

ARRÊT DU TRIBUNAL (troisième chambre)

22 mars 2011 *

Dans l'affaire T-233/09,

Access Info Europe, établie à Madrid (Espagne), représentée par M^{es} O. W. Brouwer et J. Blockx, avocats,

partie requérante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par M^{me} C. Fekete et M. M. Bauer, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

soutenu par

République hellénique, représentée par M^{me} E.-M. Mamouna et M. K. Boskovits, en qualité d'agents,

* Langue de procédure : l'anglais.

et par

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté par M^{me} E. Jenkinson et M. S. Ossowski, en qualité d'agents, assistés de M^{me} L. J. Stratford, barrister,

parties intervenantes,

ayant pour objet une demande d'annulation de la décision du Conseil du 26 février 2009 refusant l'accès à certaines informations contenues dans une note du 26 novembre 2008, concernant une proposition de règlement relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission,

LE TRIBUNAL (troisième chambre),

composé de MM. J. Azizi, président, M^{me} E. Cremona et M. S. Frimodt Nielsen (rapporteur), juges,

greffier : M. N. Rosner, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 6 octobre 2010,

rend le présent

Arrêt

Cadre juridique

¹ Aux termes de l'article 255 CE :

« 1. Tout citoyen de l'Union et toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un État membre a un droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, sous réserve des principes et des conditions qui seront fixés conformément aux paragraphes 2 et 3.

2. Les principes généraux et les limites qui, pour des raisons d'intérêt public ou privé, régissent l'exercice de ce droit d'accès aux documents sont fixés par le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251, dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam.

3. Chaque institution visée ci-dessus élabore dans son règlement intérieur des dispositions particulières concernant l'accès à ses documents. »

- 2 Le 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, p. 43), définit les principes, les conditions et les limites du droit d'accès aux documents de ces institutions conformément à l'article 255, paragraphe 2, CE.

- 3 L'article 4 dudit règlement définit plusieurs exceptions au droit d'accès aux documents du Parlement, du Conseil et de la Commission consacré par l'article 2 de ce règlement pour tout citoyen de l'Union et toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un État membre.

- 4 En particulier, l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 1049/2001 dispose :

« L'accès à un document établi par une institution pour son usage interne ou reçu par une institution et qui a trait à une question sur laquelle celle-ci n'a pas encore pris de décision est refusé dans le cas où sa divulgation porterait gravement atteinte au processus décisionnel de cette institution, à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation du document visé. »

- 5 Aux termes de l'article 207, paragraphe 3, CE :

« Le Conseil adopte son règlement intérieur.

Pour l'application de l'article 255, paragraphe 3, [CE,] le Conseil élabore, dans ce règlement, les conditions dans lesquelles le public a accès aux documents du Conseil. Aux fins du présent paragraphe, le Conseil détermine les cas dans lesquels il doit être considéré comme agissant en qualité de législateur afin de permettre un meilleur

accès aux documents dans ces cas, tout en préservant l'efficacité de son processus de prise de décision. En tout état de cause, lorsque le Conseil agit en qualité de législateur, les résultats et les explications des votes, ainsi que les déclarations inscrites au procès-verbal, sont rendus publics. »

Faits à l'origine du litige

- 6 Par courriel du 3 décembre 2008, la requérante, l'association Access Info Europe, a demandé au Conseil de l'Union européenne, en application du règlement n° 1049/2001, à avoir accès à une note du 26 novembre 2008, adressée par son secrétariat général au groupe de travail sur l'information institué par le Conseil, concernant la proposition de règlement du Parlement et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement, du Conseil et de la Commission (ci-après le « document demandé »). Ce document rassemble les propositions d'amendements ou de nouvelles rédactions communiquées par plusieurs États membres lors de la réunion du groupe de travail du 25 novembre 2008.

- 7 Par courriel du 17 décembre 2008, le Conseil a accordé à la requérante un accès partiel au document demandé. La version communiquée à la requérante comportait les propositions précitées sans permettre toutefois d'identifier l'État membre qui en était l'auteur. Pour justifier le refus de communiquer cette information, le Conseil a indiqué que sa divulgation porterait gravement atteinte au processus décisionnel, et n'était pas exigée par un intérêt public supérieur, ce qui permettrait d'appliquer l'exception au droit d'accès aux documents consacrée par l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 1049/2001.

- 8 Par courriel du 16 janvier 2009, la requérante a introduit une demande confirmative au titre de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001.

- 9 Par décision adoptée le 26 février 2009 (ci-après la « décision attaquée »), le Conseil a réitéré, par l'intermédiaire de son secrétariat général, son refus de divulguer, sur la base de l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 1049/2001, les éléments du document demandé permettant d'identifier les États membres auteurs des différentes propositions communiquées lors de la réunion du groupe de travail sur l'information du 25 novembre 2008. À la suite d'une demande sur l'état de la procédure présentée par la requérante, la décision attaquée lui a été communiquée par le Conseil dans un courriel daté du 3 avril 2009. Dans ce courriel, le Conseil indique également avoir déjà adressé à la requérante une copie de la décision attaquée dans une lettre envoyée le 26 février 2009.

- 10 Dans la décision attaquée, le Conseil invoque les raisons suivantes afin d'établir que la divulgation de l'identité des auteurs des différentes propositions d'amendements porterait gravement atteinte à son processus décisionnel et ne serait pas exigée par un intérêt public supérieur :

« Le groupe de travail 'Information', l'instance préparatoire du Conseil responsable de la proposition, s'est réuni à plusieurs reprises afin de procéder à un premier examen de la proposition [de règlement relatif à l'accès du public aux documents présentée par la Commission le 30 avril 2008 et actuellement débattue par les deux branches de l'autorité législative dans le cadre de la procédure de codécision]. Dans le cadre de ces discussions, des délégations ont exprimé leurs avis préliminaires sur les modifications que contenait la proposition. Ces discussions en sont toujours à un stade préliminaire et nous n'avons noté aucune convergence des points de vue, pas plus que nous n'avons tiré de conclusions sur les questions soulevées. Les contributions écrites contenues dans le document demandé concernent trois questions particulièrement sensibles dans le contexte des discussions préliminaires avec le Conseil et qui n'ont pas été, jusqu'à présent, examinées en profondeur au sein du groupe de travail 'Information'.

Compte tenu du fait que le processus décisionnel n'en est encore qu'à sa phase initiale, que les questions délicates soulevées dans le document demandé n'ont pas encore fait l'objet de discussions approfondies et qu'une ligne de conduite claire n'a pas encore pu être trouvée sur ces questions, la divulgation du nom des délégations à l'origine des propositions contenues dans le document demandé nuirait gravement à l'efficacité du processus décisionnel du Conseil en compromettant la capacité de ce dernier de parvenir à un accord sur ce dossier, et en particulier réduirait la marge de manœuvre des délégations pour trouver un compromis au sein du Conseil.

En effet, le risque de compromettre gravement le processus décisionnel du Conseil est raisonnablement prévisible et non purement hypothétique. S'il fallait que les documents concernant le point de vue exprimé par écrit par des délégations sur des questions particulièrement sensibles soient divulgués dans leur intégralité au cours du processus décisionnel, certaines délégations seraient incitées à cesser de présenter leur point de vue par écrit et à s'en tenir à des échanges oraux avec le Conseil et ses instances préparatoires, ce qui n'impliquerait pas la rédaction de documents. Cela nuirait considérablement à l'efficacité du processus décisionnel interne du Conseil en entravant des discussions internes complexes sur le projet d'acte et serait également préjudiciable à la transparence globale du processus décisionnel du Conseil.

Le Conseil a mis en balance, d'une part, l'intérêt public relatif à l'efficacité de son processus décisionnel interne et, d'autre part, l'intérêt public au renforcement de la transparence, qui garantit que les institutions de l'Union européenne bénéficient d'une plus grande légitimité et qu'elles soient davantage responsables envers les citoyens, notamment lorsqu'elles agissent en qualité de législateur. C'est précisément en raison de cette mise en balance que le secrétariat général a décidé, en réponse à [la] demande initiale, de divulguer le contenu du document demandé, tout en supprimant le nom des délégations concernées. Cette solution permet, d'une part, aux citoyens d'examiner, conformément aux principes démocratiques, les informations sur lesquelles se

fonde le projet d'acte législatif débattu au sein du Conseil et, d'autre part, de préserver l'efficacité du processus décisionnel du Conseil, conformément aux termes exprès de l'article 207, paragraphe 3, CE.

Le Conseil a également examiné la possibilité d'apprécier, délégation par délégation, si le nom des États membres concernés pouvait être divulgué. Toutefois, cette voie a été écartée, car elle conduirait à une appréciation extrêmement arbitraire, elle-même susceptible de contestation. La solution retenue n'empêche pas, bien entendu, les délégations concernées d'exprimer publiquement leur propre position comme elles l'entendent. »

Procédure et conclusions des parties

- 11 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 12 juin 2009, la requérante a introduit le présent recours.

- 12 Par ordonnance du 23 novembre 2009, le président de la troisième chambre du Tribunal a admis la République hellénique et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord à intervenir dans le litige au soutien des conclusions du Conseil.

- 13 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (troisième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale. Dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure, le Conseil a été invité à répondre à plusieurs questions et à produire une copie des différents documents du Conseil relatifs à la proposition de règlement relatif à l'accès du public aux documents présentée par la Commission le 30 avril 2008 qui sont disponibles pour le public à ce stade de la procédure législative.

14 Par lettre du 29 juillet 2010, le Conseil a présenté ses réponses aux questions du Tribunal et a produit les documents demandés, sur lesquels la requérante a eu l'occasion de se prononcer lors de l'audience.

15 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal lors de l'audience du 6 octobre 2010.

16 La requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— annuler la décision attaquée ;

— condamner le Conseil aux dépens exposés par elle ainsi que par les intervenantes.

17 Le Conseil conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— rejeter le recours comme manifestement irrecevable ;

— à titre subsidiaire, rejeter le recours comme non fondé ;

— condamner la requérante aux dépens.

18 La République hellénique conclut à ce qu'il plaise au Tribunal de rejeter le recours.

19 Le Royaume-Uni conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— rejeter le recours ;

— condamner la requérante aux dépens.

En droit

Sur la recevabilité

Sur le point de départ du délai de recours

— Arguments des parties

20 Le Conseil fait valoir que le recours est manifestement irrecevable parce qu'il est tardif. Le délai de recours prévu par l'article 230, cinquième alinéa, CE ne commencerait

pas le 3 avril 2009, date à laquelle la décision attaquée a été communiquée à la requérante par courriel, mais le 26 février 2009, date à laquelle le Conseil lui aurait communiqué cette décision par courrier non recommandé. En l'espèce, la décision attaquée aurait été adoptée par le Conseil le 26 février 2009. La lettre qui accompagnait cette décision aurait été finalisée et signée à la même date, puis enregistrée au service du courrier et immédiatement expédiée par courrier postal non recommandé à l'adresse indiquée par la requérante. En huit années d'application du règlement n° 1049/2001, aucune perte de réponse n'aurait jamais été signalée au Conseil. Dès lors, le Conseil aurait toutes les raisons de croire que la décision attaquée est parvenue à la requérante. En conséquence, le délai de recours, qui aurait commencé à courir le 26 février 2009, expirait le 6 mai 2009, à l'issue du délai de deux mois augmentés d'un délai de distance de dix jours en application de l'article 102, paragraphe 2, du règlement de procédure du Tribunal. Le recours serait ainsi tardif, puisqu'il a été introduit le 12 juin 2009, soit plus de cinq semaines après l'expiration du délai prévu.

21 Dans l'hypothèse où la régularité de la notification ne pourrait être établie avec certitude, le Conseil fait observer que la requérante pouvait, à partir du 26 février 2009, prendre connaissance de la décision attaquée. En l'espèce, le projet de réponse à la demande confirmative était accessible au public depuis le 20 février 2009, par le biais du registre des documents du Conseil. Ce projet avait d'ailleurs été transmis à la requérante en réponse à sa demande le 2 mars 2009, tandis que les informations relatives à l'adoption dudit projet étaient publiques depuis le 26 février 2009. En attendant un mois, le 3 avril 2009, pour demander la communication du texte adopté sur la base du projet de réponse communiqué le 2 mars, la requérante n'aurait pas respecté ce que le Conseil estime être un délai raisonnable pour prendre connaissance de la décision attaquée.

22 La requérante soutient qu'elle n'a pas reçu de lettre du Conseil l'informant de la décision attaquée avant le 3 avril 2009, date à laquelle elle a reçu notification de la décision attaquée par courriel. S'agissant de l'affirmation selon laquelle elle aurait pu prendre connaissance de la décision attaquée en consultant le registre public du Conseil, la

requérante souligne que le registre auquel le Conseil fait référence ne contient qu'une ébauche de réponse et non le document final.

— Appréciation du Tribunal

- ²³ Aux termes de l'article 230, cinquième alinéa, CE, un recours en annulation doit être formé dans un délai de deux mois à compter, suivant le cas, de la publication de l'acte, de sa notification au requérant ou, à défaut, du jour où celui-ci en a eu connaissance.
- ²⁴ Selon l'article 102, paragraphe 2, du règlement de procédure, le délai pour l'introduction d'un recours doit être augmenté d'un délai de distance forfaitaire de dix jours.
- ²⁵ Il ressort également de l'article 254, paragraphe 3, CE que les décisions sont notifiées à leurs destinataires et prennent effet par cette notification.
- ²⁶ En l'espèce, il n'est pas contesté que la décision attaquée a été communiquée par le Conseil à la requérante le 3 avril 2009. Cette décision était jointe en annexe à un courriel du Conseil par lequel le secrétariat général répondait à un courriel de la requérante qui demandait à être informée de l'état de la procédure. La requérante confirme avoir pris connaissance de cette réponse le 3 avril 2009, ce qui permet d'établir la notification de la décision attaquée à son destinataire au sens du traité.

27 Cette conclusion n'est pas remise en cause par l'argumentation du Conseil visant à démontrer la notification de la décision attaquée à la requérante le 26 février 2009. En effet, le Conseil reste en défaut d'établir que la lettre qu'il certifie avoir adressée à la requérante est bien arrivée à son destinataire avant le 3 avril 2009. Le Conseil reconnaît d'ailleurs avoir adressé la décision attaquée par « courrier non recommandé », ce qui ne lui permet pas d'établir la réception et encore moins la date de réception dudit courrier par son destinataire en Espagne. En l'absence d'un courrier recommandé avec accusé de réception, d'un courriel ou d'une télécopie suivis d'un accusé de réception, l'allégation du Conseil selon laquelle sa réponse envoyée le 26 février 2009 a été reçue par la requérante le jour même ou peu après n'est pas démontrée. Le point de départ du délai de recours est donc le 3 avril 2009, date à laquelle le Conseil a notifié par courriel la décision attaquée à la requérante.

28 Par ailleurs, quant à l'argument du Conseil selon lequel la requérante aurait pris connaissance de la teneur de la décision attaquée en prenant connaissance du projet de réponse confirmative le 2 mars 2009, il y a lieu de rappeler qu'il découle du libellé même de l'article 230, cinquième alinéa, CE que le critère de la date de prise de connaissance de l'acte attaqué en tant que point de départ du délai de recours présente un caractère subsidiaire par rapport à ceux de la publication ou de la notification (voir arrêt du Tribunal du 27 novembre 2003, Regione Siciliana/Commission, T-190/00, Rec. p. II-5015, point 30, et la jurisprudence citée). Par conséquent, à supposer même qu'elle soit démontrée, la prise de connaissance de la décision attaquée par la requérante ne peut être considérée comme le point de départ du délai de recours, étant donné que, en l'espèce, cette décision lui a été notifiée le 3 avril 2009 en application de l'article 254, paragraphe 3, CE. En présence d'une notification au destinataire pour le calcul du délai de recours prévu par l'article 230, cinquième alinéa, CE, c'est cette date qui est à prendre en considération et non la date de prise de connaissance, qui n'intervient qu'à titre subsidiaire faute de notification. En tout état de cause, s'agissant de la démonstration même de la prise de connaissance, il n'est pas contesté entre les parties que le seul document disponible sur le registre public du Conseil est un projet de décision et non la décision attaquée. La requérante n'était donc pas en mesure

de prendre connaissance du contenu et des motifs de l'acte qui se prononce sur sa demande confirmative au regard du règlement n° 1049/2001.

- ²⁹ En conséquence, étant donné que le recours a été déposé au greffe du Tribunal le 12 juin 2009, soit dans le délai de deux mois à compter de la notification de la décision attaquée le 3 avril 2009 augmenté d'un délai forfaitaire de dix jours, celui-ci n'est pas tardif. Il y a lieu de rejeter la fin de non-recevoir présentée en ce sens par le Conseil.

Sur l'intérêt de la requérante à obtenir l'annulation de la décision attaquée

- ³⁰ Dans le mémoire en défense, le Conseil indique qu'une version intégrale du document demandé est accessible au public sur le site Internet de l'organisation Statewatch depuis le 26 novembre 2008. En réponse aux questions posées dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure, le Conseil a précisé à quelle adresse électronique il était possible d'avoir accès à cette version. Il s'est également référé au rapport de la House of Lords Select Committee on the European Union (commission spéciale sur l'Union européenne de la Chambre des Lords, Royaume-Uni, ci-après la « commission 'Union européenne' »), concernant la position du Royaume-Uni sur la proposition de révision du règlement n° 1049/2001, qui fait état d'une réunion organisée le 18 mars 2009 avec les représentants du gouvernement du Royaume-Uni à l'occasion de laquelle les conséquences de la divulgation précitée ont été évoquées. Lors de l'audience, le Conseil a indiqué que, même si la divulgation non autorisée de la version intégrale du document demandé par l'organisation Statewatch est intervenue très vite, à savoir, selon lui, dès la fin du mois de novembre 2008, il n'en avait pas connaissance quand il a adopté la décision initiale du 17 décembre 2008 et la décision confirmative du 26 février 2009 concernant la demande d'accès présentée par la requérante.

- 31 Dans la réplique, la requérante fait observer qu'elle n'avait pas connaissance de la version intégrale du document demandé au moment où elle a présenté sa demande d'accès aux documents. Lors de l'audience, la requérante a également indiqué qu'elle a pu avoir connaissance de la version intégrale du document demandé en mai ou en juin 2009 à la suite de discussions avec d'autres associations intéressées par les questions de transparence. Du fait de cette divulgation, la requérante dispose donc à l'heure actuelle d'une copie de la version intégrale du document demandé au Conseil.
- 32 Dans ce contexte, il pourrait être allégué que la requérante n'est pas réellement affectée par la décision attaquée dès lors qu'elle dispose déjà des informations dont elle demande la divulgation et qu'elle ne pourrait donc prétendre avoir un intérêt suffisant à obtenir l'annulation de la décision attaquée.
- 33 À cet égard, il convient de rappeler que l'intérêt à agir de la requérante doit, au vu de l'objet du recours, exister au stade de l'introduction de celui-ci sous peine d'irrecevabilité. Cet objet du litige doit perdurer, tout comme l'intérêt à agir, jusqu'au prononcé de la décision juridictionnelle sous peine de non-lieu à statuer, ce qui suppose que le recours soit susceptible, par son résultat, de procurer un bénéfice à la partie qui l'a intenté. Si l'intérêt à agir de la requérante disparaît au cours de la procédure, une décision du Tribunal sur le fond ne saurait procurer aucun bénéfice à celui-ci (voir arrêt de la Cour du 7 juin 2007, *Wunenburger/Commission*, C-362/05 P, Rec. p. I-4333, points 42 et 43, et la jurisprudence citée).
- 34 En l'espèce, la divulgation de la version intégrale du document demandé sur le site Internet de l'organisation Statewatch, à compter de la fin de l'année 2008, tout comme la prise de connaissance du contenu de cette version par la requérante en mai ou en juin 2009 ne permettent pas de considérer qu'elle ne dispose pas ou plus d'un intérêt à demander l'annulation de la décision attaquée pour les raisons exposées ci-après.

35 Premièrement, sur le plan des principes, il est de jurisprudence constante qu'un requérant conserve également un intérêt à demander l'annulation d'un acte d'une institution pour permettre d'éviter que l'illégalité dont celui-ci est prétendument entaché ne se reproduise à l'avenir. Un tel intérêt à agir découle de l'article 266, premier alinéa, TFUE, en vertu duquel l'institution dont émane l'acte annulé est tenue de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour. Cet intérêt à agir ne saurait toutefois exister que si l'illégalité alléguée est susceptible de se reproduire à l'avenir indépendamment des circonstances de l'affaire ayant donné lieu au recours formé par le requérant (voir arrêt *Wunenburger/Commission*, point 33 supra, points 50 à 52, et la jurisprudence citée). Tel est le cas dans la présente affaire, dès lors que, d'une part, l'illégalité alléguée par la requérante repose sur une interprétation d'une des exceptions prévues par le règlement n° 1049/2001 que le Conseil risque fort de réitérer à l'occasion d'une nouvelle demande et que, d'autre part, la requérante, en tant qu'association ayant pour but de promouvoir la transparence au sein de l'Union européenne, est susceptible de soumettre, à l'avenir, des demandes d'accès analogues portant sur le même type de documents.

36 Deuxièmement, il importe de relever que l'auteur de la divulgation des informations litigieuses à la requérante n'est pas le Conseil, qui reconnaîtrait ainsi l'intérêt du public à obtenir la divulgation de telles informations, mais un tiers qui n'a pas respecté la réglementation applicable à l'accès du public aux documents du Conseil. La requérante indique, à ce propos, qu'elle ne savait pas que ces informations étaient disponibles sur le site Internet de l'organisation Statewatch, au moment où elle a présenté sa demande initiale et sa demande confirmative d'accès aux documents, et le Conseil précise qu'il en était de même pour lui quand il a répondu à ces demandes. Ni la requérante, ni le Conseil n'avaient donc connaissance de ce fait quand s'est déroulée la procédure administrative qui a conduit à l'adoption de la décision attaquée. La requérante est donc en droit d'obtenir du Tribunal qu'il se prononce sur la légalité de cette décision, qui lui fait grief, dès lors qu'il s'agit de la seule décision qui lui a été notifiée jusqu'à présent et qu'elle ne lui accorde qu'un accès partiel au document demandé sur la base d'une des exceptions prévues par le règlement n° 1049/2001. Le comportement de l'organisation Statewatch est sans pertinence pour apprécier l'intérêt de la requérante à obtenir l'annulation d'une telle décision (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal du 17 juin 1998, *Svenska Journalistförbundet/Conseil*, T-174/95, Rec.

p. II-2289, point 69, dans le cadre duquel la requérante était déjà en possession de certains documents demandés au Conseil qui lui avaient été transmis par les autorités compétentes d'un État membre).

- ³⁷ Il ressort de ce qui précède que, même si elle a pu obtenir le contenu des informations dont l'accès lui avait été refusé par le Conseil, la requérante dispose d'un intérêt à obtenir l'annulation de la décision attaquée.

Sur le fond

- ³⁸ À l'appui de son recours, la requérante invoque deux moyens. Le premier moyen est tiré de la violation de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 1049/2001. Le second moyen est pris du défaut de motivation. Il convient de commencer par examiner le premier moyen.

Arguments des parties

- ³⁹ La requérante rappelle que le règlement n° 1049/2001 vise à assurer une meilleure participation des citoyens au processus décisionnel et à conférer le plus large effet possible au droit d'accès du public aux documents, tout particulièrement dans les cas où les institutions agissent en qualité de législateur. L'accès du public aux documents des institutions constituerait le principe et le refus l'exception, laquelle devrait être interprétée restrictivement.

40 En ce qui concerne l'affirmation selon laquelle la marge de manœuvre des délégations serait réduite si elles étaient identifiées, la requérante fait valoir qu'aucune explication n'est avancée dans la décision attaquée pour en soutenir le bien-fondé. Les délégations formulent des avis et des amendements qui permettent au Conseil de définir sa position. L'accès du public à ces positions permettrait donc aux États membres et aux institutions d'être responsables envers les citoyens. À supposer même que l'identification des délégations les expose au risque d'une pression extérieure, ce risque ne suffirait pas à justifier l'application de l'exception invoquée, puisqu'il serait inhérent à l'exigence de responsabilité et au principe de participation des citoyens qui fondent le règlement n° 1049/2001. S'agissant de la cristallisation des positions alléguée par le Conseil, la requérante rappelle que la simple affirmation de l'existence d'un préjudice ne suffit pas à le démontrer. Le Conseil ne démontrerait pas en quoi la divulgation du document demandé sur le site Internet de l'organisation Statewatch aurait nui à l'esprit de confiance au sein des délégations. Par ailleurs, la seule circonstance dans laquelle la position d'une délégation nécessiterait d'être tenue secrète serait celle dans laquelle celle-ci souhaiterait tenir un double langage et avoir une position lorsqu'elle participe aux réunions du Conseil puis une autre lorsqu'elle s'adresse au public, y compris à ses propres citoyens. Or, cela ne serait pas l'objectif du règlement n° 1049/2001.

41 En ce qui concerne l'affirmation selon laquelle les points de vue des délégations ne seraient plus présentés à l'écrit si elles étaient identifiées, la requérante souligne que, en principe, tout ce qui est dit ou écrit au cours de la phase préparatoire à l'adoption d'un acte législatif devrait être mis à la disposition du public pour information et contrôle. En l'espèce, les éventuels effets négatifs de la divulgation de l'identité des auteurs de propositions ne seraient que marginaux. Rien ne permettrait de soutenir que cette divulgation dissuaderait les délégations de soumettre leurs opinions par écrit.

42 En ce qui concerne l'existence d'un intérêt public supérieur, la requérante fait valoir que, quand bien même le processus décisionnel serait remis en cause pour les raisons

invoquées par la décision attaquée, cet intérêt justifie l'identification des délégations nationales. L'intérêt du public à la divulgation ne se limiterait pas à la capacité de contrôler les États membres ou le Conseil, il s'étendrait également à la possibilité pour les citoyens de participer au processus législatif. Il ne saurait donc suffire de rendre publiques les positions prises par les délégations sans les identifier.

43 Le Conseil, pour étayer son allégation selon laquelle l'accès du public aux parties du document demandé qui n'ont pas été communiquées réduirait la marge de manœuvre des délégations, souligne que l'article 255 CE et le règlement n° 1049/2001 n'exigent pas que le processus législatif doit faire l'objet d'une transparence complète. Les règles appliquées par le Conseil en ce qui concerne l'accès du public aux documents législatifs tiendraient plutôt compte de l'équilibre visé à l'article 207, paragraphe 3, CE entre un accès plus large du public à ses activités de législateur et la protection de son processus décisionnel. Le règlement intérieur du Conseil indiquerait les cas où celui-ci agit en qualité de législateur [article 7 de la décision 2006/683/CE, Euratom, du Conseil du 15 septembre 2006, portant adoption de son règlement intérieur (JO L 285, p. 47, ci-après le « règlement intérieur »)], et quels documents législatifs sont directement accessibles au public (article 11, paragraphes 5 et 6, de l'annexe II du règlement intérieur). Après l'adoption d'un acte législatif, les documents contenant les positions individuelles des délégations seraient accessibles au public (voir article 11, paragraphe 6, de l'annexe II du règlement intérieur). Lorsque des discussions sont encore en cours, le contenu de ces documents serait également accessible au public à l'exception du nom des délégations qui font des propositions et des parties relevant des exceptions prévues à l'article 4 du règlement n° 1049/2001 (voir lignes directrices approuvées par le Coreper le 8 mars 2002 sur certaines questions de principe découlant de l'application du règlement n° 1049/2001). Si les délégations savent que la teneur de leur position sur les dossiers législatifs sera rendue publique en cours d'examen, elles s'attendent toutefois à ce que leur nom demeure confidentiel jusqu'à ce que l'acte législatif soit adopté. Ce serait donc pour préserver la marge de manœuvre des délégations au cours des discussions préliminaires sur la proposition de la Commission qu'il serait nécessaire de veiller à ce que leur nom ne soit pas divulgué au public. Rendre les contributions écrites accessibles au public dans leur intégralité dans le cadre d'une procédure législative en cours figerait les positions des délégations, car celles-ci disposeraient d'une moins grande latitude pour modifier leur position lors des débats et justifier auprès de leur opinion publique une solution de compromis

susceptible de s'écarter de leur position initiale, ce qui compromettrait gravement les chances de trouver un compromis.

44 En réponse au grief relatif à l'absence d'éléments de preuve permettant d'établir en quoi la divulgation du nom des délégations en cause porterait gravement atteinte au processus décisionnel en cours, le Conseil — soutenu par la République hellénique et le Royaume-Uni — maintient que cette atteinte grave est démontrée à suffisance de droit dans la décision attaquée, notamment quant à l'existence d'un risque raisonnablement prévisible et non purement hypothétique. En premier lieu, il ressortirait de la décision attaquée que les discussions menées au sein du Conseil sur la proposition de la Commission étaient considérées comme particulièrement sensibles. La révision de la législation communautaire régissant le droit d'accès du public aux documents, perçu par beaucoup comme un droit fondamental, susciterait un intérêt considérable de la part du public. Certaines positions prises dans le cadre de cette révision auraient été accueillies avec hostilité par les médias, ce qui aurait entraîné de vives critiques au sein du public. En second lieu, le groupe de travail ne se serait pas encore penché sur les propositions des délégations. La pression publique risquerait donc d'avoir une incidence sur la capacité des délégations à présenter et à défendre librement leurs positions préliminaires et, par conséquent, de fausser le débat au sein du Conseil. Si les délégations étaient privées de la possibilité d'examiner sereinement, dans le cadre du Conseil, des questions sensibles et controversées liées au règlement n° 1049/2001, le Conseil aurait quelque difficulté à faire avancer la révision du texte. Les prises de position préliminaires soumises par les délégations au niveau technique ne correspondraient pas nécessairement à la position défendue par l'État membre concerné à un stade ultérieur de la procédure. Dans ces conditions, la divulgation de positions préliminaires risquerait de faire obstacle à la tenue de débats ouverts au sein du Conseil et d'entraîner des malentendus.

45 À l'appui de l'affirmation faite dans la décision attaquée selon laquelle l'identification des délégations qui ont fait des propositions les inciteraient à ne plus présenter leurs points de vue par écrit, le Conseil constate que, à la suite de la divulgation non autorisée sur Internet du document demandé par l'organisation Statewatch, il peut

mesurer le préjudice direct causé au processus décisionnel dans un tel cas de figure. En l'espèce, la diffusion du document demandé aurait nui à l'esprit de confiance au sein du groupe de travail et les délégations seraient devenues particulièrement prudentes lorsqu'il s'agit de diffuser leurs positions par écrit, notamment celles susceptibles de susciter des critiques ou des controverses au sein du public. L'examen d'une proposition législative ne peut être mené sur la base de simples échanges oraux entre les délégations. Si les délégations s'abstenaient de présenter leurs positions par écrit, les citoyens n'auraient plus la possibilité d'exercer de contrôle sur ces positions pour la simple raison qu'il n'existerait plus de document pertinent, ce qui porterait gravement atteinte au principe de transparence.

46 En réponse au grief relatif à la nécessaire démonstration du préjudice causé concrètement au processus décisionnel du fait de la divulgation de la version intégrale du document demandé sur le site Internet de l'organisation Statewatch, le Conseil — soutenu par la République hellénique et le Royaume-Uni — rappelle que la proposition de la Commission a été soumise aux deux branches de l'autorité législative le 30 avril 2008. Le dossier législatif en serait encore au stade de la première lecture. En attendant la conclusion formelle de la première lecture du Parlement, les discussions au sein du Conseil se seraient limitées à des échanges préliminaires au niveau technique au sein de ses instances préparatoires, sans perspective immédiate de porter les négociations sur le dossier législatif au niveau politique, où le Conseil pourrait définir sa position sur la proposition de la Commission. La lenteur inhabituelle du processus législatif serait visible, dès lors que l'adoption d'actes législatifs selon la procédure de codécision en première lecture prend en moyenne 16,2 mois. L'absence de progrès dans le processus législatif témoignerait du caractère extrêmement sensible et controversé de ce dossier et du fait qu'il existe une véritable difficulté à trouver une convergence entre les différentes positions.

47 En ce qui concerne l'existence d'un intérêt public supérieur, le Conseil rappelle que son refus d'identifier les délégations dans le cadre d'une procédure législative en cours ne fait pas obstacle au contrôle exercé par les citoyens sur les gouvernements au sein des États membres. L'intérêt à ce que les gouvernements soient tenus pour responsables

des positions qu'ils adoptent concernant une proposition législative ne saurait constituer un intérêt public supérieur au sens du règlement. En outre, le Royaume-Uni fait observer que les demandes générales quant à la transparence ne sont pas suffisantes pour constituer un intérêt public général justifiant la divulgation.

Réponses aux questions écrites posées par le Tribunal

⁴⁸ Dans le cadre de mesures d'organisation de la procédure, le Tribunal a posé des questions écrites au Conseil concernant, notamment, le constat figurant dans le mémoire en défense, selon lequel, depuis le 26 novembre 2008, une version intégrale du document demandé est accessible au public sur le site Internet de l'organisation Statewatch, ce qui lui permet « de mesurer le préjudice direct qu'a causé à son processus décisionnel l'accès du public à l'intégralité des positions écrites des délégations figurant dans le document demandé ». En réponse à la première question posée dans le cadre de ces mesures d'organisation de la procédure, le Conseil a indiqué ce qui suit pour expliquer plus en détails et concrètement en quoi l'identification des délégations qui ont fait des propositions reprises dans le document demandé représente une atteinte grave à son processus décisionnel.

⁴⁹ En premier lieu, le Conseil fait valoir que, depuis la divulgation de la version intégrale du document demandé, son secrétariat général n'a diffusé que quatre documents contenant des propositions écrites formulées par des délégations relatives à la procédure législative en cause, à savoir les documents n° 8778/09, du 17 avril 2009, n° 9716/09, du 11 mai 2009, n° 10443/09, du 27 mai 2009, et n° 11065/09, du 16 juin 2009. Le Conseil constate, à cet égard, que toutes les propositions faites dans ces documents visent à modifier la proposition de la Commission dans le sens d'une plus grande transparence. Aucune proposition hostile à ce principe n'aurait été formulée depuis la divulgation réalisée par l'organisation Statewatch. Or, de l'avis du Conseil, les délégations ne peuvent toutes être présumées favorables à davantage de

transparence sur toutes les questions examinées au sein du groupe de travail. Cela serait démontré par le fait qu'aucune convergence ne se soit encore dégagée entre les délégations à l'égard d'une position du Conseil concernant la proposition législative. Dès lors, le Conseil considère que les délégations dont les positions risqueraient d'être exploitées dans l'opinion publique au motif qu'elles seraient hostiles à la transparence se sont abstenues de soumettre leur position par écrit depuis la divulgation de la version intégrale du document demandé sur le site Internet de l'organisation Statewatch.

50 En deuxième lieu, pour démontrer l'atteinte grave au processus décisionnel, le Conseil se réfère aux interventions des représentants du gouvernement du Royaume-Uni devant la commission « Union européenne » au sujet de l'état des discussions, au sein du Conseil, sur la proposition de règlement relatif à l'accès du public aux documents. En réponse à une question concernant l'« utilité » de la divulgation faite par l'organisation Statewatch sur les progrès des discussions au sein du Conseil, un des représentants du gouvernement du Royaume-Uni a notamment indiqué que le document demandé constituait un « instantané » et qu'il ne reflétait pas nécessairement la cohérence de ces négociations. Ce représentant a ajouté qu'il n'était donc pas certain que le fait de sortir ces discussions et les positions des États membres de leur contexte ait une quelconque utilité. Selon lui, cela sèmerait la confusion. Il a également ajouté que le problème serait de savoir dans quelle mesure les États membres pourraient être sincères ou ouverts s'ils craignent, à tout moment, que leurs réflexions en la matière puissent être publiées. Selon le Conseil, il découle clairement de ce qui précède que la divulgation de la version intégrale du document demandé a eu un impact négatif sur la sincérité et l'exhaustivité des discussions au sein du groupe de travail du Conseil, empêchant les délégations d'envisager des solutions ou des modifications différentes en vue de parvenir à une convergence de vues sur les questions les plus controversées.

51 En troisième lieu, le Conseil fait valoir que le niveau de détail dans les rapports du secrétariat général sur l'état des discussions concernant le dossier législatif au sein du groupe de travail du Conseil a évolué au fil du temps. Si son premier rapport du

26 janvier 2009 figurant dans le document n° 5671/09 indiquait les noms des délégations à l'origine des observations et des suggestions sur la proposition de la Commission, le dernier rapport en date du 22 juillet 2009 faisant l'objet du document 10859/1/09 REV 1 ne précise plus quelles sont les délégations à l'origine des observations et des suggestions formulées oralement lors des réunions du groupe, mais utilise les expressions « un certain nombre de délégations », « d'autres délégations », « un grand nombre de délégations » sans identifier les délégations en question. Au vu de ce qui précède, l'impact direct de la divulgation non autorisée de la version intégrale du document demandé sur l'exhaustivité des documents préparatoires du Conseil élaborés dans le cadre du dossier législatif en question peut être clairement mesuré. Étant donné que les documents préparatoires sont avant tout des outils de travail pour le Conseil, qui lui permettent de rendre compte de l'état d'avancement des travaux concernant un processus décisionnel donné et, par conséquent, de faciliter la suite des travaux sur le dossier, il est extrêmement important que leur contenu soit aussi complet que possible. Si, comme l'illustre le cas présent, le Conseil devait tenir compte du risque de divulgation non autorisée, cela influencerait sans nul doute la manière dont les documents préparatoires sont rédigés, et les informations sensibles — comme celles qui ont été évoquées ci-dessus — n'y figureraient plus. Les documents préparatoires ne pourraient dès lors plus répondre à leur objectif principal.

52 En réponse à la seconde question posée dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure, par laquelle le Tribunal demandait au Conseil d'indiquer quelles étaient les questions particulièrement sensibles abordées par les propositions des délégations des États membres exposées dans le document demandé et en quoi ces questions pouvaient se démarquer des questions susceptibles d'être évoquées dans le cadre d'un processus législatif classique où différentes possibilités peuvent être envisagées au stade préliminaire des discussions, le Conseil a fait observer que le caractère sensible du document demandé réside dans son statut et son contenu.

53 En ce qui concerne le statut du document demandé, le Conseil rappelle que, jusqu'à la date d'adoption de la décision attaquée, les contributions écrites figurant dans le

document demandé n'avaient pas fait l'objet de discussions approfondies au sein du groupe de travail du Conseil. Étant donné également que les propositions figurant dans le document demandé visent à renforcer les exceptions prévues dans le règlement n° 1049/2001, il serait raisonnable de s'attendre à ce que la pression externe exercée par les groupes militants dans le domaine de la transparence soit particulièrement préjudiciable à la capacité des délégations de présenter et de défendre librement leurs positions préliminaires et qu'elle nuise par conséquent à la sincérité des débats au sein du Conseil.

- 54 Pour ce qui est de son contenu, le Conseil relève que le document demandé contient des propositions visant à renforcer la protection des avis juridiques, des procédures d'infraction et des données à caractère personnel en prévoyant une exclusion du champ d'application du règlement proposé et en renforçant les exceptions énoncées dans le règlement en vigueur. De l'avis du Conseil, ces propositions sont particulièrement controversées, non seulement parce qu'elles risquent d'être critiquées au motif qu'elles limitent le principe de l'accès le plus large possible aux documents, mais aussi parce qu'elles sont susceptibles d'être considérées comme restreignant l'interprétation large que le juge de l'Union a donné au principe de transparence. Ces propositions seraient donc extrêmement difficiles à défendre devant l'opinion publique, en particulier si elles étaient sorties de leur contexte législatif.

Appréciation du Tribunal

- 55 Compte tenu des objectifs poursuivis par le règlement n° 1049/2001, notamment la circonstance, rappelée par son considérant 2, selon laquelle le droit d'accès du public aux documents des institutions se rattache au caractère démocratique de ces dernières et le fait que ledit règlement vise, comme l'indique son considérant 4 et son article 1^{er}, à conférer au public un droit d'accès qui soit le plus large possible, les exceptions audit droit énumérées à l'article 4 de ce règlement doivent être interprétées et

appliquées strictement (arrêt de la Cour du 18 décembre 2007, Suède/Commission, C-64/05 P, Rec. p. I-11389, point 66).

- 56 La consécration de l'accès le plus large possible du public implique donc le droit pour celui-ci de se voir divulguer l'intégralité du contenu des documents demandés, ce droit ne pouvant être limité que par l'application stricte des exceptions prévues par le règlement n° 1049/2001. Si seulement une partie d'un document demandé est concernée par une exception, les autres parties du document sont divulguées. C'est dans ces conditions que la transparence permet d'assurer une meilleure participation des citoyens au processus décisionnel ainsi qu'une légitimité, une efficacité et une responsabilité de l'administration plus grandes à l'égard des citoyens dans un système démocratique.
- 57 Ainsi que la Cour l'a jugé, ces considérations sont, à l'évidence, d'une pertinence toute particulière lorsque le Conseil agit en sa qualité de législateur, ainsi qu'il résulte du considérant 6 du règlement n° 1049/2001, selon lequel un accès plus large aux documents doit être autorisé précisément dans un tel cas. La transparence à cet égard contribue à renforcer la démocratie en permettant aux citoyens de contrôler l'ensemble des informations qui ont constitué le fondement d'un acte législatif. En effet, la possibilité, pour les citoyens, de connaître les fondements des actions législatives est une condition de l'exercice effectif, par ces derniers, de leurs droits démocratiques (arrêt de la Cour du 1^{er} juillet 2008, Suède et Turco/Conseil, C-39/05 P et C-52/05 P, Rec. p. I-4723, point 46).
- 58 Il convient en outre de relever que, en vertu de l'article 207, paragraphe 3, second alinéa, CE, le Conseil est obligé de déterminer les cas dans lesquels il doit être considéré comme agissant en sa qualité de législateur afin de permettre un meilleur accès aux documents dans de tels cas (arrêt Suède et Turco/Conseil, point 57 supra, point 47).

- 59 Par ailleurs, la seule circonstance qu'un document concerne un intérêt protégé par une exception ne saurait suffire à justifier l'application de cette dernière (arrêt du Tribunal du 13 avril 2005, Verein für Konsumenteninformation/Commission, T-2/03, Rec. p. II-1121, point 69). Une telle application ne saurait, en principe, être justifiée que dans l'hypothèse où l'institution a préalablement apprécié si l'accès au document était susceptible de porter concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt protégé. En outre, le risque d'atteinte à un intérêt protégé doit, pour pouvoir être invoqué, être raisonnablement prévisible et non purement hypothétique (arrêt Suède et Turco/Conseil, point 57 supra, point 43, et arrêt du Tribunal du 11 mars 2009, Borax Europe/Commission, T-166/05, non publié au Recueil, point 50).
- 60 En l'espèce, il incombe au Conseil de mettre en balance l'intérêt spécifique devant être protégé par la non-divulgence d'une partie du document demandé, à savoir l'identité des auteurs des propositions, et l'intérêt général à ce que ce document soit rendu accessible dans son intégralité eu égard aux avantages découlant d'une transparence accrue du processus législatif. Il n'est pas contesté que le document demandé a été établi dans le cadre de l'activité législative du Conseil. L'article 7, premier alinéa, du règlement intérieur indique ainsi que « [l]e Conseil agit en sa qualité de législateur au sens de l'article 207, paragraphe 3, second alinéa, [...] CE lorsqu'il adopte des normes juridiquement obligatoires dans ou pour les États membres par des règlements, directives, décisions-cadres ou décisions sur la base des dispositions pertinentes des traités, à l'exclusion des délibérations conduisant à l'adoption de mesures d'ordre intérieur, d'actes administratifs ou budgétaires, d'actes concernant les relations interinstitutionnelles ou internationales ou d'actes non obligatoires (tels que conclusions, recommandations ou résolutions) ».
- 61 L'examen du document transmis par le Conseil en annexe à sa réponse initiale permet de constater que le document demandé reprend in extenso le contenu des propositions faites au groupe de travail « Information » du Conseil par quatre délégations représentant des États membres afin d'amender ou de rédiger différemment des dispositions figurant dans la proposition de règlement relatif à l'accès du public aux

documents du Parlement, du Conseil et de la Commission. Le document demandé expose également in extenso les raisons invoquées par les représentants des États membres à l'appui de leurs propositions. À ce stade de la procédure législative, toujours en cours, les seules informations auxquelles l'accès a été refusé par le Conseil sont les informations permettant d'identifier les quatre États membres qui sont les auteurs des propositions d'amendement ou de nouvelle rédaction. Le Conseil fait observer que, en application de la pratique qu'il a instituée, ces informations ne sont en principe accessibles au public qu'après l'adoption du règlement qui fait l'objet de la proposition de la Commission (voir point 43 ci-dessus).

62 Il ressort de la décision attaquée que l'exception invoquée pour refuser l'accès aux informations relatives à l'identité des auteurs des propositions est l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 1049/2001, aux termes duquel l'accès à un document établi par une institution pour son usage interne ou reçu par une institution et qui a trait à une question sur laquelle celle-ci n'a pas encore pris de décision est refusé dans le cas où sa divulgation porterait gravement atteinte au processus décisionnel de cette institution, à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation du document visé.

63 Dans la décision attaquée, le Conseil invoque plusieurs raisons pour justifier le bénéfice de cette exception (voir point 10 ci-dessus). La principale raison évoquée réside dans l'allégation selon laquelle la divulgation des informations en cause réduirait la marge de manœuvre des délégations pour trouver un compromis, ce qui par voie de conséquence remettrait en cause la capacité du Conseil de parvenir à un accord. Pour étayer cette allégation, le Conseil invoque deux circonstances particulières. La première tient au caractère préliminaire des discussions en cours au Conseil, tandis que la seconde réside dans la nature sensible et délicate des propositions faites par les représentants des États membres. Le Conseil soutient également que la divulgation des

informations en cause aurait pour effet prévisible de faire renoncer à l'écrit en faveur de l'oral, ce qui porterait atteinte à la transparence globale du processus décisionnel.

- ⁶⁴ Par ailleurs, ainsi que le fait valoir le Conseil dans ses mémoires et en réponse aux questions du Tribunal sur ce point, la divulgation de la version intégrale du document demandé sur le site Internet de l'organisation Statewatch, qui serait intervenue dès la date d'adoption de ce document, à savoir le 26 novembre 2008, est un élément à prendre en considération pour illustrer et apprécier les effets que la divulgation des informations relatives à l'identité des auteurs de propositions peut concrètement avoir sur le processus décisionnel en cause.
- ⁶⁵ Ce n'est donc pas la divulgation du contenu des différentes propositions faites par les délégations des États membres au cours d'une procédure législative qui porterait gravement atteinte au processus décisionnel, mais seulement la divulgation des informations relatives à l'identité des auteurs de ces propositions. Cette atteinte grave, alléguée par le Conseil et susceptible d'être démontrée à la suite de la divulgation fortuite des informations relatives à l'identité des auteurs des propositions, n'existerait qu'aussi longtemps que l'acte législatif en cause est en discussion. La présente affaire pose donc la question de savoir si, pour les raisons invoquées par le Conseil, la divulgation des informations relatives à l'identité des auteurs des propositions reprises dans le document demandé à un moment où le Conseil n'a pas encore pris de décision porterait gravement atteinte au processus décisionnel de cette institution.
- ⁶⁶ Force est toutefois de constater que, en l'espèce, le Conseil n'établit pas à suffisance de droit et de fait que la divulgation des informations relatives à l'identité des auteurs des propositions faites dans le document demandé porterait gravement atteinte au processus législatif en cours relatif à la proposition de révision du règlement n° 1049/2001.

- 67 En ce qui concerne les arguments invoqués par le Conseil pour alléguer l'existence d'une atteinte grave au processus législatif en cours au motif que cela réduirait la marge de manœuvre des délégations, il y a lieu de considérer que ceux-ci ne caractérisent pas un risque suffisamment grave et raisonnablement prévisible pour justifier l'application de l'exception prévue par l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 1049/2001.
- 68 De manière générale, le Conseil soutient que l'identification des délégations qui sont les auteurs d'une proposition d'amendement ou de nouvelle rédaction à un moment où il n'a pas encore pris de décision aurait pour effet de figer les positions de ces délégations, car celles-ci disposeraient d'une moins grande latitude pour modifier leur position lors des débats à venir et justifier auprès de leur opinion une solution susceptible de s'écarter de leur position initiale (voir point 43 ci-dessus). Dans sa réponse à la première question posée par le Tribunal, le Conseil allègue même que la divulgation par l'organisation Statewatch des noms des délégations qui ont formulé des propositions dans le document demandé a pour conséquence que ces délégations, ou d'autres, qui souhaitent éventuellement faire des propositions afin de limiter ou de réduire la transparence ne le feraient plus de crainte des pressions susceptibles d'être exercées à leur égard par l'opinion publique (voir point 49 ci-dessus). En d'autres mots, la pression à même d'être exercée par le public serait telle qu'il ne serait plus possible pour une délégation au Conseil de présenter une proposition allant dans le sens d'une restriction de la transparence.
- 69 Ces arguments ne sont pas suffisamment étayés pour justifier, en tant que tels, le refus de divulguer l'identité des auteurs des différentes propositions qui doivent, dans un système fondé sur le principe de la légitimité démocratique, répondre de leurs actes à l'égard du public. À cet égard, il convient de rappeler que l'accès du public à l'intégralité du contenu des documents du Conseil, y compris en l'espèce à l'identité des auteurs des différentes propositions, constitue le principe, surtout dans le cadre d'une procédure où les institutions agissent en qualité de législateur, et les exceptions doivent être interprétées et appliquées strictement (voir points 55 à 57 ci-dessus). En effet, l'exercice par les citoyens de leurs droits démocratiques présuppose la possibilité de suivre en détail le processus décisionnel au sein des institutions participant

aux procédures législatives et d'avoir accès à l'ensemble des informations pertinentes. L'identification des délégations des États membres qui présentent des propositions au stade des discussions initiales ne paraît pas de nature à empêcher que ces délégations puissent tenir compte de ces discussions pour présenter de nouvelles propositions si leurs propositions initiales ne traduisent plus leurs positions. Par nature, une proposition est faite pour être discutée, qu'elle soit anonyme ou non, et n'a pas vocation à rester inchangée à la suite de cette discussion lorsque l'identité de son auteur est connue. L'opinion publique est parfaitement à même de comprendre que l'auteur d'une proposition est susceptible d'en modifier le contenu par la suite.

70 Les arguments invoqués à cet égard par le Conseil restent trop abstraits. Ils reposent sur une hypothèse de départ non démontrée, selon laquelle l'opinion publique serait hostile à toute limitation du principe de transparence. Or, les règles relatives à la transparence ont toujours été basées sur la définition d'un principe, celui du droit d'accès du public aux documents du Parlement, du Conseil et de la Commission, assorti de nombreuses exceptions, dont la portée ou l'importance peut varier. Les institutions, les États membres et l'opinion publique prennent donc nécessairement en compte les deux éléments de la balance, principe et exceptions, quand ils sont amenés à se prononcer sur une question de transparence. S'il est possible de considérer qu'une délégation d'un État membre au Conseil ou une partie de l'opinion publique soit plutôt favorable au principe de transparence, il est également possible de considérer qu'une autre délégation ou qu'une autre partie de l'opinion publique soit plutôt favorable au renforcement des exceptions à ce principe.

71 Dans ce contexte, il y a lieu de constater que le Conseil n'expose aucune raison permettant de comprendre pourquoi il serait nécessaire de préserver l'identité des délégations qui souhaitent faire des propositions allant dans le sens d'une limitation du principe de transparence au prétexte qu'une partie de l'opinion publique pourrait y être défavorable.

72 Plus concrètement, l'examen des différents documents accessibles au public en ce qui concerne la procédure législative en cours permet de constater que plusieurs propositions ont été présentées par différentes délégations des États membres à la suite de la divulgation non autorisée par l'organisation Statewatch des informations relatives à l'identité des auteurs des propositions litigieuses. À titre d'exemple, il ressort de la version publique du document n° 9716/09, du 11 mai 2009, cité par le Conseil (voir point 49 ci-dessus), qu'une délégation non identifiée a présenté une proposition visant à élargir l'exception au principe de transparence relative aux procédures juridictionnelles afin qu'elle englobe les procédures arbitrales et les procédures de règlement des différends. Cette proposition est donc plus restrictive que le texte proposé par la Commission.

73 Par ailleurs, pour ce qui est des conclusions susceptibles d'être tirées de la discussion intervenue entre les représentants du gouvernement du Royaume-Uni et la commission « Union européenne », le 18 mars 2009, il y a lieu de considérer que le contenu de cette discussion ne permet pas d'étayer l'affirmation du Conseil selon laquelle la divulgation non autorisée par l'organisation Statewatch des informations relatives à l'identité des auteurs des propositions litigieuses permettrait de démontrer un impact négatif sur la sincérité et l'exhaustivité des discussions au sein du groupe de travail du Conseil, empêchant les délégations de parvenir à une convergence de vues (voir point 50 ci-dessus). En effet, les propos de ce représentant d'un État membre, selon lesquels, en substance, il ne serait pas certain que le fait de sortir ces discussions et ces positions de leur contexte ait une quelconque utilité et que cela risquerait même de semer la confusion, n'identifient pas une telle atteinte au processus décisionnel.

74 En outre, l'opinion présentée de manière abstraite et générique par ce représentant du gouvernement du Royaume-Uni ne saurait suffire à caractériser une atteinte grave au processus législatif en cause, compte tenu notamment de l'importance des questions débattues pour les citoyens de l'Union et de l'absence de tout autre élément produit dans le dossier permettant d'attester des réactions des délégations des États membres, des médias et du public à la divulgation non autorisée des informations relatives à l'identité des auteurs des propositions litigieuses. Ainsi, aucun élément du dossier ne

permet d'établir une réaction excédant ce qui peut être raisonnablement attendu du public par n'importe quel membre d'un organe législatif présentant un amendement à un projet de loi.

75 Quant à l'argument selon lequel il y aurait lieu de prendre en considération le caractère préliminaire des discussions en cours pour apprécier la gravité du risque lié à la diminution de la marge de manœuvre des délégations (voir point 44 ci-dessus), il est effectivement indéniable que les propositions litigieuses ont été faites au début d'un processus législatif qui est encore en cours. La proposition de règlement de la Commission date du 30 avril 2008 et les propositions d'amendement ou de nouvelle rédaction ont été communiquées lors de la réunion du groupe de travail du Conseil du 25 novembre 2008. Les discussions relatives à ces propositions ne sont pas closes et, en tout état de cause, le Conseil n'a pas adopté de décision sur les questions auxquelles elles ont trait.

76 Néanmoins, le caractère préliminaire des discussions relatives à la proposition de règlement de la Commission ne permet pas de justifier, en tant que tel, l'application de l'exception prévue par l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 1049/2001. En effet, cette disposition ne distingue pas selon l'état d'avancement des discussions. Cette disposition envisage de manière générale les documents qui ont trait à une question sur laquelle l'institution concernée « n'a pas encore pris de décision », par opposition à l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, qui envisage le cas où l'institution concernée a pris une décision. En l'espèce, le caractère préliminaire des discussions en cours comme le fait que ces propositions n'aient pas encore fait l'objet d'un consensus ou d'un compromis au sein du Conseil ne permettent donc pas de caractériser une atteinte grave au processus décisionnel.

77 S'agissant de l'argument selon lequel il conviendrait de tenir compte de la nature particulièrement sensible des propositions faites par les délégations des États membres dans la présente affaire (voir point 44 ci-dessus), il convient de relever que les

différentes propositions d'amendement ou de nouvelle rédaction faites par les quatre délégations des États membres qui sont rapportées dans le document demandé s'insèrent dans le jeu normal du processus législatif, lequel concerne naturellement les citoyens qui seront affectés par ce processus, d'autant plus qu'il s'agit ici d'une proposition de nature législative relative aux droits des citoyens de participer à ce processus. Au stade qui est celui où ces délégations se prononcent, celles-ci tentent seulement de faire valoir leurs préférences ou leurs idées sur tel ou tel point particulier, comme la nécessité de protéger les avis juridiques ou les documents transmis à la Cour de justice.

78 Contrairement à ce que fait valoir le Conseil, sans fournir d'ailleurs d'illustrations à même d'étayer l'existence de l'accueil hostile dans les médias des propositions en cause ou des vives critiques formulées par le public auxquels il fait référence, ces questions ne sont pas « particulièrement sensibles » au sens où un intérêt fondamental de l'Union ou des États membres serait mis en cause en cas de divulgation de l'identité des auteurs des propositions. À cet égard, il importe de rappeler que ce n'est pas le contenu des propositions faites par les délégations des États membres qui est ici en jeu, mais seulement l'identification de ces délégations à ce stade de la procédure législative. De plus, il est de la nature du débat démocratique qu'une proposition de modification d'un projet de règlement, de portée générale, obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tous les États membres, puisse faire l'objet de commentaires positifs comme de commentaires négatifs de la part du public et des médias. Enfin, le règlement n° 1049/2001 prévoit une procédure particulière dans son article 9 quand le document auquel l'accès est demandé est susceptible d'être défini comme un « document sensible » et ce traitement n'est pas invoqué par le Conseil dans la présente affaire. Dès lors, la nature prétendument sensible des propositions présentées par les États membres et reprises dans le document demandé n'est pas de nature à justifier en l'espèce l'application de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 1049/2001.

79 En ce qui concerne l'allégation faite par le Conseil selon laquelle le retard mis par lui pour se prononcer sur la proposition de règlement de la Commission serait lié

aux difficultés qu'entraînerait la divulgation des informations relatives à l'identité des auteurs des propositions, il y a lieu de relever que de nombreuses autres explications de nature politique et juridique permettent d'expliquer la durée de ce processus législatif, comme la définition des prérogatives du Conseil et du Parlement en matière de codécision à la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les résultats des élections au Parlement européen et l'entrée en fonctions d'une nouvelle Commission.

80 Il y a donc lieu de conclure que le risque de remise en cause de la marge de manœuvre des représentants des États membres allégué par le Conseil dans le cadre de la procédure législative en cours n'est pas de nature à porter gravement atteinte au processus décisionnel du Conseil au titre de l'exception prévue par l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 1049/2001 (voir point 59 ci-dessus). La démonstration concrète d'une telle atteinte n'est pas effectuée dans la décision attaquée et ne ressort d'ailleurs pas des éléments du dossier.

81 En ce qui concerne les arguments selon lesquels la divulgation de l'identité des auteurs des propositions aurait pour effet prévisible de faire renoncer à l'écrit en faveur de l'oral (voir point 45 ci-dessus), il y a lieu de relever que la méthode de présentation par les représentants des États membres de leurs propositions d'amendements ou de modifications de la proposition de règlement n'a pas vraiment d'incidence sur la pratique du Conseil de rapporter le contenu de ces propositions pour en permettre la discussion. En ce qui concerne la procédure législative en cause, le secrétariat général a estimé approprié d'établir un document reprenant les différentes propositions suggérées par les États membres afin de permettre au groupe de travail du Conseil de se prononcer sur ces propositions. À titre d'exemple, l'examen du document 10859/1/09 REV 1, cité par le Conseil pour illustrer ce qu'il estime être l'évolution de sa pratique, montre que le secrétariat général du Conseil fait état tant des propositions écrites que des propositions orales faites par les différentes délégations des États membres dans les documents qu'il transmet pour faire le point sur l'évolution des discussions. En l'espèce, le risque de renonciation à l'écrit en faveur de l'oral n'est donc pas de nature à

porter gravement atteinte au processus décisionnel du Conseil au titre de l'exception prévue par l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 1049/2001.

82 Enfin, en ce qui concerne l'allégation faite par le Conseil selon laquelle la pratique de son secrétariat général aurait évolué entre le 26 janvier 2009, date à laquelle le document n° 5671/09 indiquait encore le nom des délégations à l'origine des observations et des suggestions faites sur la proposition de la Commission, et le 22 juillet 2009, date à laquelle le document 10859/1/09 REV 1 ne précise plus quelles sont les délégations à l'origine des observations et des suggestions faites sur la proposition de la Commission, mais utilise les expressions « un certain nombre de délégations », « d'autres délégations » ou « un grand nombre de délégations » sans identifier les délégations en question, à la suite de la divulgation non autorisée au public par l'organisation Statewatch des informations relatives à l'identité des auteurs des propositions (voir point 51 ci-dessus), il convient de relever que ladite modification de pratique peut tout autant s'expliquer par le fait que la requérante a introduit un recours en vue de contester la légalité de la décision attaquée qui lui refuse l'accès à ces informations. À cet égard, il y a lieu de constater que, en réponse à une question du Tribunal, le Conseil a indiqué lors de l'audience que le changement de pratique en cause ne s'appliquait pas de manière horizontale à toutes les procédures de nature législative, mais seulement à la procédure relative à la proposition de règlement qui fait l'objet du document demandé.

83 En tout état de cause, le lien direct de cause à effet invoqué par le Conseil entre la divulgation au public du nom des délégations auteurs des propositions et l'atteinte grave à son processus décisionnel n'est nullement démontré par les documents invoqués sur ce point par le Conseil. En effet, contrairement à ce que fait valoir le Conseil, il ressort de l'examen du document 10859/1/09 REV 1 que les délégations des États membres sont encore nommément identifiées dans la version originale et dissimulées dans la version publique et que ces mentions semblent viser tant les références historiques aux propositions faites par exemple dans le document demandé que les références faites aux propositions communiquées par la suite par ces délégations. En outre, la requérante a indiqué lors de l'audience, sans être contredite sur ce point par

le Conseil, que l'utilisation des expressions précitées par le secrétariat général n'est en rien nouvelle et inédite.

- ⁸⁴ Il ressort de l'ensemble de ce qui précède que le Conseil a violé l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 1049/2001 en s'opposant, dans la décision attaquée, à la divulgation des informations relatives à l'identité des auteurs des propositions au motif qu'il en résulterait une atteinte grave à son processus décisionnel pour les raisons qui y sont invoquées.
- ⁸⁵ En conséquence, la décision attaquée doit être annulée sans qu'il y ait lieu d'examiner la question de l'existence d'un intérêt public supérieur justifiant la divulgation de ces informations ni le second moyen, tiré de la violation de l'obligation de motivation.

Sur les dépens

- ⁸⁶ Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, la partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le Conseil ayant succombé en ses conclusions, il y a lieu de le condamner à supporter, outre ses propres dépens, ceux exposés par la requérante, conformément aux conclusions de celle-ci.
- ⁸⁷ En application de l'article 87, paragraphe 4, premier alinéa, du règlement de procédure, les États membres qui sont intervenus au litige supportent leurs dépens. La République hellénique et le Royaume-Uni supporteront donc leurs propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (troisième chambre)

déclare et arrête :

- 1) **La décision du Conseil de l'Union européenne du 26 février 2009 refusant l'accès à certaines informations contenues dans une note du 26 novembre 2008, concernant une proposition de règlement relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, est annulée.**

- 2) **Le Conseil supportera ses propres dépens ainsi que ceux exposés par Access Info Europe.**

- 3) **La République hellénique et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord supporteront leurs propres dépens.**

Azizi

Cremona

Frimodt Nielsen

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 22 mars 2011.

Signatures

II - 1114