secrétariat général ne serait pas en mesure d’accorder un accès partiel, sans indiquer les raisons pour lesquelles aucune partie du document — notamment les éléments factuels, l’état des signatures et ratifications de la Convention, ou le rappel du cadre juridique applicable — ne pourrait être disjointe des éventuels éléments sensibles touchant aux positions de négociation.

Je sollicite que cet examen soit repris de manière spécifique, passage par passage.

3. La portée quasi législative de la décision envisagée appelle une transparence renforcée

La Cour de justice a jugé que l’accès aux documents doit être d’autant plus large que l’acte en cause a une portée générale touchant aux droits des citoyens, la transparence constituant alors elle-même l’intérêt public susceptible de justifier la divulgation⁴, principe étendu par la suite aux documents préparatoires nourrissant un processus décisionnel à caractère normatif⁵ ainsi qu’aux travaux préparatoires touchant à l’élaboration d’actes ayant un effet sur les droits fondamentaux⁶.

La décision du Conseil relative à la signature et à la conclusion de la Convention du Conseil de l’Europe pour la protection de la profession d’avocat, qui a un effet direct sur l’exercice des droits que cette convention consacre, s’apparente à un acte de cette nature.

Le degré de transparence applicable ne saurait donc être celui, restrictif, d’un dossier purement administratif interne.

³ Tribunal, arrêt du 4 mai 2012, In ’t Veld/Conseil, T-529/09, EU:T:2012:215, point 82,

⁴ CJCE, arrêt du 1er juillet 2008, Suède et Turco/Conseil, C-39/05 P et C-52/05 P, EU:C:2008:374, points 45-46, <https://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/decisions/cjce-1er-juillet-2008-royaume-de-suede-et-maurizio-turco-contre-conseil-de-lunion-europeenne-aff-nc-52-05/>

⁵ CJUE, arrêt du 4 septembre 2018, ClientEarth/Commission, C-57/16 P, EU:C:2018:660,

⁶ Tribunal, arrêt du 22 mars 2018, De Capitani/Parlement, T-540/15, EU:T:2018:167, point 35,

4. Une appréciation du risque qui doit être actualisée au regard de l'état d'avancement du dossier

L'exception prévue à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, ne s'applique qu'aux documents relatifs à une question sur laquelle l'institution n'a pas encore pris de décision, et cesse de s'appliquer à mesure que la procédure évolue⁷.

Or plus d'un an s'est écoulé depuis l'adoption de la Convention le 12 mars 2025 et son ouverture à la signature le 13 mai 2025 ; trente-quatre États l'ont déjà signée⁸.

Le blocage évoqué par le Secrétariat général porte donc sur la seule décision de l'Union de signer et conclure la Convention.

Cette évolution du contexte, postérieure à la rédaction initiale du document WK 10374/2026 INIT, doit conduire à réévaluer si le risque allégué demeure raisonnablement prévisible à la date de la présente décision, et non se limiter à une appréciation figée au moment de l'élaboration du document.

5. Un intérêt public supérieur tenant à la nature même du dossier

Indépendamment du principe général de transparence, il existe, en l'espèce, un intérêt public spécifique, tenant au fait que le document litigieux explique les raisons pour lesquelles l'Union tarde à se prononcer sur la signature et la conclusion d'un instrument de protection de l'indépendance des avocats, question touchant directement à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux, à l'accès à la justice et au respect de l'État de droit au sens de l'article 2 TUE.

Les organisations professionnelles représentatives de la profession d'avocat, dont je suis l'un des membres, ont un intérêt légitime et concret à connaître la nature exacte des difficultés juridiques ou politiques identifiées, afin d'exercer utilement leur mission de suivi de ce dossier et de dialogue avec les institutions.

Cet intérêt doit être mis en balance, de façon spécifique et motivée, avec le risque allégué pour le processus décisionnel — ce que la lettre du 31 août 2026 ne fait pas, se limitant à affirmer qu'aucun élément « de nature à démontrer l'existence d'un intérêt public supérieur » n'a été identifié.

⁷ CJUE, arrêts du 22 janvier 2020, PTC Therapeutics International/EMA, C-175/18 P, EU:C:2020:23, point 127, et MSD Animal Health Innovation et Intervet International/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, points 124-125 ; Tribunal, arrêt du 12 mars 2025, ClientEarth/Commission, T-682/21, points 94-96,

⁸ Conseil de l'Europe, Convention pour la protection de la profession d'avocat, STCE n° 226, adoptée le 12 mars 2025, ouverte à la signature le 13 mai 2025, état des 34 signatures et ratifications, <https://www.coe.int/fr/web/cdcj/conventionlawyers>

6. L'autonomie d'appréciation du Conseil à l'égard de la Commission

La consultation de l'institution auteur du document, ici la Commission, au titre de l'article 4, paragraphe 4, du règlement, ne constitue qu'une étape procédurale ; le Conseil demeure tenu d'exercer son propre jugement quant à la réalité et à la gravité du risque invoqué, sans pouvoir se limiter à entériner la position de l'institution consultée⁹.

La lettre du 31 août 2026 indique que la décision a été prise « sur la base des informations reçues » de la Commission, sans exposer l'appréciation autonome portée par le Secrétariat général sur ces informations.

Je sollicite que cette appréciation propre soit explicitée dans le cadre du réexamen.

Conclusion

Pour l'ensemble de ces motifs, je sollicite le réexamen de la décision de refus du 31 août 2026 et ainsi qu'il soit fait droit à ma demande d'accès au document WK 10374/2026 INIT, à tout le moins par l'octroi d'un accès partiel aux éléments non couverts par l'exception invoquée, assorti d'une motivation individuelle et actualisée conforme aux exigences de la jurisprudence de la Cour de justice.

Je reste naturellement à votre disposition pour toute précision utile et vous remercie par avance de l'attention que vous porterez à la présente demande de réexamen.

Veuillez agréer, Monsieur le Chef d'Unité, l'expression de mes salutations distinguées,

SUPPRIMÉ

⁹ CJUE, arrêt du 21 juillet 2011, Suède/MyTravel et Commission, C-506/08 P, EU:C:2011:496, point 78,