



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre)

21 juin 2012 *

«Pourvoi — Accès du public aux documents des institutions — Règlement (CE) n° 1049/2001 — Article 4, paragraphe 5 — Portée — Documents émanant d'un État membre — Opposition de cet État membre à la divulgation de ces documents — Étendue du contrôle effectué par l'institution et le juge de l'Union sur les motifs d'opposition invoqués par l'État membre — Production du document litigieux devant le juge de l'Union»

Dans l'affaire C-135/11 P,

ayant pour objet un pourvoi au titre de l'article 56 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, introduit le 16 mars 2011,

IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH, établie à Hambourg (Allemagne), représentée par M^{es} S. Crosby et S. Santoro, advocaten,

partie requérante,

les autres parties à la procédure étant:

Commission européenne, représentée par M^{mes} C. O'Reilly et P. Costa de Oliveira, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse en première instance,

Royaume de Danemark,

République de Finlande,

Royaume de Suède,

parties intervenantes en première instance,

LA COUR (troisième chambre),

composée de M. K. Lenaerts, président de chambre, M. J. Malenovský (rapporteur), M^{me} R. Silva de Lapuerta, MM. E. Juhász et D. Šváby, juges,

avocat général: M. P. Cruz Villalón,

greffier: M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 1^{er} mars 2012,

* Langue de procédure: l'anglais.

rend le présent

Arrêt

- 1 Par son pourvoi, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH (ci-après «IFAW») demande à la Cour d'annuler l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 13 janvier 2011, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commission (T-362/08, Rec. p. II-11, ci-après l'«arrêt attaqué»), par lequel celui-ci a rejeté son recours tendant à obtenir l'annulation de la décision de la Commission européenne, du 19 juin 2008 (ci-après la «décision litigieuse»), refusant de lui accorder l'accès à un document transmis à cette institution par les autorités allemandes dans le cadre d'une procédure relative au déclassement d'un site protégé au titre de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO L 206, p. 7).

Le cadre juridique

- 2 L'article 255, paragraphes 1 et 2, CE dispose:

«1. Tout citoyen de l'Union et toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un État membre [ont] 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 La déclaration n° 35, relative à l'article [255], paragraphe 1, [CE], annexée à l'acte final du traité d'Amsterdam, énonce:

«La Conférence convient que les principes et conditions visés à l'article [255], paragraphe 1, [CE] permettront à un État membre de demander à la Commission ou au Conseil de ne pas communiquer à des tiers un document émanant de cet État sans l'accord préalable de celui-ci.»
- 4 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), est applicable à partir du 3 décembre 2001, conformément à son article 19, second alinéa.
- 5 Les considérants 2, 4 et 10 du règlement n° 1049/2001 sont libellés comme suit:

«(2) La transparence permet d'assurer une meilleure participation des citoyens au processus décisionnel, ainsi que de garantir une plus grande légitimité, efficacité et responsabilité de l'administration à l'égard des citoyens dans un système démocratique. La transparence contribue à renforcer les principes de la démocratie et le respect des droits fondamentaux tels qu'ils sont définis à l'article 6 du traité UE et dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

[...]

(4) Le présent règlement vise à conférer le plus large effet possible au droit d'accès du public aux documents et à en définir les principes généraux et limites conformément à l'article 255, paragraphe 2, du traité CE.

[...]

- (10) Afin d'améliorer la transparence des travaux des institutions, le Parlement européen, le Conseil et la Commission devraient donner accès non seulement aux documents établis par les institutions, mais aussi aux documents reçus par celles-ci. Dans ce contexte, il convient de rappeler que la déclaration n° 35 [...] prévoit qu'un État membre peut demander à la Commission ou au Conseil de ne pas communiquer à des tiers un document émanant de cet État sans l'accord préalable de celui-ci.»
- 6 L'article 1^{er} du règlement n° 1049/2001, intitulé «Objet», dispose à son article 1^{er}, sous a):
- «Le présent règlement vise à:
- a) définir les principes, les conditions et les limites, fondées sur des raisons d'intérêt public ou privé, du droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (ci-après dénommés 'institutions') prévu à l'article 255 du traité CE de manière à garantir un accès aussi large que possible aux documents».
- 7 L'article 2, paragraphes 1 et 3, dudit règlement prévoit:
- «1. Tout citoyen de l'Union et toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un État membre [ont] un droit d'accès aux documents des institutions, sous réserve des principes, conditions et limites définis par le présent règlement.
- [...]
3. Le présent règlement s'applique à tous les documents détenus par une institution, c'est-à-dire établis ou reçus par elle et en sa possession, dans tous les domaines d'activité de l'Union européenne.»
- 8 L'article 3 du même règlement énonce:
- «Aux fins du présent règlement, on entend par:
- a) 'document': tout contenu quel que soit son support (écrit sur support papier ou stocké sous forme électronique, enregistrement sonore, visuel ou audiovisuel) concernant une matière relative aux politiques, activités et décisions relevant de la compétence de l'institution;
- b) 'tiers': toute personne physique ou morale ou entité extérieure à l'institution concernée, y inclus les États membres, les autres institutions et organes communautaires ou non communautaires, et les pays tiers.»
- 9 L'article 4 du règlement n° 1049/2001, qui énumère les exceptions au droit d'accès, est rédigé comme suit:
- «1. Les institutions refusent l'accès à un document dans le cas où la divulgation porterait atteinte à la protection:
- a) de l'intérêt public, en ce qui concerne:
- la sécurité publique,
 - la défense et les affaires militaires,
 - les relations internationales,
 - la politique financière, monétaire ou économique de la Communauté ou d'un État membre;
- [...]

3. [...]

L'accès à un document contenant des avis destinés à l'utilisation interne dans le cadre de délibérations et de consultations préliminaires au sein de l'institution concernée est refusé même après que la décision a été prise, dans le cas où la divulgation du document porterait gravement atteinte au processus décisionnel de l'institution, à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation du document visé.

4. Dans le cas de documents de tiers, l'institution consulte le tiers afin de déterminer si une exception prévue au paragraphe 1 ou 2 est d'application, à moins qu'il ne soit clair que le document doit ou ne doit pas être divulgué.

5. Un État membre peut demander à une institution de ne pas divulguer un document émanant de cet État sans l'accord préalable de celui-ci.

6. Si une partie seulement du document demandé est concernée par une ou plusieurs des exceptions susvisées, les autres parties du document sont divulguées.

7. Les exceptions visées aux paragraphes 1, 2 et 3 s'appliquent uniquement au cours de la période durant laquelle la protection se justifie eu égard au contenu du document. Les exceptions peuvent s'appliquer pendant une période maximale de trente ans. Dans le cas de documents relevant des exceptions concernant la vie privée ou les intérêts commerciaux et de documents sensibles, les exceptions peuvent, si nécessaire, continuer de s'appliquer au-delà de cette période.»

Les antécédents du litige

10 IFAW est une organisation non gouvernementale agissant dans le domaine de la préservation du bien-être des animaux et de la protection de la nature. Étant opposée à la réalisation d'un projet industriel sur un site protégé en Allemagne (ci-après le «projet industriel en cause»), elle a demandé à avoir accès à plusieurs documents reçus par la Commission dans le cadre de l'examen de ce projet industriel, en particulier certains documents émanant de diverses autorités de la République fédérale d'Allemagne.

Sur la première demande d'accès aux documents présentée par IFAW

11 Par lettre du 20 décembre 2001 adressée à la Commission, IFAW a demandé à avoir accès à divers documents reçus par cette institution dans le cadre de l'examen du projet industriel en cause, à savoir certains documents émanant de la République fédérale d'Allemagne et de la ville de Hambourg ainsi qu'une lettre du 15 mars 2000 adressée par le chancelier allemand au président de la Commission (ci-après la «lettre du chancelier allemand»).

12 Considérant que l'article 4, paragraphe 5, du règlement n° 1049/2001 lui interdisait, en l'absence de l'accord préalable de l'État membre concerné, de divulguer les documents dont la communication était demandée, la Commission a adopté, le 26 mars 2002, une décision refusant à IFAW l'accès aux documents sollicités.

13 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 4 juin 2002, IFAW a introduit un recours tendant à l'annulation de ladite décision.

14 Par son arrêt du 30 novembre 2004, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commission (T-168/02, Rec. p. II-4135), le Tribunal a rejeté ce recours comme non fondé.

15 Le 10 février 2005, le Royaume de Suède, partie intervenante dans l'affaire ayant donné lieu audit arrêt, a introduit un pourvoi contre celui-ci devant la Cour.

16 Par son arrêt du 18 décembre 2007, Suède/Commission (C-64/05 P, Rec. p. I-11389), la Cour a annulé l'arrêt IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commission, précité, ainsi que la décision de la Commission du 26 mars 2002.

Sur la seconde demande d'accès aux documents présentée par IFAW

17 À la suite de l'arrêt Suède/Commission, précité, IFAW a, par lettre du 13 février 2008 adressée à la Commission, réitéré sa demande d'accès aux documents reçus par cette institution dans le cadre de l'examen du projet industriel en cause et émanant des autorités allemandes.

18 Par lettre du 20 février 2008, la Commission a accusé réception de la lettre de la requérante du 13 février 2008.

19 Le 26 mars 2008, la requérante a invité la Commission à répondre à sa demande du 13 février 2008.

20 Par lettre du 7 avril 2008, la Commission a informé IFAW qu'une consultation était en cours avec les autorités allemandes à propos de la divulgation des documents demandés.

21 Le 9 avril 2008, la requérante a, une nouvelle fois, invité la Commission à répondre à sa demande du 13 février 2008, et ce avant le 22 avril 2008.

22 En l'absence de réponse de la Commission à cette date, IFAW a déposé, par lettre du 29 avril 2008, une demande confirmative.

23 Le 19 mai 2008, la Commission a écrit à la requérante en accusant réception de la demande confirmative et en déclarant qu'une réponse lui serait donnée dans le délai prévu par le règlement n° 1049/2001.

24 Le 19 juin 2008, la Commission a adopté la décision litigieuse concernant la demande confirmative d'IFAW, communiquée à cette dernière le même jour. Par cette décision, la Commission a divulgué tous les documents demandés par la requérante, à savoir huit documents émanant de la ville de Hambourg et de la République fédérale d'Allemagne, mais a refusé de faire droit à la demande d'accès concernant la lettre du chancelier allemand, les autorités allemandes s'étant opposées à la divulgation de ce document.

25 Selon la décision litigieuse, d'une part, les autorités allemandes auraient déclaré que la divulgation de la lettre du chancelier allemand porterait atteinte à la protection de l'intérêt public, en ce qui concerne les relations internationales et la politique économique de la République fédérale d'Allemagne, au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième et quatrième tirets, du règlement n° 1049/2001.

26 En effet, cette lettre concernerait une déclaration confidentielle effectuée exclusivement pour un usage interne et serait relative à la politique économique de la République fédérale d'Allemagne et d'autres États membres. La divulgation de ce document ne porterait pas seulement atteinte à la confidentialité, au détriment des relations internationales entre la République fédérale d'Allemagne, les institutions et d'autres États membres, mais compromettrait également la politique économique allemande et celle d'autres États membres. Par conséquent, l'accès à la lettre du chancelier allemand devrait être refusé en vertu de l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième et quatrième tirets, du règlement n° 1049/2001.

27 D'autre part, les autorités allemandes auraient indiqué que la divulgation de la lettre du chancelier allemand porterait gravement atteinte à la protection du processus décisionnel de la Commission, au sens de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, du règlement n° 1049/2001.

- 28 En effet, cette lettre concernerait une déclaration confidentielle adressée à la Commission établie exclusivement pour un usage interne dans le cadre des délibérations de cette dernière relatives à l'examen du projet industriel en cause. La divulgation de ce document porterait gravement atteinte au processus décisionnel de la Commission. Par conséquent, l'exception visée à l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, du règlement n° 1049/2001 serait applicable en ce qui concerne la lettre du chancelier allemand.
- 29 La Commission a repris, dans la décision litigieuse, la substance des motifs invoqués par les autorités allemandes. En outre, elle a examiné s'il existait un intérêt public supérieur, au sens de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 1049/2001, justifiant la divulgation de ladite lettre. Dans le cas d'espèce, elle a estimé qu'elle ne disposait d'aucun élément susceptible d'indiquer l'existence d'un éventuel intérêt public supérieur, au sens de cette disposition, de nature à prévaloir sur l'exigence de protéger le processus décisionnel de la Commission.
- 30 S'agissant de la question d'un accès partiel au document en cause, la Commission a indiqué, dans la décision litigieuse, que, en vertu de l'arrêt Suède/Commission, précité, elle était contrainte de tirer les conséquences du résultat du processus de consultation et de refuser l'accès à la lettre du chancelier allemand sur le fondement des exceptions invoquées par les autorités allemandes et des raisons énoncées par celles-ci. Dès lors que ces autorités s'opposaient à la divulgation de la totalité de la lettre du chancelier allemand, aucun accès partiel à ce document ne pourrait être accordé en application de l'article 4, paragraphe 6, du règlement n° 1049/2001.

La procédure devant le Tribunal et l'arrêt attaqué

- 31 IFAW a, le 28 août 2008, introduit un recours en annulation contre la décision litigieuse, lequel a été rejeté par l'arrêt attaqué.
- 32 Le Tribunal a, aux points 67 à 88 de l'arrêt attaqué, rappelé, en substance, que l'article 4, paragraphe 5, du règlement n° 1049/2001 érige l'accord préalable de l'État membre en condition nécessaire à la divulgation d'un document émanant de celui-ci.
- 33 Toutefois, le Tribunal a également rappelé que, ainsi que la Cour l'a jugé dans l'arrêt Suède/Commission, précité, le règlement n° 1049/2001 n'accorde pas à l'État membre concerné un droit de veto général et inconditionnel lui permettant de s'opposer, de manière purement discrétionnaire et sans avoir à motiver sa décision, à la divulgation de tout document détenu par une institution du seul fait que ledit document émane de cet État membre. En effet, l'article 4, paragraphe 5, de ce règlement n'autorise l'État membre concerné à s'opposer à la divulgation de documents qui émanent de lui que sur le fondement des exceptions matérielles prévues aux paragraphes 1 à 3 de cet article et en motivant dûment sa position à cet égard.
- 34 Selon le Tribunal, avant de refuser l'accès à un document émanant d'un État membre, il appartient donc à la Commission d'examiner si ce dernier a fondé son opposition sur les exceptions matérielles prévues audit article 4, paragraphes 1 à 3, et s'il a dûment motivé sa position à cet égard.
- 35 Enfin, le Tribunal a jugé, aux points 84 à 88 de l'arrêt attaqué, que, s'agissant en l'espèce d'un refus d'accès à un document émanant d'un État membre qui est fondé sur les motifs d'opposition invoqués par ce dernier, il n'était pas nécessaire de trancher la question de savoir si la Commission était obligée d'effectuer, en plus d'un contrôle purement formel de l'existence d'une motivation du refus d'accès par l'État membre et d'une référence aux exceptions visées à l'article 4, paragraphes 1 à 3, du règlement n° 1049/2001, un contrôle restreint ou un contrôle complet des motifs d'opposition invoqués par l'État membre.
- 36 En effet, le Tribunal a considéré que, en cas d'adéquation entre la décision de la Commission relative à la divulgation d'un document émanant d'un État membre, d'une part, et la position de ce dernier en application de l'article 4, paragraphe 5, du règlement n° 1049/2001, d'autre part, le seul type de contrôle pertinent est celui que le juge de l'Union est habilité à effectuer sur la décision de la Commission refusant l'accès au document en cause.

- 37 Dans un second temps, à savoir aux points 101 à 127 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a apprécié le bien-fondé du refus de la Commission de donner accès à la lettre du chancelier allemand.
- 38 Il a, d'abord, rappelé, au point 103 de l'arrêt attaqué, que, dans le cas du présent refus de la Commission de donner accès à un document émanant d'un État membre en vertu de l'article 4, paragraphe 5, du règlement n° 1049/2001, l'application des exceptions relatives à l'intérêt public visées à l'article 4, paragraphe 1, sous a), dudit règlement reposait sur l'appréciation matérielle de l'État membre et non sur celle de la Commission.
- 39 Il a ensuite relevé, aux points 105 et 106 de l'arrêt attaqué, que, en ce qui concerne l'étendue du contrôle de la légalité d'une telle décision par le juge de l'Union, dans le cadre de l'application de l'une des exceptions matérielles visées audit article 4, paragraphe 1, sous a), il convenait de reconnaître à la République fédérale d'Allemagne une large marge d'appréciation aux fins de déterminer si la divulgation de documents relevant des domaines couverts par lesdites exceptions est susceptible de porter atteinte à un intérêt public.
- 40 Le Tribunal en a déduit, au point 107 de l'arrêt attaqué, que le contrôle du juge de l'Union devait se limiter à la vérification du respect des règles de procédure et de motivation, de l'exactitude matérielle des faits ainsi que de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation et de détournement de pouvoir.
- 41 Au terme de ce contrôle, le Tribunal est parvenu à la conclusion que l'appréciation selon laquelle la divulgation de la lettre du chancelier allemand était susceptible de porter atteinte à la protection de l'intérêt public en ce qui concerne la politique économique de la République fédérale d'Allemagne ne reposait pas sur une erreur manifeste des autorités allemandes. Au point 138 de l'arrêt attaqué, il a dès lors conclu que la Commission avait, à bon droit, refusé cette divulgation à la suite de l'opposition de cet État membre, en vertu de l'article 4, paragraphe 5, du règlement n° 1049/2001, sur la base de l'exception concernant la protection de l'intérêt public en ce qui concerne la politique économique d'un État membre, visée à l'article 4, paragraphe 1, sous a), quatrième tiret, du même règlement.
- 42 Enfin, alors que IFAW l'avait invité à ordonner à la Commission, par voie de mesures d'instruction, de produire la lettre du chancelier allemand, le Tribunal, estimant qu'il pouvait utilement statuer sur le recours sur la base des conclusions, moyens et arguments développés en cours d'instance, a refusé d'ordonner la production de ce document.

Les conclusions des parties

- 43 IFAW demande à la Cour:
- d'annuler l'arrêt attaqué ainsi que la décision litigieuse et
 - de condamner la Commission aux dépens afférents aux procédures tant de première instance que de pourvoi.
- 44 La Commission conclut:
- au rejet du pourvoi et
 - à la condamnation d'IFAW aux dépens.

Sur le pourvoi

- 45 À l'appui de sa demande d'annulation de l'arrêt attaqué, la requérante invoque deux moyens, tirés d'erreurs de droit commises par le Tribunal, en premier lieu, en ce qui concerne l'interprétation de l'article 4, paragraphe 5, du règlement n° 1049/2001 et, en second lieu, en ne procédant pas à un examen complet de la lettre du chancelier allemand aux fins de vérifier le bien-fondé des motifs du refus d'accès à ce document.

Sur le premier moyen

- 46 Par son premier moyen, IFAW soutient, en substance, que le Tribunal a commis une erreur de droit en ne reconnaissant pas qu'il incombait à la Commission de procéder, au regard du document dont la divulgation est refusée par l'État membre concerné, à une appréciation exhaustive des motifs de l'opposition invoqués par ce dernier sur le fondement des exceptions prévues à l'article 4 du règlement n° 1049/2001.

Argumentation des parties

- 47 IFAW fait valoir que le Tribunal a commis une erreur de droit en considérant qu'il n'était ni nécessaire ni pertinent que la Commission procède à une appréciation approfondie des motifs de refus opposés par l'État membre concerné, violant ainsi l'article 4, paragraphe 5, du règlement n° 1049/2001 tel qu'interprété par la Cour. Ainsi, selon la requérante, il appartenait à la Commission, outre la vérification du point de savoir si cet État membre avait motivé son opposition, d'une part, de contrôler si cette motivation se rattache aux exceptions prévues à l'article 4 du règlement n° 1049/2001 et, d'autre part, d'apprécier in concreto si les exceptions et les motifs invoqués sont applicables au document concerné.
- 48 Dans son mémoire en défense, la Commission fait valoir qu'elle a examiné si les exceptions et la motivation étaient à première vue invoquées à bon droit eu égard aux circonstances de l'espèce et, dès lors que tel était le cas, elle soutient qu'elle a présenté les raisons motivant sa décision de refus.

Appréciation de la Cour

- 49 À titre liminaire, il convient de rappeler que, ainsi qu'il ressort de son considérant 4 et de son article 1^{er}, le règlement n° 1049/2001 vise à conférer le plus large effet possible au droit d'accès du public aux documents détenus par une institution. En vertu de l'article 2, paragraphe 3, de ce règlement, ce droit couvre non seulement les documents établis par une institution, mais également ceux reçus par cette dernière de tiers, au nombre desquels figurent les États membres, ainsi que le précise expressément l'article 3, sous b), du même règlement.
- 50 Toutefois, le règlement n° 1049/2001 prévoit, à son article 4, des exceptions au droit d'accès à un document. En particulier, le paragraphe 5 de cet article énonce qu'un État membre peut demander à une institution de ne pas divulguer un document émanant de cet État sans l'accord préalable de celui-ci.
- 51 En l'espèce, la République fédérale d'Allemagne a exercé la faculté qui lui est ouverte par ledit article 4, paragraphe 5, et a demandé à la Commission de ne pas divulguer la lettre du chancelier allemand. Cet État membre a fondé son opposition sur les exceptions relatives à la protection de l'intérêt public concernant les relations internationales et la politique économique d'un État membre, prévues à l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième et quatrième tirets, dudit règlement, ainsi que sur l'exception relative à la protection du processus décisionnel de la Commission, prévue au même article 4, paragraphe 3, second alinéa. En conséquence, dans la décision litigieuse, la Commission a fondé son refus de donner accès à la lettre du chancelier allemand sur l'opposition manifestée par les autorités allemandes en application de l'article 4, paragraphe 5, du règlement n° 1049/2001.
- 52 La Cour a déjà eu l'occasion de préciser, dans l'arrêt Suède/Commission, précité, la portée de l'opposition formée par un État membre en vertu de ladite disposition.
- 53 La Cour a ainsi souligné que cette disposition a un caractère procédural dès lors qu'elle se borne à prévoir l'exigence d'un accord préalable de l'État membre concerné lorsque ce dernier a formulé une demande spécifique en ce sens et qu'elle est consacrée au processus d'adoption d'une décision de l'Union (arrêt Suède/Commission, précité, points 78 et 81).

- 54 À la différence de l'article 4, paragraphe 4, du règlement n° 1049/2001, qui n'accorde aux tiers, dans le cas de documents émanant de ceux-ci, que le droit d'être consultés par l'institution concernée au sujet de l'application de l'une des exceptions prévues aux paragraphes 1 et 2 du même article 4, le paragraphe 5 de celui-ci érige l'accord préalable de l'État membre en condition nécessaire à la divulgation d'un document émanant de ce dernier dans le cas où ce même État le demande.
- 55 La Cour a ainsi jugé que, dès lors qu'un État membre a exercé la faculté qui lui est ouverte par l'article 4, paragraphe 5, du règlement n° 1049/2001 de demander qu'un document spécifique, émanant de ce même État, ne soit pas divulgué sans son accord préalable, la divulgation éventuelle de ce document par l'institution nécessite l'obtention préalable d'un accord dudit État membre (arrêt Suède/Commission, précité, point 50).
- 56 Il s'ensuit, a contrario, que l'institution qui ne dispose pas de l'accord de l'État membre concerné n'est pas habilitée à divulguer le document en cause (arrêt Suède/Commission, précité, point 44). En l'espèce, la décision de la Commission relative à la demande d'accès à la lettre du chancelier allemand dépendait donc de la décision prise par les autorités allemandes dans le cadre du processus d'adoption de la décision litigieuse.
- 57 Toutefois, selon le point 58 de l'arrêt Suède/Commission, précité, l'article 4, paragraphe 5, du règlement n° 1049/2001 n'accorde pas à l'État membre concerné un droit de veto général et inconditionnel lui permettant de s'opposer, de manière purement discrétionnaire et sans avoir à motiver sa décision, à la divulgation de tout document détenu par une institution du seul fait que ledit document émane de cet État membre.
- 58 Selon le point 76 de l'arrêt Suède/Commission, précité, l'exercice du pouvoir dont l'article 4, paragraphe 5, du règlement n° 1049/2001 investit l'État membre concerné se trouve encadré par les exceptions matérielles qu'énumèrent les paragraphes 1 à 3 de ce même article, cet État membre se voyant à cet égard simplement reconnaître un pouvoir de participation à la décision de l'institution. L'accord préalable de l'État membre concerné auquel se réfère cet article 4, paragraphe 5, s'apparente ainsi non pas à un droit de veto discrétionnaire, mais à une forme d'avis conforme quant à l'inexistence de motifs d'exception tirés des paragraphes 1 à 3 du même article. Le processus décisionnel ainsi institué par ledit article 4, paragraphe 5, exige donc que l'institution et l'État membre concernés s'en tiennent aux exceptions matérielles prévues auxdits paragraphes 1 à 3 (arrêt Suède/Commission, précité, point 83).
- 59 Il s'ensuit que l'article 4, paragraphe 5, du règlement n° 1049/2001 n'autorise l'État membre concerné à s'opposer à la divulgation de documents qui émanent de lui que sur le fondement des exceptions matérielles prévues aux paragraphes 1 à 3 de cet article et en motivant dûment sa position à cet égard (arrêt Suède/Commission, précité, point 99).
- 60 S'agissant, en l'occurrence, de la portée de l'article 4, paragraphe 5, du règlement n° 1049/2001 à l'égard de l'institution saisie, il y a lieu de rappeler que la Cour a déjà jugé, au point 94 de l'arrêt Suède/Commission, précité, que l'intervention de l'État membre concerné n'affecte pas, au regard du demandeur, le caractère d'acte de l'Union de la décision que lui adresse ultérieurement l'institution en réponse à la demande d'accès dont il l'a saisie concernant un document détenu par cette dernière.
- 61 L'institution saisie, en tant qu'auteur d'une décision de refus d'accès à des documents, est donc responsable de la légalité de celle-ci. Ainsi, la Cour a jugé que cette institution ne saurait donner suite à l'opposition manifestée par un État membre à la divulgation d'un document qui émane de lui si cette opposition est dénuée de toute motivation ou si les motifs sur lesquels se fonde cet État pour refuser l'accès au document en cause ne se réfèrent pas aux exceptions énumérées à l'article 4, paragraphes 1 à 3, du règlement n° 1049/2001 (arrêt Suède/Commission, précité, point 88).

- 62 Il s'ensuit que, avant de refuser l'accès à un document émanant d'un État membre, il incombe à l'institution concernée d'examiner si ce dernier a fondé son opposition sur les exceptions matérielles prévues à l'article 4, paragraphes 1 à 3, du règlement n° 1049/2001 et s'il a dûment motivé sa position à cet égard. Dès lors, dans le cadre du processus d'adoption d'une décision de refus d'accès, la Commission doit s'assurer de l'existence d'une telle motivation et en faire état dans la décision adoptée par elle au terme de la procédure (arrêt Suède/Commission, précité, point 99).
- 63 En revanche, contrairement à ce que soutient IFAW, il n'appartient pas à l'institution saisie de procéder à une appréciation exhaustive de la décision d'opposition de l'État membre concerné, en effectuant un contrôle qui irait au-delà de la vérification de la simple existence d'une motivation faisant référence aux exceptions visées à l'article 4, paragraphes 1 à 3, du règlement n° 1049/2001.
- 64 En effet, exiger une telle appréciation exhaustive pourrait aboutir à ce que, celle-ci une fois effectuée, l'institution saisie puisse, à tort, procéder à la communication au demandeur du document en cause nonobstant l'opposition, dûment motivée au sens des points 61 et 62 du présent arrêt, de l'État membre dont émane ce document.
- 65 Il s'ensuit que IFAW n'est pas fondée à soutenir que le Tribunal aurait commis une erreur de droit en ne reconnaissant pas qu'il incombait à la Commission de procéder, au regard du document dont la divulgation est refusée, à une appréciation exhaustive des motifs d'opposition invoqués par l'État membre sur le fondement des exceptions prévues à l'article 4 du règlement n° 1049/2001.
- 66 Partant, il y a lieu d'écarter le premier moyen invoqué par IFAW au soutien de son pourvoi.

Sur le second moyen

- 67 Par son second moyen, IFAW soutient, en substance, que le Tribunal a commis une erreur de droit en estimant qu'il était en mesure d'effectuer le contrôle qui lui incombait sans consulter lui-même le document dont la divulgation a été refusée par la Commission.

Argumentation des parties

- 68 La requérante estime que c'est à tort que le Tribunal a refusé d'ordonner la production de la lettre du chancelier allemand détenue par la Commission, dès lors que la production de ce document était indispensable afin que le Tribunal puisse vérifier par lui-même, dans les faits, l'existence et, par conséquent, l'applicabilité des exceptions opposées par cette institution pour justifier sa décision de refus de communication de cette lettre et qui, à l'origine, ont été invoquées par la République fédérale d'Allemagne. À cet égard, elle fait valoir que le Tribunal ne pouvait s'acquitter de sa tâche sans avoir vu ni analysé le document en question.
- 69 En réponse, la Commission soutient que le Tribunal dispose d'un pouvoir de décision discrétionnaire en ce qui concerne les mesures d'instruction, y compris la production de documents.

Appréciation de la Cour

- 70 Il ressort du point 87 de l'arrêt attaqué que, selon le Tribunal, l'application de l'article 4, paragraphe 5, du règlement n° 1049/2001 ne l'empêche pas de procéder à un contrôle de la décision de refus de la Commission qui va au-delà d'un examen *prima facie* et implique l'appréciation matérielle de l'applicabilité au cas d'espèce des exceptions prévues à l'article 4, paragraphes 1 à 3, du règlement n° 1049/2001.
- 71 Cette appréciation n'est entachée d'aucune erreur de droit.

- 72 En effet, dans le cas où l'État membre refuse de manière motivée d'autoriser l'accès au document en cause et où, partant, l'institution concernée se trouve contrainte de rejeter la demande d'accès, l'auteur de celle-ci jouit d'une protection juridictionnelle. Il relève de la compétence du juge de l'Union de contrôler, à la demande de l'intéressé auquel a été opposé un refus d'accès par l'institution sollicitée, si ce refus a pu être valablement fondé sur lesdites exceptions, et ce, que ce refus procède de l'appréciation de celles-ci par l'institution elle-même ou par l'État membre concerné (voir, en ce sens, arrêt Suède/Commission, précité, points 90 et 94).
- 73 Ainsi, la garantie d'une telle protection juridictionnelle, au profit du demandeur auquel l'institution saisie refuse l'accès à un ou à plusieurs documents émanant d'un État membre consécutivement à l'opposition de ce dernier, implique que le juge de l'Union apprécie la légalité de la décision de refus d'accès in concreto (voir, à cet égard, arrêt du 1^{er} février 2007, Sison/Conseil, C-266/05 P, Rec. p. I-1233, points 33 à 39), à la lumière de tous les éléments utiles, au premier rang desquels figurent les documents dont la divulgation est refusée. Afin de respecter l'interdiction de divulgation des documents en cause en l'absence d'accord préalable de l'État membre concerné, il appartient au Tribunal d'effectuer la consultation de ces documents in camera, de sorte que les parties elles-mêmes n'aient pas accès aux documents en cause, ainsi que le prévoit l'article 67, paragraphe 3, troisième alinéa, du règlement de procédure du Tribunal.
- 74 Or, il ressort des points 152 et 153 de l'arrêt attaqué que le Tribunal n'a pas jugé nécessaire d'ordonner la production du document dont la divulgation a été refusée en l'espèce, à savoir la lettre du chancelier allemand.
- 75 Il en découle que, faute d'avoir lui-même consulté ladite lettre, le Tribunal n'était pas en mesure d'apprécier in concreto si l'accès à ce document pouvait valablement être refusé sur le fondement des exceptions énoncées à l'article 4, paragraphes 1 à 3, du règlement n° 1049/2001 et, partant, de contrôler la légalité de la décision litigieuse, contrairement à l'exigence énoncée au point 73 du présent arrêt.
- 76 Il résulte de ce qui précède que la requérante est fondée à soutenir que le Tribunal, en considérant qu'il était en mesure d'effectuer le contrôle qui lui incombait sans consulter lui-même le document dont la divulgation a été refusée par la Commission, a commis une erreur de droit.
- 77 Partant, il convient d'accueillir le second moyen et, dès lors, d'annuler l'arrêt attaqué dans son ensemble.

Sur le recours

- 78 En vertu de l'article 61, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, lorsque le pourvoi est fondé, la Cour annule la décision du Tribunal. Elle peut alors soit statuer elle-même définitivement sur le litige, lorsque celui-ci est en état d'être jugé, soit renvoyer l'affaire devant le Tribunal pour qu'il statue.
- 79 En l'espèce, l'affaire n'est pas en état d'être jugée et, partant, il y a lieu de la renvoyer devant le Tribunal pour qu'il statue, au vu de la lettre du chancelier allemand, sur le recours introduit devant lui par IFAW et tendant à obtenir l'annulation de la décision litigieuse.

Par ces motifs, la Cour (troisième chambre) déclare et arrête:

- 1) L'arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 13 janvier 2011, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commission (T-362/08), est annulé.**

- 2) **L'affaire est renvoyée devant le Tribunal de l'Union européenne pour qu'il statue sur le recours introduit par IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH tendant à obtenir l'annulation de la décision de la Commission européenne, du 19 juin 2008, refusant de lui accorder l'accès à un document transmis à la Commission européenne par les autorités allemandes dans le cadre d'une procédure relative au déclassement d'un site protégé au titre de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.**
- 3) **Les dépens sont réservés.**

Signatures