

*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 dans l'affaire 1611/2019/KR concernant le refus du Conseil d'accorder l'accès du public à des documents relatifs au gazoduc «Nord Stream 2»

Décision

**Affaire** 1611/2019/KR - **Ouvert le** 04/09/2019 - **Décision le** 27/03/2020 - **Institution concernée** Conseil de l'Union européenne ( Pas d'acte de mauvaise administration constaté ) |

L'affaire portait sur des demandes d'accès du public à des documents relatifs à une recommandation de la Commission au Conseil pour octroyer à celle-ci un mandat pour négocier avec la Russie sur l'exploitation du gazoduc Nord Stream 2.

Nord Stream 2 est un gazoduc secondaire controversé, en construction, pour acheminer le gaz russe vers l'Allemagne en dessous de la mer Baltique. Il devrait être opérationnel en 2021.

Le Conseil a avancé que la divulgation des documents porterait atteinte aux relations internationales. La Médiatrice a mené une enquête et a examiné les documents en question. Tout en admettant la nécessité d'un contrôle démocratique et public de ce projet, la Médiatrice reconnaît qu'en vertu du droit de l'Union européenne, le Conseil peut estimer que l'accès du public aux documents, au moment de la demande, porterait atteinte aux relations internationales.

La Médiatrice a clôturé l'enquête en concluant à l'absence de mauvaise administration de la part du Conseil.

## Contexte de la plainte

1. Le 10 mai 2019, le plaignant a demandé au Conseil de l'Union européenne (ci-après le «Conseil») de lui donner accès à la «recommandation» de 2017 de la Commission en vue



d'une décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord entre l'Union européenne et la Fédération de Russie sur l'exploitation du gazoduc Nord Stream 2 et à l'annexe de ladite recommandation.

2. Le 5 juin 2019, le Conseil a refusé l'accès aux documents demandés.

3. Le 23 juin 2019, le plaignant a demandé au Conseil de réexaminer sa décision (il a introduit une «demande confirmative»). Le Conseil a répondu le 26 juillet 2019, confirmant sa décision de refuser l'accès aux documents demandés.

4. Insatisfait de la décision du Conseil, le plaignant s'est adressé au Médiateur le 27 août 2019.

## L'enquête

5. Le Médiateur a ouvert une enquête pour déterminer si le Conseil avait refusé à tort l'accès aux documents demandés.

Au cours de l'enquête, l'équipe d'enquête du Médiateur a inspecté les documents et rencontré des représentants du Conseil pour clarifier certains aspects des questions soulevées par la plainte [\[1\]](#) [\[Lien\]](#).

## Arguments présentés au Médiateur

### Par le plaignant:

6. Le plaignant a fait valoir que certaines des exceptions invoquées par le Conseil ne devraient pas être considérées comme valables, notamment en protégeant les relations internationales et en protégeant le processus décisionnel. En effet, les informations relatives aux documents en question relevaient déjà du domaine public, par exemple au moyen d'un communiqué de presse publié par la Commission. Selon le plaignant, il est peu probable que les documents demandés contiennent des informations sur les objectifs de négociation de l'UE qui diffèrent considérablement des informations déjà accessibles au public.

7. Le plaignant a également fait valoir que le Conseil a eu tort d'invoquer l'exception relative à la protection des procédures judiciaires, notamment parce qu'aucune procédure judiciaire n'était en cours au moment où la demande d'accès du public a été présentée.

8. Le plaignant a fait valoir que, même si les exceptions invoquées par le Conseil s'appliquaient, il existait un intérêt public supérieur à la divulgation des documents, à savoir l'intérêt public à une transparence accrue dans le fonctionnement des institutions de l'Union.

### Par le Conseil:



**9.** Le Conseil a rejeté la demande d'accès du public, estimant que la divulgation du document porterait atteinte aux relations internationales, à son propre processus décisionnel et aux procédures judiciaires en cours [2] .

**10.** En ce qui concerne la protection des relations internationales, le Conseil a indiqué que les documents demandés reflètent des «orientations» et des «directives» pour les négociations sur les gazoducs avec la Russie. Le Conseil a estimé que la publication de ces documents révélerait les objectifs stratégiques de l'UE pour les négociations et porterait probablement atteinte au climat de confiance mutuelle.

**11.** En ce qui concerne l'intérêt public à la protection du processus décisionnel, le Conseil a souligné que les documents soumis à l'inspection portent sur un mandat qui n'avait pas encore été adopté. Par conséquent, la publication de ces documents pourrait nuire à la position de l'UE dans les négociations avec la Russie concernant le domaine de l'approvisionnement énergétique. Le Conseil a en outre déclaré que le processus décisionnel faisait l'objet d'une attention extérieure et médiatique intense. La divulgation des documents contenant des positions de négociation pourrait donc entraîner des pressions extérieures indues.

**12.** En ce qui concerne la protection des procédures juridictionnelles en cours, dans sa décision, le Conseil a informé le plaignant que le consortium Nord Stream 2 avait engagé une procédure de règlement des différends dans le cadre de laquelle, en vertu du traité sur la Charte de l'énergie, il contestait les règles de l'UE en matière de liaison gazière. Dans le cas où un règlement amiable dans ce cadre ne pouvait pas être conclu, le recours à une procédure judiciaire ou à un arbitrage international pourrait suivre.

**13.** Le Conseil a expliqué au Médiateur que certains des risques mentionnés dans sa décision se sont effectivement concrétisés. Par exemple, le consortium Nord Stream 2 a engagé une procédure d'arbitrage contre l'UE [3] . En outre, le consortium Nord Stream 2 a introduit un recours contre le Conseil devant le Tribunal en vue de l'annulation de la directive gaz [4] [Lien].

**14.** En ce qui concerne le communiqué de presse publié par la Commission européenne le 9 juin 2017 faisant référence à la demande de mandat [5] [Lien], il a qualifié cela de général. Le fait que cette déclaration ait été publiée ne pouvait pas, a-t-il déclaré, justifier une divulgation (partielle) des documents.

## L'évaluation du Médiateur

**15.** Le Médiateur a soigneusement examiné les arguments du Conseil en faveur du rejet de la demande d'accès du public. Son équipe d'enquête a inspecté les documents en question et a tenu une réunion avec des représentants du Conseil.

**16.** Le Conseil a invoqué trois exceptions pour justifier le refus d'accès: la protection des relations internationales; la protection des procédures judiciaires; et la protection de ses processus décisionnels



**17.** Certaines exceptions au droit d'accès du public à un document exigent qu'une institution examine s'il existe un intérêt public supérieur justifiant l'accès au document. Plus précisément, si l'une des exceptions mentionnées à l'article 4.2 ou 4.3 du règlement est invoquée, l'institution doit examiner s'il existe un intérêt public supérieur à accorder l'accès, même si l'exception s'applique. Toutefois, si l'une des exceptions prévues à l'article 4, paragraphe 1, du règlement s'applique, telle que la nécessité de protéger les relations internationales, les intérêts protégés par ces exceptions ne peuvent être annulés.

**18.** L'appréciation du Médiateur quant à la question de savoir si la divulgation d'un document porterait atteinte aux relations internationales [6] [Lien] implique de déterminer s'il était «raisonnablement prévisible» que les informations, si elles étaient divulguées au moment de la demande, compromettraient les relations avec les pays tiers.

**19.** Lors de la réunion entre les représentants du Conseil et l'équipe d'enquête du Médiateur, le Conseil a fourni des informations complémentaires sur le contexte international dans lequel les documents ont été élaborés. Ces informations ont permis à l'équipe d'enquête du Médiateur, qui a eu l'occasion de lire attentivement les documents demandés, d'apprécier la sensibilité du contenu des documents. Plus précisément, compte tenu de ces explications et d'un examen attentif du contenu des documents, le Médiateur a conclu qu'il était au moins raisonnablement prévisible que la divulgation de ces documents porterait atteinte aux relations internationales.

**20.** Pour parvenir à cette conclusion, et sans qu'il soit nécessaire de mentionner, dans la présente décision, le contenu du document ou les informations contextuelles détaillées fournies par le Conseil, le Médiateur note que les négociations portent sur un intérêt stratégique essentiel, à savoir l'approvisionnement énergétique et la sécurité. Il est d'une importance vitale pour l'UE, ses États membres et ses citoyens que les institutions ne soient en aucun cas minées dans de telles négociations, par la publication de documents sensibles à un moment critique. Le Médiateur contraste cette situation avec les négociations visant à conclure des accords commerciaux généraux, où un degré élevé de transparence est approprié [7] [Lien].

**21.** Étant donné que l'exception relative à la protection des relations internationales a été valablement invoquée, le Médiateur n'a pas examiné, dans cette décision, l'application des deux autres exceptions.

**22.** En ce qui concerne le fait que la Commission a publié un communiqué de presse sur l'envoi d'une recommandation au Conseil, le Médiateur note que le communiqué de presse était de nature générale. Après avoir examiné les documents demandés, le Médiateur note que leur contenu est beaucoup plus détaillé que le communiqué de presse de la Commission. Le Médiateur note également que, bien que certaines informations de fond figurent dans le communiqué de presse, le communiqué de presse ne contient pas d'extraits textuels du document demandé. Le communiqué de presse est plutôt une synthèse générale de certaines des informations contenues dans les documents demandés. La publication du communiqué de presse ne signifie donc pas qu'un accès partiel puisse être accordé en rendant simplement public certains extraits des documents demandés.



**23.** Le Médiateur reconnaît que la transparence est assurée non seulement par l'accès du public aux documents, mais aussi par la publication proactive d'informations, par exemple par le biais de communiqués de presse. Par conséquent, la publication par la Commission de son communiqué de presse a contribué à garantir un degré de transparence en ce qui concerne les négociations en cours avec la Russie concernant le gazoduc.

**24.** Toutefois, l'Ombudsman reconnaît que le projet Nord Stream 2 s'est révélé très controversé et qu'un contrôle démocratique et public adéquat du projet est essentiel.

## Conclusion

Sur la base de l'enquête, le Médiateur clôt cette affaire avec la conclusion suivante:

**Il n'y a pas eu de mauvaise administration de la part du Conseil en l'espèce.**

Le plaignant et le Conseil seront informés de cette décision .

Emily O'Reilly

Médiateur européen

Strasbourg, le 27 mars 2020

[1] [Lien]<https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/126137> [Lien]

[2] [Lien] Règlement (CE) no 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, disponible à l'adresse suivante:  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32001R1049> [Lien].

[3] [Lien] En vertu du traité sur la Charte de l'énergie (TCE) contre la directive modifiée de l'UE sur le gaz (directive (UE) 2019/692 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 modifiant la directive 2009/73/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) et les actions de l'UE en rapport avec cette directive.

[4] [Lien] Le Conseil a fourni au Médiateur des précisions supplémentaires sur cette question, qui revêt un caractère confidentiel.

[5] [Lien] « *La Commission sollicite un mandat des États membres pour négocier avec la Russie*



*un accord sur Nord Stream 2 »*, voir:

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_17\\_1571](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_1571) [Lien].

[6] [Lien] Article 4, paragraphe 1, du règlement (CE) no 1049/2001.

[7] [Lien] Voir, par exemple, la décision du Médiateur clôturant l'enquête d'initiative sur les efforts déployés par la Commission européenne pour rendre les négociations du partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) transparentes et accessibles au public: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/58668>