

*La traduction de cette page a été générée par traduction automatique [Lien]. Les traductions automatiques peuvent comporter des erreurs susceptibles de nuire à la clarté et à l'exactitude; le Médiateur décline toute responsabilité en cas de divergences. Pour obtenir les informations les plus fiables et pour assurer la sécurité juridique, veuillez consulter la version source en anglais dont le lien figure ci-dessus. Pour en savoir plus, veuillez consulter notre [politique linguistique et de traduction](#) [Lien].*

## **Décision rendue dans l'affaire 21/2016/JAP relative au refus du Conseil de l'Union européenne d'octroyer l'accès à des avis juridiques sur des propositions de règlements relatifs à la création du Parquet européen et sur l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust)**

Décision

**Affaire** 21/2016/JAP - **Ouvert le** 08/02/2016 - **Décision le** 07/03/2019 - **Institution concernée** Conseil de l'Union européenne ( Pas d'acte de mauvaise administration constaté ) |

L'affaire concernait le refus du Conseil de l'Union européenne d'octroyer l'accès total à des avis juridiques sur les propositions législatives de règlements relatifs à la mise en place du Parquet européen et à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust).

Au cours de l'enquête de la Médiatrice, le Conseil a accepté de divulguer deux des quatre documents, mais a maintenu son refus de divulguer les deux autres documents dans leur intégralité, n'y octroyant qu'un accès partiel.

La Médiatrice reconnaît que le refus de divulguer les avis juridiques dans leur intégralité était justifié car cela porterait atteinte à la protection des avis juridiques et des procédures juridictionnelles. Elle clôt dès lors l'affaire en concluant à l'absence de mauvaise administration, mais elle invite le Conseil à réexaminer son refus dans un certain temps.

### **Contexte de la plainte**

1. Le plaignant, un universitaire polonais, a demandé au Conseil de l'Union européenne de lui donner accès, en vertu du règlement de l'UE sur l'accès aux documents [1] , à quatre avis du



service juridique du Conseil [2] sur les projets de règlements de l'UE relatifs à la création du Parquet européen [3] (ci-après l'«EPPO») et à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire pénale [4] («Eurojust»).

2. Le Parquet européen sera un organe indépendant de l'Union habilité à enquêter et à poursuivre les fraudes et autres infractions de l'Union portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Le Parquet européen sera un organe de l'Union doté d'une structure décentralisée, en vue d'associer et d'intégrer les services répressifs nationaux. Les enquêtes du Parquet européen seront en principe menées par des procureurs européens délégués, situés dans chaque État membre, mais totalement indépendants des parquets nationaux.

3. La proposition de règlement sur Eurojust régit les relations entre Eurojust et le Parquet européen. Lorsque le Parquet européen exerce sa compétence, Eurojust ne devrait pas agir. Eurojust devrait toutefois être en mesure d'exercer sa compétence dans les affaires impliquant des États membres individuels.

4. Le Conseil a refusé l'accès aux documents parce qu'il considérait que la divulgation publique porterait atteinte à la protection des avis juridiques et des procédures judiciaires et compromettrait le processus décisionnel dans le cadre des négociations législatives en cours (alors).

5. Le plaignant a demandé au Conseil de réexaminer sa décision initiale de refuser l'accès [5]. Il a fait valoir qu'il n'y avait aucune raison de supposer que la divulgation des documents demandés porterait atteinte à la nécessité pour le Conseil d'obtenir des avis juridiques objectifs et complets. Selon lui, la divulgation complète des avis juridiques, et en particulier « *des avis relatifs au processus législatif (où seul le Conseil agit en tant que législateur), [peut] garantir que toute initiative juridiquement contestable sera exclue, reflétant ainsi l'un des principes fondamentaux de l'Union européenne, l'État de droit* » [6]. Il a ajouté que même s'il existait un risque de porter atteinte à la protection de l'avis juridique du Conseil, il serait purement hypothétique et donc insuffisant pour justifier une exception à la divulgation au titre de l'article 4, paragraphe 2, du règlement 1049/2001.

6. Le plaignant a contesté l'avis du Conseil selon lequel il n'existait pas d'intérêt public supérieur. Il a fait valoir que l'examen public et la transparence du processus décisionnel législatif étaient des facteurs essentiels pour légitimer les décisions prises.

7. Le 26 octobre 2015, le secrétaire général du Conseil a répondu en maintenant les motifs du refus initial.

8. Insatisfait de la réponse du Conseil, le plaignant s'est adressé au Médiateur européen le 6 janvier 2016.

## L'enquête



9. Le Médiateur a ouvert une enquête sur l'application par le Conseil des dispositions pertinentes du règlement (CE) no 1049/2001 lorsqu'il a traité la demande d'accès aux documents du plaignant.

10. Au cours de l'enquête, l'équipe d'enquête du Médiateur a inspecté le dossier du Conseil et obtenu des copies des documents demandés. Le 10 janvier 2017, le Médiateur a reçu l'avis du Conseil sur la plainte. Elle a demandé au plaignant de commenter l'avis du Conseil, mais il n'a pas répondu. Néanmoins, le Médiateur a tenu compte des arguments et des avis avancés par les deux parties au cours de l'enquête.

11. Au cours de l'enquête, le Conseil a réexaminé sa position et communiqué deux [7] des quatre documents demandés au plaignant. Le Conseil a justifié sa décision par le fait que le temps s'était écoulé et les progrès réalisés dans les processus décisionnels relatifs aux deux dossiers législatifs.

12. En ce qui concerne les deux documents restants [8], le Conseil a rappelé les raisons qu'il avait précédemment invoquées pour refuser l'accès. Elle a noté qu'elle avait déjà accordé un accès partiel à ces documents.

## Arguments présentés au Médiateur

### Sur l'exception relative à la protection des avis juridiques

13. Dans l'avis qu'il a adressé au Médiateur, le Conseil a réaffirmé, qu'il avait donné au plaignant, que les documents demandés contenaient des conseils sur des questions juridiques sensibles, complexes et controversées. Compte tenu de la nature des pouvoirs du Parquet européen, le Conseil a insisté sur le fait que les deux avis de son service juridique pourraient éventuellement être utilisés dans de futures procédures juridictionnelles. Leur divulgation au public pourrait donc nuire à la capacité du service juridique du Conseil de défendre sa position dans les futures procédures judiciaires [9]. Selon elle, le risque de contentieux était extrêmement élevé et non purement hypothétique. Elle a noté que la Cour a également considéré comme des motifs suffisants de retenir des documents le fait qu'ils pourraient probablement être pertinents dans *le cadre d'une procédure judiciaire «dans un avenir proche»* [10]. Enfin, le «principe de protection de l'égalité des armes» est «*applicable indépendamment du moment où la procédure judiciaire sera introduite*».

### Sur l'exception relative à la protection du processus décisionnel en cours

14. Le Conseil a fait valoir que la divulgation des avis de son service juridique sur des questions controversées, qui sont au cœur des négociations législatives en cours, pourrait dissuader ses conseillers juridiques d'exprimer leur point de vue en termes francs et simples.



Une telle restriction compromettrait la capacité du service juridique à remplir son rôle et « affecterait gravement l'efficacité du processus décisionnel global du Conseil » [11]. À titre de contexte, elle a indiqué que les deux dossiers législatifs, le dossier du Parquet européen et le dossier EUROJUST, étaient étroitement liés et que les processus décisionnels étaient toujours en cours. (Aucun acte législatif final n'a encore été adopté.) Les négociations informelles sur la proposition du Parquet européen entre les représentants des deux législateurs et la Commission (les «trilogues» [12] ) ont commencé mais n'ont pas encore été achevées [13] , tandis que les trilogues sur le dossier EUROJUST n'ont pas encore commencé.

**15.** Le Conseil a renvoyé à la décision du Médiateur dans le cadre de l'enquête OI/8/2015/JAS [14] sur la transparence des trilogues. Elle a fait valoir que, dans le contexte de négociations législatives complexes, il pourrait être nécessaire de limiter le droit du public de participer au processus législatif dans certaines situations, notamment pendant que des négociations informelles sont toujours en cours. Cela était primordial pour préserver l'espace de négociation des institutions sur des questions controversées. Elle a fait valoir que cela s'appliquait aux trilogues sur le Parquet européen, qui étaient toujours en cours, et aux trilogues sur EUROJUST, qui n'avaient pas encore commencé. Le Conseil a déclaré qu'il était prêt à divulguer les documents législatifs, même au cours des négociations informelles, lorsqu'il est convaincu que cela ne porterait pas atteinte au processus décisionnel.

## Intérêt public supérieur à la divulgation

**16.** Enfin, le Conseil a déclaré que le plaignant n'avait pas étayé son affirmation selon laquelle il existait un intérêt public supérieur à la divulgation des documents en suspens parce que ses arguments étaient trop génériques et trop vagues [15]. *Les arguments* généraux selon lesquels la transparence du processus législatif constitue en soi un intérêt public ne tiennent pas compte de la spécificité de chaque affaire, ce qui peut justifier le refus d'accorder l'accès aux documents.

## L'évaluation du Médiateur

**17.** Le Médiateur se félicite que le Conseil ait communiqué deux des documents demandés au plaignant et estime que **cet aspect de la plainte a été réglé** par le Conseil. L'analyse du Médiateur se limitera aux deux autres documents, auxquels seul un accès partiel a été accordé.

**18.** Le Conseil a invoqué deux exceptions prévues par le règlement (CE) no 1049/2001 pour justifier sa décision de refuser l'accès aux deux documents restants: (i) la protection des avis juridiques et des procédures judiciaires, et (ii) la protection d'un processus décisionnel en cours.

### (I) L'avis juridique du Parquet européen

**19.** Le Parquet européen aura la responsabilité de mener des enquêtes pénales et des



poursuites contre des personnes au niveau national. En tant que tel, il est certain que l'interprétation des dispositions du règlement sera directement pertinente dans de nombreuses enquêtes et procédures judiciaires ultérieures, une fois que le Parquet européen sera opérationnel. Le Médiateur partage donc l'avis du Conseil selon lequel « *le risque de futurs litiges n'est pas seulement réaliste, mais aussi extrêmement élevé et manifestement pas purement hypothétique* » .

**20.** La question de savoir si un avis juridique du Conseil relatif au règlement sur le Parquet européen serait pertinent pour une telle procédure juridictionnelle, de sorte que la divulgation de cet avis juridique porterait atteinte à la protection des avis juridiques et/ou des procédures juridictionnelles, dépendra du point en cause.

**21.** Après avoir examiné le document, le Médiateur estime que la majeure partie du texte expurgé concerne des questions qui pourraient bien s'avérer essentielles pour les futures procédures judiciaires. Il est prévisible, compte tenu du contenu de cet avis, que les parties à une procédure future pourraient tenter d'utiliser l'avis juridique du Conseil à leur soutien, ce qui pourrait porter préjudice au Parquet européen.

**22.** Bien qu'on puisse soutenir qu'un très petit nombre de ces expurgations sont excessives et inutiles, elles ne cachent rien d'important.

**23.** Il existe un fort intérêt public à veiller à ce que les litiges relatifs à la poursuite d'actes criminels ne soient pas compromis et, dans les circonstances particulières de la présente affaire, le Médiateur convient que l'intérêt public à une divulgation ultérieure du document ne l'emporte pas sur l'intérêt public à la non-divulgation.

**24.** Étant donné qu'il est évident que la non-divulgation de l'avis juridique du Parquet européen est justifiée par la nécessité de protéger les avis juridiques et les procédures judiciaires, il n'y a pas lieu d'examiner l'exception supplémentaire appliquée.

## **(II) L'avis juridique EUROJUST**

**25.** L'avis juridique d'Eurojust porte sur les dispositions à prendre dans le règlement révisé sur Eurojust en ce qui concerne la question de l'accès du public aux documents. Les points 1 à 13 et 20 e) de l'avis ont été divulgués par le Conseil, mais les points 14 à 20 d) ont été retenus. Les parties retenues contiennent des avis juridiques sur l'interprétation et les implications potentielles des dispositions pertinentes du projet de règlement (alors).

**26.** Le Médiateur reconnaît qu'il était prévisible qu'il pourrait y avoir un contentieux limité en ce qui concerne l'accès aux documents détenus par Eurojust et que la divulgation des paragraphes retenus pourrait porter atteinte à toute procédure judiciaire de ce type. Le Médiateur admet donc que le Conseil avait une certaine justification pour ne pas accorder l'accès du public à cette partie de l'avis juridique **au moment de la demande** . En outre, le Médiateur note que le plaignant n'a pas donné suite à cette plainte et que le règlement



lui-même a été adopté (règlement 2018/1727 [16] ).

27. Dans ces circonstances, le Médiateur estime qu'il n'y a pas lieu de constater une mauvaise administration en ce qui concerne la décision du Conseil de refuser certaines parties du document demandé. Elle demande toutefois instamment au Conseil d'envisager d'accorder l'accès du public à ces parties, compte tenu du temps écoulé et de la conclusion de la procédure législative.

28. La Médiatrice salue la volonté du Conseil de prendre en considération l'écoulement du temps au cours de son enquête et espère qu'il continuera de le faire dans un souci de transparence et d'ouverture.

## Conclusion

Sur la base de l'enquête sur cette plainte et de l'évolution de son cours, le Médiateur conclut l'enquête avec la conclusion suivante:

**Il n'y a pas eu de mauvaise administration par le Conseil. Toutefois, elle prie instamment le Conseil d'envisager d'accorder l'accès du public aux parties non divulguées de l'avis juridique d'Eurojust, à la lumière de l'évolution de la situation.**

Le Conseil et le plaignant seront informés de cette décision.

Emily O'Reilly

Médiateur européen

Strasbourg, le 7 mars 2019

[1] Règlement (CE) no 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, p. 43, disponible à l'adresse suivante:  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32001R1049>.

[2] i) Document 6267/14 sur la proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen. Le document contient une analyse de la procédure spécifique de «coopération renforcée» prévue à l'article 86, paragraphe 1, deuxième et troisième alinéas, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.



(II) Document 13302/1/14 REV 1 sur la proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen. Cet avis juridique analyse spécifiquement la compatibilité avec les traités de l'UE de certaines dispositions du règlement proposé, qui limitent le contrôle juridictionnel exercé par la Cour de justice de l'UE sur les mesures procédurales prises par le Parquet européen.

(III) Document 16983/14 sur la proposition de règlement relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (EUROJUST). Cet avis juridique donne une évaluation juridique de l'article 60 de la proposition, qui couvre l'accès du public aux documents détenus par EUROJUST. Le document 16893/14 COR 1 est un rectificatif au paragraphe 10 à la page 4 du document 16983/14.

(IV) Document 8904/15 sur la proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen. Cet avis juridique analyse la compatibilité avec l'article 86 TFUE de l'extension de la compétence du procureur européen proposée à certaines infractions accessoires. Le document 8904/15 COR 1 indique que le rectificatif ne s'applique pas à la version polonaise du document 8904/15.

[3] Le Parquet européen sera un organe indépendant de l'UE ayant le pouvoir d'enquêter et de poursuivre les fraudes et autres infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE.

[4] Eurojust est un organe de l'UE qui facilite la coordination des enquêtes et des poursuites entre les autorités compétentes des États membres de l'UE et améliore la coopération entre elles. Plus d'informations à l'adresse suivante:

<http://www.eurojust.europa.eu/about/background/Pages/mission-tasks.aspx> [Lien]

[5] La procédure applicable aux *demandes confirmatives* est définie à l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CE) no 1049/2001.

[6] Il a fait valoir que la publication des avis juridiques, ce qui permettrait d'assurer un examen minutieux, pourrait conduire à des conseils juridiques plus efficaces et améliorer leur légitimité. Ce faisant, il s'est référé à l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 1er juillet 2008, *Suède et Turco / Conseil*, C-39/05 P et C-52/05 P, EU:C:2008:374, points 45-46.

[7] Documents visés ci-dessus: 6267/14 (contribution du Service juridique du Conseil, relative à la proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen) et 8904/15 (avis du service juridique du Conseil sur la proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen).

[8] **13302/1/14 REV 1** (sur la portée du contrôle juridictionnel de la Cour de justice) et 16983/14 ( **sur** l'accès du public à EUROJUST).

[9] À l'appui de son point de vue, elle a renvoyé à l'affaire T-796/14, *Philip Morris Ltd/Commission européenne*, points 66-71.



[10] Affaire T-800/14 *Philip Morris Ltd/Commission européenne* , points 68-69.

[11] Dans ce contexte, elle s'est référée à l'arrêt du Tribunal dans l'affaire T-18/15, *Philip Morris Ltd/Commission*. La Cour a estimé que «[l]a possibilité d'exprimer des points de vue de manière indépendante au sein d'une institution contribue à encourager les discussions internes en vue d'améliorer le fonctionnement de cette institution et de contribuer au bon déroulement du processus décisionnel». Elle a donc jugé raisonnable la position de la Commission de refuser l'accès à un document contenant des critiques formulées par l'auteur au sujet de certains aspects du comportement d'une certaine section de la Commission, car sa divulgation pourrait sérieusement compromettre le processus décisionnel.

[12] Les deux organes législatifs de l'UE, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne, adoptent une législation à la suite d'une proposition de la Commission européenne. Au cours de ce processus, les deux colégislateurs, assistés par la Commission, négocient souvent dans le cadre de ce que l'on appelle des trilogues, qui sont **des réunions informelles** entre les représentants des trois institutions concernées. Au cours d'un trilogue, le Parlement et le Conseil tentent de parvenir à un accord sur un acte législatif commun, fondé sur leurs positions initiales. Cette législation est ensuite votée selon la procédure législative formelle.

[13] Dans l'intervalle, le texte du règlement sur le Parquet européen a été approuvé dans le cadre de la procédure de coopération renforcée. Le règlement est maintenant en vigueur, mais le Parquet européen n'est pas encore pleinement opérationnel. Pour de plus amples informations, veuillez consulter le règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, *JO L 283* du 31.10.2017, p. 1, disponible à l'adresse suivante:

<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/1939/oj> [Lien].

[14] Décision de la Médiatrice européenne exposant des propositions à la suite de son enquête stratégique OI/8/2015/JAS concernant la transparence des trilogues.

[15] Dans ce contexte, elle s'est fondée sur l'arrêt du Tribunal dans l'affaire T-710/14, *Herbert Smith Freehills LLP/Conseil* , point 69.

[16] Règlement 2018/1727 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust), et remplaçant et abrogeant la décision 2002/187/JAI du Conseil (*JO L 295* du 21.11.2018, p. 138), disponible à l'adresse suivante:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1727> [Lien].