



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (quatrième chambre)

22 mai 2012*

« Accès aux documents — Règlement (CE) n° 1049/2001 — Documents relatifs au contrat LIEN 97-2011 — Refus partiel d'accès — Détermination de l'objet de la demande initiale — Exception relative à la protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu — Exception relative à la protection du processus décisionnel — Principe de bonne administration — Examen concret et individuel — Obligation de motivation »

Dans l'affaire T-300/10,

Internationaler Hilfsfonds eV, établie à Rosbach (Allemagne), représentée par M^e H. Kaltenecker, avocat,

partie requérante,

contre

Commission européenne, représentée par M^{me} P. Costa de Oliveira et M. T. Scharf, en qualité d'agents, assistés de M^e R. van der Hout, avocat,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande d'annulation de la décision de la Commission du 29 avril 2010 refusant au requérant l'accès complet au dossier relatif au contrat LIEN 97-2011,

LE TRIBUNAL (quatrième chambre),

composé de M^{mes} I. Pelikánová, président, K. Jürimäe (rapporteur) et M. M. van der Woude, juges,

greffier : M^{me} T. Weiler, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 20 septembre 2011,

rend le présent

* Langue de procédure : l'allemand.

Arrêt

Faits à l'origine du litige

- 1 La requérante, Internationaler Hilfsfonds eV, est une organisation non gouvernementale de droit allemand active dans le domaine de l'aide humanitaire. Le 28 avril 1998, elle a signé, avec la Commission des Communautés européennes, le contrat LIEN 97-2011 en vue du cofinancement d'un programme d'aide médicale qu'elle organisait au Kazakhstan.
- 2 Le 1^{er} octobre 1999, la Commission a résilié unilatéralement le contrat LIEN 97-2011 et, à la suite de cette résiliation, elle a informé, le 6 août 2001, la requérante de sa décision de recouvrer une certaine somme payée à celle-ci dans le cadre de l'exécution dudit contrat.
- 3 Le 9 mars 2002, la requérante a présenté à la Commission une demande tendant à obtenir, sur le fondement des dispositions du 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), l'accès aux documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011.
- 4 Par lettre du 8 juillet 2002, la Commission a envoyé à la requérante une liste de documents (ci-après la « lettre du 8 juillet 2002 »). Dans cette lettre, en se référant à l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 1049/2001, elle a partiellement rejeté la demande de la requérante.
- 5 Sa demande n'ayant été que partiellement satisfaite, la requérante a, par lettre du 11 juillet 2002, adressée au président de la Commission, demandé à bénéficier d'un accès complet aux documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011. Cette demande n'ayant pas été pleinement satisfaite, la requérante a saisi le Médiateur européen d'une plainte, enregistrée sous la référence 1874/2003/GG (ci-après la « plainte 1874/2003/GG »), dénonçant le refus de la Commission de lui accorder un accès complet aux documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011.
- 6 À la suite d'un projet de recommandation du 15 juillet 2004 adressé par le Médiateur à la Commission et d'un avis circonstancié adressé les 12 et 21 octobre 2004 par la Commission au Médiateur, ce dernier a, le 14 décembre 2004, adopté une décision définitive dans laquelle il a constaté, par le biais d'un commentaire critique, que le fait que la Commission n'avait pas fourni de raisons valables susceptibles de justifier son refus d'accorder à la requérante l'accès à plusieurs documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011 constituait un cas de mauvaise administration.
- 7 Le 22 décembre 2004, en se fondant sur les conclusions de la décision définitive du Médiateur du 14 décembre 2004, la requérante a adressé au président de la Commission une nouvelle demande d'accès complet aux documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011. Par lettre du 14 février 2005, la Commission a répondu à cette demande et, à ce titre, a décidé de ne pas mettre à sa disposition d'autres documents que ceux auxquels un accès lui avait jusqu'alors été donné.
- 8 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 11 avril 2005, la requérante a introduit un recours en annulation contre la décision de la Commission du 14 février 2005 qui a été enregistré sous la référence T-141/05. À la suite d'une exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission au titre de l'article 114, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal, ce dernier a, par arrêt du 5 juin 2008, Internationaler Hilfsfonds/Commission (T-141/05, non publié au Recueil), rejeté le recours de la requérante comme irrecevable.
- 9 À la suite d'un pourvoi introduit par la requérante au titre de l'article 56 du statut de la Cour de justice, la Cour a, par arrêt du 26 janvier 2010, Internationaler Hilfsfonds/Commission (C-362/08 P, Rec. p. I-669), annulé l'arrêt du 5 juin 2008, Internationaler Hilfsfonds/Commission, point 8 supra, rejeté l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission devant le Tribunal et renvoyé l'affaire

devant ce dernier pour qu'il statue sur les conclusions de la requérante tendant à l'annulation de la décision de la Commission du 14 février 2005 lui refusant l'accès aux documents en cause. L'affaire renvoyée devant le Tribunal a été enregistrée sous la référence T-141/05 RENV.

- 10 En juin 2009, la Commission a introduit un recours devant le tribunal de première instance de Bruxelles afin d'obtenir le remboursement d'une partie du premier versement qu'elle avait effectué dans le cadre du contrat LIEN 97-2011. Cette instance nationale, dont la référence est 00004913/IJ/LB/29, est actuellement pendante.
- 11 Par lettres des 28 et 31 août 2009, la requérante a introduit, sur le fondement de l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 1049/2001, une nouvelle demande d'accès complet aux documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011 (ci-après la « demande initiale »).
- 12 Par lettre du 9 octobre 2009, la Commission a répondu à la demande initiale (ci-après la « réponse initiale ») en précisant que, au regard du temps écoulé depuis sa décision sur la demande de la requérante du 22 décembre 2004 d'accès complet aux documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011, qui a fait l'objet du recours dans l'affaire T-141/05, elle avait procédé à un nouvel examen de chaque document dudit dossier qui n'avait pas été communiqué et que, au terme dudit examen, elle avait décidé d'accorder à la requérante un accès plus étendu, mais non complet, auxdits documents.
- 13 Par lettre du 15 octobre 2009, enregistrée par la Commission le 19 octobre 2009, la requérante a introduit une demande confirmative, au titre de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001, par laquelle elle invitait la Commission à réexaminer la réponse initiale (ci-après la « demande confirmative »).
- 14 Le 10 novembre 2009, la Commission a prolongé le délai prévu pour répondre à la demande confirmative.
- 15 Par lettre du 1^{er} décembre 2009, la Commission a, dans un premier temps, indiqué que, dans la mesure où la demande confirmative exigeait un examen détaillé des nombreux documents pertinents et que les discussions à ce sujet avec les autres services n'étaient pas encore terminées, elle n'était malheureusement pas en mesure d'y répondre de manière définitive.
- 16 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 1^{er} février 2010, la requérante a introduit un recours en annulation contre les décisions de la Commission que comportaient, d'une part, la lettre du 9 octobre 2009 et, d'autre part, la lettre du 1^{er} décembre 2009, ledit recours ayant été enregistré sous la référence T-36/10.
- 17 Par décision du 29 avril 2010, la Commission a, par l'intermédiaire de son secrétariat général, répondu à la demande confirmative (ci-après la « décision attaquée »).
- 18 En premier lieu, sous le titre 2 de la décision attaquée « Les documents concernés par la demande confirmative », la Commission constate que la demande confirmative contenait, premièrement, en substance, une demande d'accès aux documents tels que visés dans la demande initiale, à savoir « les documents qui concern[aient] le [contrat LIEN 97-2011] » auxquels la requérante n'avait pas eu accès et, deuxièmement, une demande d'accès à des documents supplémentaires relatifs à « l'échange de courrier dit interne d'AIDCO avec d'autres directions générales qui n'étaient pas du tout concernées par LIEN » (ci-après les « documents supplémentaires »). Or, la Commission considère que, la demande d'accès aux documents supplémentaires ayant été introduite, pour la première fois, au stade de la demande confirmative, elle constitue une nouvelle demande. Par conséquent, elle précise que la décision attaquée « ne concerne que les documents des dossiers 1, 2, 3 et 4 qui ont trait à la résiliation du [contrat LIEN 97-2011] et qui n'ont pas été divulgués par la lettre du 9 octobre 2009 envoyée à titre de réponse par la direction générale AIDCO ».

- 19 En deuxième lieu, toujours sous le même titre de la décision attaquée, la Commission indique que, à la suite de la demande confirmative, les documents non divulgués, tels que décrits dans le tableau joint en annexe à la décision attaquée, ont été soigneusement contrôlés. Elle précise :
- premièrement, que ledit tableau se divise en trois parties regroupant trois catégories de documents, à savoir, d'une part, les documents figurant dans les dossiers 1 à 3 qui composent le dossier relatif au contrat LIEN 97-2011, d'autre part, ceux figurant dans le dossier 4, partie I, et, enfin, ceux figurant dans le dossier 4, partie II ;
 - deuxièmement, que, concernant chacun des documents identifiés dans ledit tableau, ils sont accessibles, soit de manière illimitée (AI) soit de manière partielle (AP), ou sont non accessibles (NA) ;
 - troisièmement, que, lorsqu'il est décidé qu'un document n'est pas accessible de manière illimitée, les dispositions du règlement n° 1049/2001 sur lesquelles se fonde cette décision sont précisées ;
 - quatrièmement, que, concernant les documents ou certaines parties de documents qui ne relèvent pas de l'objet de la demande initiale (ci-après l'« objet de la demande initiale ») ou du champ d'application du règlement n° 1049/2001 (ci-après le « champ d'application du règlement »), lesdits documents sont désignés comme étant hors champ (HC).
- 20 En troisième lieu, au point 3 de la décision attaquée, la Commission expose ses conclusions au sujet de la demande confirmative.
- 21 Premièrement, sous le sous-titre 3.1 « Documents hors du champ d'application », elle expose les raisons pour lesquelles certains documents, totalement ou partiellement, ne relèvent pas de l'objet de la demande initiale ou ne tombent pas dans le champ d'application du règlement et elle identifie lesdits documents.
- 22 Deuxièmement, sous le sous-titre 3.2 « Documents auxquels un accès illimité est accordé », d'une part, elle identifie les documents relevant de la catégorie de documents en cause. D'autre part, elle précise que certains desdits documents contiennent des parties qui sont occultées au motif soit qu'elles ne relèvent pas de l'objet de la demande initiale, soit qu'elles ne tombent pas dans le champ d'application du règlement. Enfin, elle identifie plusieurs documents ou parties de documents, dont le contenu est identique à celui d'autres documents ou parties de documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011.
- 23 Troisièmement, sous le sous-titre 3.3 « Documents auxquels un accès partiel est accordé », d'une part, la Commission identifie les documents relevant de cet intitulé. D'autre part, elle précise que les parties non divulguées de ces documents sont occultées au motif soit qu'elles relèvent d'une des exceptions énumérées à l'article 4 du règlement n° 1049/2001, soit qu'elles sont hors du champ d'application du règlement ou de l'objet de la demande initiale. Enfin, elle identifie de nouveau plusieurs documents ou parties de documents dont le contenu est identique à celui d'autres documents ou parties de documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011.
- 24 Quatrièmement, sous le sous-titre 3.4 « Documents auxquels aucun accès ne peut être accordé », d'une part, la Commission identifie les documents relevant de la catégorie de documents en cause. D'autre part, elle précise que le tableau joint en annexe à la décision attaquée, en ce qu'il porte sur lesdits documents, contient également un renvoi aux exceptions énumérées à l'article 4 du règlement n° 1049/2001 qui ont été retenues les concernant. Enfin, elle identifie plusieurs documents ou parties de documents dont le contenu est identique à celui d'autres documents ou parties de documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011.

- 25 En quatrième lieu, au point 4 de la décision attaquée, la Commission expose les motifs du refus d'accès complet aux documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011, tirés du règlement n° 1049/2001, à savoir, d'une part, au point 4.1 de la décision attaquée, la protection du processus décisionnel sur le fondement de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, du règlement n° 1049/2001 et, d'autre part, au point 4.2 de la décision attaquée, la protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu sur le fondement de l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1049/2001.
- 26 En cinquième lieu, au point 5 de la décision attaquée, la Commission examine s'il existe un intérêt public supérieur à la divulgation des documents auxquels l'accès a été partiellement ou totalement refusé à ce stade de l'examen de la demande d'accès. Or, d'une part, elle constate que la divulgation des documents demandés ne peut servir que l'intérêt particulier invoqué par le demandeur et non pas un intérêt public supérieur. D'autre part, elle ne considère pas que l'intérêt public à la transparence puisse, en l'espèce, justifier d'accorder un accès aux documents protégés par les exceptions retenues au point 4 de la décision attaquée pour refuser de les divulguer.
- 27 Par ordonnance du 24 mars 2011, le Tribunal a déclaré le recours introduit dans l'affaire T-36/10 comme étant manifestement irrecevable en ce qu'il était dirigé contre la décision de la Commission du 9 octobre 2009 et comme ayant perdu son objet en ce qu'il était dirigé contre la décision implicite de rejet contenue dans la lettre de la Commission du 1^{er} décembre 2009. Par requête déposée au greffe de la Cour le 29 avril 2011, la requérante a formé un pourvoi contre l'ordonnance du Tribunal du 24 mars 2011, au titre de l'article 56 du statut de la Cour, enregistré sous la référence C-208/11 P.
- 28 Par ordonnance du 21 septembre 2011, le Tribunal a conclu que, à la suite de la perte d'intérêt à agir de la requérante, il n'y avait plus lieu de statuer dans l'affaire T-141/05 RENV. Par requête déposée au greffe de la Cour le 2 novembre 2011, la requérante a formé un pourvoi contre l'ordonnance du Tribunal du 21 septembre 2011, au titre de l'article 56 du statut de la Cour, enregistré sous la référence C-554/11 P.

Procédure

- 29 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 9 juillet 2010, la requérante a introduit le présent recours.
- 30 Par lettre déposée au greffe du Tribunal le 29 juillet 2010, la requérante a, en se fondant sur les dispositions de l'article 48, paragraphe 2, du règlement de procédure, demandé au Tribunal de tenir compte des motifs d'un arrêt qu'il avait rendu après le dépôt de la requête.
- 31 Par ordonnance du 14 avril 2011, conformément à l'article 65, sous b), à l'article 66, paragraphe 1, et à l'article 67, paragraphe 3, troisième alinéa, du règlement de procédure, une première mesure d'instruction a été adoptée, enjoignant à la Commission de produire une copie de la version confidentielle de tous les documents classés, dans la décision attaquée, dans les trois catégories suivantes, à savoir, d'une part, ceux dont le contenu est « hors du champ d'application » (point 3.1 de la décision attaquée), d'autre part, ceux auxquels un accès partiel est accordé (point 3.3 de la décision attaquée) et, enfin, ceux auxquels aucun accès ne peut être accordé (point 3.4 de la décision attaquée), étant précisé que ces documents ne seraient pas communiqués à la requérante dans le cadre de la présente affaire.
- 32 Par lettre du 10 mai 2011, la Commission a répondu à la mesure d'instruction contenue dans l'ordonnance du 14 avril 2011. Toutefois, le Tribunal a considéré que ladite réponse ne satisfaisait pas, tant formellement que substantiellement, à l'objet de ladite mesure.
- 33 Partant, par ordonnance du 25 mai 2011, conformément à l'article 67, paragraphe 3, troisième alinéa, du règlement de procédure, une seconde mesure d'instruction a été adoptée, ordonnant de nouveau à la Commission de produire, selon un schéma de présentation mentionné au point 2 du dispositif de

cette ordonnance, une copie de la version confidentielle de tous les documents classés, dans la décision attaquée, dans les trois catégories visées sous les points 3.1, 3.3 et 3.4 de la décision attaquée, étant précisé que ces documents ne seraient pas communiqués à la requérante dans le cadre de la présente affaire (ci-après la « seconde mesure d’instruction »).

- 34 Le 8 juin 2011, le Tribunal a adressé aux parties, au titre des mesures d’organisation de la procédure, des demandes de renseignement auxquelles la Commission, par lettre du 15 juin 2011, et la requérante, par lettre du 21 juin 2011, ont répondu.
- 35 Par lettre du 9 juin 2011, la Commission a répondu et satisfait à la seconde mesure d’instruction contenue dans l’ordonnance du 25 mai 2011.
- 36 Par lettre déposée au greffe du Tribunal le 11 juillet 2011, la requérante a, en se fondant sur les dispositions de l’article 48, paragraphe 2, du règlement de procédure, sollicité l’autorisation de soulever un moyen nouveau fondé sur des éléments de droit qui se sont révélés pendant la procédure.
- 37 À la suite d’une mesure d’organisation de la procédure mise en œuvre lors de l’audience, la Commission a communiqué au Tribunal une copie de la réponse initiale, telle qu’elle figurait dans la lettre du 9 octobre 2009.

Conclusions des parties

- 38 La requérante conclut à ce qu’il plaise au Tribunal :
- annuler la décision attaquée ;
 - condamner la Commission aux dépens.
- 39 La Commission conclut à ce qu’il plaise au Tribunal :
- rejeter le recours comme étant partiellement irrecevable et comme étant non fondé dans son intégralité ;
 - condamner la requérante aux dépens.

Sur la recevabilité du contenu des lettres déposées par la requérante au greffe du Tribunal le 29 juillet 2010 et le 11 juillet 2011

- 40 Dans les lettres du 29 juillet 2010 et du 11 juillet 2011, la requérante a, en substance, en se fondant sur les dispositions de l’article 48, paragraphe 2, du règlement de procédure, expressément ou implicitement prétendu produire deux moyens nouveaux. Conformément aux dispositions de l’article 48, paragraphe 2, troisième alinéa, du règlement de procédure, il convient d’apprécier la recevabilité de ces deux moyens.
- 41 Premièrement, s’agissant du contenu de la lettre du 29 juillet 2010, il convient de rappeler qu’il ressort expressément des dispositions de l’article 44, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure que les moyens soulevés au stade de la requête doivent être exposés de manière sommaire. Par conséquent, en l’absence de disposition spécifique figurant dans l’article 48, paragraphe 2, du règlement de procédure, quant aux exigences de forme de l’exposé d’un nouveau moyen soulevé en cours d’instance, il y a lieu de considérer que les dispositions de l’article 44, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure s’appliquent également à un tel moyen.

- 42 Or, dans la lettre du 29 juillet 2010, la requérante soutient que, dans l'arrêt du 7 juillet 2010, Agrofert Holding/Commission (T-111/07, non publié au Recueil), le Tribunal aurait rejeté des arguments de la Commission, identiques à ceux avancés dans la décision attaquée, fondés sur des exceptions énumérées à l'article 4 du règlement n° 1049/2001. En revanche, elle ne précise à aucun moment les points de l'arrêt Agrofert Holding/Commission, précité, qu'elle considère comme étant pertinents. Au contraire, elle se contente d'inviter le Tribunal à contrôler si les constatations auxquelles il est procédé dans cet arrêt sont applicables par analogie dans la présente affaire.
- 43 Dans ces conditions, sans qu'il y ait lieu de se prononcer sur l'existence d'éléments nouveaux susceptibles de permettre la production d'un moyen nouveau, au sens de l'article 48, paragraphe 2, du règlement de procédure, il convient de considérer que le contenu de la lettre du 29 juillet 2010 ne répond pas aux conditions de forme selon lesquelles un moyen doit être soulevé, telles que prévues à l'article 44, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure. Partant, ledit contenu doit être déclaré irrecevable.
- 44 Deuxièmement, s'agissant du contenu de la lettre du 11 juillet 2011, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, un arrêt qui n'a fait que confirmer une situation de droit que le requérant connaissait, en principe, au moment où il a introduit son recours ne saurait être considéré comme un élément nouveau permettant la production d'un moyen nouveau (arrêt de la Cour du 1^{er} avril 1982, Dürbeck/Commission, 11/81, Rec. p. 1251, point 17 ; arrêts du Tribunal du 12 juillet 2001, T. Port/Conseil, T-2/99, Rec. p. II-2093, point 57, et Banatrading/Conseil, T-3/99, Rec. p. II-2123, point 49).
- 45 Or, en l'espèce, dans la lettre du 11 juillet 2011, la requérante se prévaut de l'arrêt du Tribunal du 7 juin 2011, Toland/Parlement (T-471/08, Rec. p. II-2717) dont elle résume les motifs. Dans ce résumé, dans un premier temps, la requérante rappelle elle-même la jurisprudence constante qui est citée dans ledit arrêt. Dans un second temps, elle rapporte les solutions retenues au fond dans l'affaire Toland/Parlement, précitée, qu'elle considère transposables en l'espèce.
- 46 Partant, force est de constater que, au regard de la jurisprudence rappelée au point 44 ci-dessus, l'arrêt Toland/Parlement, point 45 supra, en ce qu'il ne fait que confirmer une situation de droit en principe connue de la requérante lors de l'introduction du recours, ne saurait être considéré comme un élément nouveau permettant la production d'un moyen nouveau. Par conséquent, le contenu de la lettre du 11 juillet 2011 doit être déclaré irrecevable.

Sur le fond

- 47 À l'appui de son recours, la requérante soulève quatre moyens, tirés, premièrement, en substance, d'une erreur manifeste d'appréciation quant à la détermination de l'objet de sa demande initiale et, consécutivement, d'une violation de l'obligation de la Commission d'examiner de manière complète ladite demande, deuxièmement, de la violation de l'obligation de motivation, troisièmement, de la violation des dispositions de l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1049/2001 et, quatrièmement, de la violation des dispositions de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, du même règlement.
- 48 Après avoir formulé des observations liminaires sur la présente affaire, il sera procédé à l'examen du premier moyen, puis des troisième et quatrième moyens et, enfin, du deuxième moyen.

Observations liminaires

- 49 Ainsi qu'il ressort du premier alinéa sous le titre 1 « Contexte » de la décision attaquée, la Commission a indiqué que « le dossier concernant le contrat [...] LIEN 97-2011 se compos[ait] de quatre parties », qu'elle a désignées sous le terme de dossiers, à savoir :
- « Dossier 1 : [contenant des] documents allant du formulaire de demande jusqu'au rapport de surveillance de l'unité d'assistance technique (Technical Assistance Unit, TAU) ;
 - Dossier 2 : [contenant des] documents allant du deuxième rapport intermédiaire jusqu'en avril 2000 — cabinet Patten ;
 - Dossier 3 : [contenant] principalement la correspondance de décembre 1998 à juin 2002 ;
 - Dossier 4 : [contenant] des documents internes, y compris la correspondance entre la Commission et les bureaux internes IBF International Consulting [...] et le Centre européen du volontariat [...] »
- 50 En outre, le « Dossier 4 » du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011, se subdivise en deux parties, à savoir, ainsi que cela ressort du deuxième alinéa sous le titre 1 « Contexte » de la décision attaquée :
- dossier 4, partie I : il contient des documents qui ont été répertoriés dans la lettre du 8 juillet 2002 ;
 - dossier 4, partie II : il contient des courriels qui ont été mentionnés dans l'avis circonstancié adressé les 12 et 21 octobre 2004 par la Commission au Médiateur.
- 51 Par ailleurs, dans le présent arrêt, le terme « sous-partie » est utilisé pour désigner, dans la version confidentielle des documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011 versée au dossier de la présente affaire en réponse à la seconde mesure d'instruction, les passages que la Commission désigne, en particulier dans le tableau joint en annexe à la décision attaquée, sous le terme « partie », précédé d'un numéro. De même, le terme « encadré » est quant à lui utilisé pour désigner des passages qui ont été clairement délimités par la Commission, en les encadrant par un quadrilatère dans ladite version confidentielle, et pour lesquels la Commission a précisé les causes du refus d'en divulguer le contenu [par exemple, au regard des exceptions de l'article 4, paragraphe 1, sous b), et de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, du règlement n° 1049/2001].
- 52 Par ailleurs, le Tribunal relève que, s'agissant de certains documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011, au sujet desquels la Commission a fait valoir, dans la décision attaquée, des causes de refus d'en accorder l'accès complet à la requérante, lesdites causes n'ont pas été systématiquement reproduites dans la version confidentielle desdits documents jointe à la réponse de la Commission à la seconde mesure d'instruction. Le Tribunal constate que les documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011 concernés par cette insuffisance sont les suivants :
- s'agissant du refus fondé sur le fait que le contenu du document concerné serait partiellement hors du champ de la demande d'accès aux documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011, dans le dossier 1 : le document 2/1999 ;
 - s'agissant du refus fondé sur l'exception tirée de l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1049/2001 :
 - dans le dossier 4, partie I : le document 19/1999 (sous-partie 1) ;
 - dans le dossier 4, partie II : le document 14/1999 ;

- s'agissant du refus fondé sur l'exception tirée de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, du règlement n° 1049/2001 :
 - dans le dossier 1 : le document 7/1999 (sous-partie 2) ;
 - dans le dossier 4, partie I : les documents 8/1999 à 11/1999, 13/1999 et 19/1999 (sous-partie 1) ;
 - dans le dossier 4, partie II : les documents 7/1999, 8/1999, 12/1999 et 14/1999.

53 Toutefois, en ce qui concerne les documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011 énumérés au point 52 ci-dessus, il y a lieu de considérer que, dès lors que la Commission a expressément fait valoir à leur sujet, dans la décision attaquée, une cause de refus de divulgation de leur contenu, le défaut d'indication de cette cause telle qu'elle est relevée au même point ne permet pas de considérer que la Commission aurait à présent renoncé à s'en prévaloir. En effet, en l'absence d'une mention expresse de la part de la Commission, dans la réponse à la seconde mesure d'instruction, d'une telle renonciation, il ne saurait être exclu que ce défaut d'indication résulte d'une simple erreur de plume. Par conséquent, s'agissant des documents énumérés au point 52 ci-dessus, il y aura lieu d'apprécier si les données non divulguées desdits documents contiennent des éléments qui coïncident avec l'objet de l'exception expressément retenue dans la décision attaquée pour en refuser la divulgation.

Sur le premier moyen, tiré, en substance, d'une erreur manifeste d'appréciation quant à la détermination de l'objet de la demande initiale et, consécutivement, d'une violation de l'obligation de la Commission d'examiner de manière complète ladite demande

- 54 La requérante soutient que sa demande initiale visait à ce qu'un accès lui soit accordé, d'une part, aux documents contenus dans les dossiers 1 à 4 du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011 et, d'autre part, aux documents, dont l'existence avait été révélée dans un rapport établi le 9 mars 2004 par un collaborateur du Médiateur (ci-après le « collaborateur du Médiateur ») dans le cadre de l'instruction de la plainte 1874/2003/GG, désignés, dans la demande initiale, sous la formule « un certain nombre de [documents] contenant de la correspondance et des notes rédigées à compter de 2002 » (ci-après les « autres documents remis au collaborateur du Médiateur »). Par conséquent, la Commission aurait violé son obligation d'examiner de manière complète la demande d'accès illimité aux documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011.
- 55 La Commission allègue que l'accès à ces documents supplémentaires n'a pas été demandé dans la demande initiale, mais, pour la première fois, dans la demande confirmative. Dès lors, le présent recours serait irrecevable en ce qu'il vise lesdits documents. En tout état de cause, une telle demande d'accès serait trop générale et trop imprécise pour que la Commission puisse y répondre favorablement, ce qu'elle aurait du reste signalé à la requérante dans une lettre datée du 20 juillet 2010.
- 56 En l'espèce, tant l'irrecevabilité partielle du recours, soulevée par la Commission, que le premier moyen ont pour objet, en substance, de contrôler si c'est à bon droit que la Commission n'a pas répondu à la demande d'accès aux autres documents remis au collaborateur du Médiateur.
- 57 Par conséquent, l'examen de l'irrecevabilité partielle du recours, soulevée par la Commission, est étroitement lié à celui du premier moyen, de sorte qu'il convient d'emblée d'apprécier le bien-fondé de ce dernier. Ainsi, dans l'hypothèse où le premier moyen serait fondé, l'irrecevabilité partielle du recours telle que soulevée par la Commission devrait être écartée.
- 58 Afin d'apprécier le bien-fondé du premier moyen, il convient, au préalable, de déterminer l'objet de la demande initiale.

Sur l'objet de la demande initiale

59 À titre principal, il y a lieu de constater que, dans la demande initiale, la requérante se fondait expressément sur les constatations figurant dans le rapport établi, le 9 mars 2004, par le collaborateur du Médiateur.

60 C'est ainsi que, dans ladite demande, la requérante a fait valoir :

« À la suite de la plainte 1874/2003/GG, le Médiateur européen a conclu, [par lettre du] 18 mars 2004 [...] au caractère incomplet des documents communiqués à la [requérante] en réponse à la demande d'accès que j'avais introduite au nom de [la requérante] dans l'affaire [relative au contrat LIEN 97-2011]. Cette lettre était accompagnée d'un rapport [du collaborateur du Médiateur], du 9 mars 2004 [...]

Il ressort du rapport [du collaborateur du Médiateur] que les [documents] suivants n'ont pas été divulgués à [la requérante] par la Commission et je vous demande de bien vouloir autoriser [la requérante] à y avoir accès. [Le collaborateur du Médiateur] a identifié les documents manquants suivants :

— dossier 1 : [...]

— dossier 2 : [...]

— dossier 3 : [...]

— dossier 4 : [...]

— [le collaborateur du Médiateur] mentionne en outre : 'La Commission a également présenté un certain nombre de [documents] contenant de la correspondance et des notes rédigées à compter de [l'année] 2002. Étant donné que la plainte concernait uniquement l'accès aux dossiers 1 à 4 mentionnés ci-dessus, ces autres [documents] n'ont pas été inspectés par les services du Médiateur.'

Permettez-moi à cet égard [...] d'indiquer que, logiquement, [la requérante] ne peut mentionner au Médiateur européen, en vue d'une inspection, que les [documents] dont elle a connaissance [...]

L'existence [de documents] supplémentaires signalés par [le collaborateur du Médiateur] — 'La Commission a également présenté un certain nombre de [documents] contenant de la correspondance et des notes rédigées à compter de 2002' — a toujours été cachée à [la requérante] par la Commission [...] Il est par conséquent nécessaire que ces [documents], 'un certain nombre de [documents] contenant de la correspondance et des notes rédigées à compter de 2002', découverts par [le collaborateur du Médiateur], soient également remis sans délai à [la requérante].

[...]

Dans cette attente, je vous remercie d'avance pour le soutien que vous voudrez bien apporter à ma nouvelle demande visant à obtenir un accès complet [aux documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011], tel qu'il est garanti par le règlement n° 1049/2001. »

61 Il ressort donc des termes explicites de la demande initiale que celle-ci avait pour objet une demande d'accès illimité et immédiat non seulement à tous les documents identifiés par le collaborateur du Médiateur dans les dossiers 1 à 4 du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011, mais aussi aux autres documents remis audit collaborateur.

62 Il y a également lieu de rappeler que, lors de l'enquête menée par le collaborateur du Médiateur dans les bureaux de la Commission, dans le cadre de l'instruction de la plainte 1874/2003/GG, qui portait sur le refus de la Commission de donner accès à la requérante à tous les documents contenus dans le dossier relatif au contrat LIEN 97-2011, la Commission a, de sa propre initiative, remis audit collaborateur non seulement les documents contenus dans les dossiers 1 à 4 dudit dossier, mais aussi, ainsi que cela ressort du rapport dudit collaborateur, les autres documents.

63 Dès lors, la Commission ne saurait à présent affirmer que les documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011, auxquels la requérante demande accès, sont uniquement ceux visés dans la liste des documents communiquée par la Commission dans sa lettre du 8 juillet 2002 et contenus dans les dossiers 1 à 4 du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011. En effet, cette affirmation est contredite par les termes, non contestés par la Commission, du rapport du 9 mars 2004 du collaborateur du Médiateur.

Sur la légalité de l'absence de décision de la Commission concernant la demande d'accès illimité aux autres documents remis au collaborateur du Médiateur

64 Il convient de rappeler que le règlement n° 1049/2001 vise, comme l'indiquent son considérant 4 et son article 1^{er}, à conférer au public un droit d'accès aux documents des institutions qui soit le plus large possible.

65 Le considérant 1 du règlement n° 1049/2001 renvoie aux dispositions de l'article 1^{er}, deuxième alinéa, TUE, en vertu duquel ledit traité marque une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et le plus près possible des citoyens. Ainsi que le rappelle le considérant 2 dudit règlement, le droit d'accès du public aux documents des institutions se rattache au caractère démocratique de ces dernières.

66 Lorsque la divulgation d'un document est demandée à la Commission, celle-ci est tenue d'apprécier, dans chaque cas d'espèce, si ce document relève des exceptions au droit d'accès du public aux documents des institutions énumérées à l'article 4 du règlement n° 1049/2001 (voir, en ce sens, 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 35).

67 En outre, ainsi que cela ressort des termes du considérant 13 du règlement n° 1049/2001, l'application d'une procédure administrative en deux phases, assortie d'une possibilité de recours juridictionnel ou de plainte auprès du Médiateur, a été prévue afin d'assurer le plein respect du droit d'accès du public aux documents des institutions de l'Union.

68 De même, selon la jurisprudence, les articles 7 et 8 du règlement n° 1049/2001, en prévoyant une procédure en deux temps, ont pour objectif de permettre, d'une part, un traitement rapide et facile des demandes d'accès aux documents des institutions concernées ainsi que, d'autre part, de manière prioritaire, un règlement amiable des différends pouvant éventuellement surgir (arrêt du 26 janvier 2010, Internationaler Hilfsfonds/Commission, point 9 supra, point 53).

69 Il découle des rappels effectués aux points 64 à 68 ci-dessus que l'institution concernée est tenue de procéder à un examen complet de l'ensemble des documents visés dans la demande de divulgation. Une telle exigence s'applique, en principe, non seulement lors du traitement d'une demande confirmative, au sens de l'article 8 du règlement n° 1049/2001, mais aussi lors du traitement d'une demande initiale, au sens de l'article 7 dudit règlement.

- 70 En l'espèce, en premier lieu, il convient de relever que, dans la réponse initiale, la Commission précise :
« Le présent courrier ne porte bien évidemment que sur les documents auxquels l'accès ne vous a pas été accordé lors de votre visite de 2002. Comme cela vous a déjà été expliqué par lettre du 8 juillet 2002, le dossier relatif au contrat LIEN 97-2011 se compose de quatre parties [les dossiers 1 à 4]. »
- 71 Partant, sans que cela soit du reste contesté par la Commission, force est de constater que la réponse initiale ne contient aucun élément de réponse à la demande initiale en ce qu'elle visait à obtenir un accès illimité aux autres documents remis au collaborateur du Médiateur.
- 72 En deuxième lieu, il convient d'observer que, dans la réponse initiale, la Commission s'est contentée d'affirmer que les documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011 étaient classés dans les dossiers 1 à 4 dudit dossier. Or, il ressort du rapport du collaborateur du Médiateur, auquel renvoyait expressément la demande initiale, que d'autres documents que ceux classés dans les dossiers 1 à 4 du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011 lui avaient été remis dans le cadre de l'instruction de la plainte 1874/2003/GG. Au regard des constatations reprises par le collaborateur du Médiateur dans son rapport, établi postérieurement à la communication de la liste figurant dans la lettre du 8 juillet 2002, il incombait à tout le moins à la Commission, à défaut d'examiner la demande initiale d'accès illimité aux autres documents remis au collaborateur du Médiateur, d'expliquer pourquoi, selon elle, ces documents ne faisaient pas partie du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011.
- 73 Il ressort des considérations exposées aux points 70 et 72 ci-dessus que, la réponse initiale ne contenant pas une réponse à la demande d'accès illimité aux autres documents remis au collaborateur du médiateur, la Commission n'a pas respecté son obligation d'examen complet de ladite demande. Une telle abstention de sa part porte manifestement atteinte à l'objectif poursuivi par le règlement de traitement rapide et facile des demandes d'accès tel que rappelé au point 68 ci-dessus.
- 74 En troisième lieu, il convient de constater que, certes, ainsi que le fait valoir en substance la Commission, les termes de la demande confirmative susceptibles d'en définir l'objet ne correspondent pas exactement à ceux utilisés aux mêmes fins dans la demande initiale.
- 75 En effet, ainsi qu'il a été constaté au point 61 ci-dessus, dans la demande initiale, la requérante a expressément demandé un accès illimité et immédiat non seulement à tous les documents identifiés par le collaborateur du Médiateur dans les dossiers 1 à 4 du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011, mais aussi aux autres documents remis audit collaborateur.
- 76 En revanche, dans la demande confirmative, la requérante a expressément demandé à la Commission de lui « transmettre immédiatement tous les documents qu'[elle avait] refusé de divulguer, sans exception, du dossier 1 au dossier 4 du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011, mais également [les documents supplémentaires] ».
- 77 Par conséquent, l'objet de la demande initiale et celui de la demande confirmative ne concordent formellement que s'agissant de la demande d'accès illimité aux documents classés dans les dossiers 1 à 4 du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011. En revanche, force est de constater que, en sus de ces derniers documents, la requérante demandait également un tel accès, d'un côté, dans la demande initiale, aux autres documents remis au collaborateur du médiateur et, d'un autre côté, dans la demande confirmative, aux documents supplémentaires.
- 78 Toutefois, une telle absence de concordance terminologique quant à l'objet de la demande initiale et à celui de la demande confirmative ne saurait ni justifier l'absence d'examen complet par la Commission de la demande initiale, telle que relevée au point 73 ci-dessus, ni avoir pour conséquence que, ainsi que le soutient la Commission, la demande d'accès illimité aux documents supplémentaires, telle que visée dans la demande confirmative, constitue une demande nouvelle, de sorte que l'objet de la demande d'accès de la requérante serait limité aux seuls documents classés dans les dossiers 1 à 4 du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011.

- 79 En effet, premièrement, il convient de rappeler que la demande initiale d'accès illimité aux documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011 constitue une nouvelle demande d'accès qui fait suite à deux demandes antérieures d'accès illimité au même dossier, respectivement datées du 9 mars 2002 (voir point 3 ci-dessus) et du 22 décembre 2004 (voir point 7 ci-dessus).
- 80 Or, au regard des objectifs de célérité et de simplicité de la procédure établie par le règlement n° 1049/2001, dans les circonstances de la présente espèce, telles que visées au point 79 ci-dessus, la Cour a jugé, en substance, qu'il pouvait être dérogé à la procédure en deux temps prévue en vertu des articles 7 et 8 du règlement n° 1049/2001 (arrêt du 26 janvier 2010, Internationaler Hilfsfonds/Commission, point 9 supra, points 60 et 61).
- 81 Partant, les circonstances de la présente espèce ayant été uniquement modifiées en ce que la requérante a déposé, par les lettres des 28 et 31 août 2009, une nouvelle demande d'accès illimité aux documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011, la Commission était tenue, sans attendre une hypothétique demande confirmative, de procéder à un examen complet de la demande initiale, notamment concernant les autres documents remis au collaborateur du Médiateur.
- 82 Deuxièmement, la Commission ne saurait, pour justifier l'absence d'examen des demandes d'accès illimité de la requérante dans la demande initiale, voire dans la demande confirmative, à des documents autres que ceux contenus dans les dossiers 1 à 4 du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011, se prévaloir du caractère prétendument trop général et imprécis desdites demandes.
- 83 En effet, tout d'abord, à supposer que la demande d'accès aux autres documents remis au collaborateur du Médiateur ou aux documents supplémentaires ait été formulée de manière trop générale et imprécise, il convient de rappeler que l'article 6, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001 prévoit que, « [s]i une demande n'est pas suffisamment précise, l'institution invite le demandeur à la clarifier et assiste celui-ci à cette fin, par exemple en lui donnant des informations sur l'utilisation des registres publics de documents ».
- 84 Ainsi, il résulte du libellé de cette disposition, et tout particulièrement de l'emploi des verbes inviter et assister, que le seul constat de l'insuffisance de précision de la demande d'accès, quelles qu'en soient les raisons, doit amener l'institution destinataire à prendre contact avec le demandeur afin de définir au mieux les documents demandés. Il s'agit donc d'une disposition qui, dans le domaine de l'accès du public aux documents, constitue la transcription formelle du principe de bonne administration, qui figure parmi les garanties conférées par l'ordre juridique de l'Union dans les procédures administratives (arrêt du Tribunal du 13 avril 2005, Verein für Konsumenteninformation/Commission, T-2/03, Rec. p. II-1121, point 107). Le devoir d'assistance est donc fondamental pour assurer l'effet utile du droit d'accès défini par le règlement n° 1049/2001.
- 85 Or, en l'espèce, il ne ressort pas du dossier de la présente affaire que, conformément aux dispositions de l'article 6 du règlement n° 1049/2001 et au principe de bonne administration, la Commission ait invité la requérante à définir plus précisément les documents demandés tant dans la demande initiale que dans la demande confirmative, et ce préalablement à l'adoption de la décision attaquée.
- 86 Ensuite, en tout état de cause, la Commission ne saurait faire valoir qu'elle avait signalé à la requérante le caractère prétendument trop général et imprécis de sa demande d'accès illimité, dans une lettre datée du 20 juillet 2010. En effet, force est de constater que, quel qu'en soit le contenu, cette dernière lettre n'a pas été adressée à la requérante à la suite de la demande initiale ou de la demande confirmative, avant l'adoption de la décision attaquée, mais à une date postérieure à cette dernière. Par conséquent, ladite lettre n'est manifestement pas pertinente aux fins de se prononcer sur la légalité de la décision attaquée.

- 87 Il ressort de l'ensemble des considérations qui précèdent qu'il convient d'accueillir le premier moyen, pris d'une erreur manifeste d'appréciation quant à la détermination de l'objet de la demande initiale et, consécutivement, d'une violation de l'obligation de la Commission d'examiner de manière complète ladite demande et, par conséquent, d'écarter le chef de conclusion de la Commission pris de l'irrecevabilité partielle de la demande d'accès aux documents en cause.
- 88 Ainsi, la décision attaquée encourt l'annulation en ce que, implicitement, elle emporte, à l'égard de la requérante, refus d'accès aux documents que la Commission a remis au collaborateur du Médiateur, autres que ceux identifiés par ce dernier dans les dossiers 1 à 4 du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011.

Sur les troisième et quatrième moyens, respectivement tirés de la violation des dispositions de l'article 4, paragraphe 1, sous b), et de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, du règlement n° 1049/2001

Rappels liminaires

- 89 Le règlement n° 1049/2001 établit comme règle générale l'accès du public aux documents des institutions, mais prévoit des exceptions en raison de certains intérêts publics et privés.
- 90 Selon une jurisprudence constante, les exceptions à l'accès aux documents doivent être interprétées et appliquées de manière stricte, de façon à ne pas tenir en échec l'application du principe général consistant à conférer au public le plus large accès possible aux documents détenus par les institutions (voir arrêt de la Cour du 1^{er} février 2007, Sison/Conseil, C-266/05 P, Rec. p. I-1233, point 63, et la jurisprudence citée, et voir, en ce sens, arrêt Suède et Turco/Conseil, point 66 supra, points 35 et 36). Par ailleurs, le principe de proportionnalité exige que les dérogations ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire pour atteindre le but recherché (arrêt de la Cour du 6 décembre 2001, Conseil/Hautala, C-353/99 P, Rec. p. I-9565, point 28).
- 91 En outre, en principe, l'examen requis pour le traitement d'une demande d'accès à des documents doit revêtir un caractère concret. En effet, d'une part, la seule circonstance qu'un document concerne un intérêt protégé par une exception ne saurait suffire à justifier l'application de cette dernière (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal du 13 septembre 2000, Denkvit Nederland/Commission, T-20/99, Rec. p. II-3011, point 45). Une telle application ne saurait, en principe, être justifiée que dans l'hypothèse où l'institution a préalablement apprécié, premièrement, si l'accès au document porterait concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt protégé et, deuxièmement, dans les hypothèses visées à l'article 4, paragraphes 2 et 3, du règlement n° 1049/2001, s'il n'existait pas un intérêt public supérieur justifiant la divulgation du document visé. D'autre part, le risque d'atteinte à un intérêt protégé doit être raisonnablement prévisible et non purement hypothétique (arrêt du Tribunal du 7 février 2002, Kuijjer/Conseil, T-211/00, Rec. p. II-485, point 56). Par conséquent, l'examen auquel doit procéder l'institution afin d'appliquer une exception doit être effectué de façon concrète et doit ressortir des motifs de la décision (voir, en ce sens, arrêts du Tribunal du 19 juillet 1999, Hautala/Conseil, T-14/98, Rec. p. II-2489, point 67, du 6 avril 2000, Kuijjer/Conseil, T-188/98, Rec. p. II-1959, point 38, et Verein für Konsumenteninformation/Commission, point 84 supra, point 69).
- 92 En principe, un examen concret et individuel de chaque document est également nécessaire dès lors que, même dans l'hypothèse où il est clair qu'une demande d'accès vise des documents couverts par une exception, seul un tel examen peut permettre à l'institution concernée d'apprécier la possibilité d'accorder un accès partiel au demandeur, conformément à l'article 4, paragraphe 6, du règlement n° 1049/2001. Dans le cadre de l'application du code de conduite concernant l'accès du public aux documents du Conseil et de la Commission (JO 1993, L 340, p. 41), le Tribunal a d'ailleurs déjà considéré comme étant insuffisante une appréciation concernant des documents réalisée par catégories plutôt que par rapport aux éléments d'information concrets contenus dans ces documents, l'examen requis de la part d'une institution devant lui permettre d'apprécier concrètement si une

exception invoquée s'applique réellement à l'ensemble des informations contenues dans lesdits documents (arrêts du Tribunal Verein für Konsumenteninformation/Commission, point 84 supra, point 73, et du 6 juillet 2006, Franchet et Byk/Commission, T-391/03 et T-70/04, Rec. p. II-2023, point 117 ; voir, en ce sens, arrêt du Tribunal du 12 octobre 2000, JT's Corporation/Commission, T-123/99, Rec. p. II-3269, point 46).

- 93 Ainsi, en principe, il appartient à l'institution d'examiner, premièrement, si le document faisant l'objet de la demande d'accès entre dans le champ d'application de l'une des exceptions énumérées à l'article 4 du règlement n° 1049/2001, deuxièmement, si la divulgation de ce document porterait concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt protégé et, troisièmement, dans l'affirmative, si le besoin de protection s'applique à l'ensemble du document.
- 94 C'est à la lumière de ces principes qu'il convient d'examiner les troisième et quatrième moyens soulevés par la requérante.

Sur le troisième moyen, tiré de la violation des dispositions de l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1049/2001

- 95 La requérante soutient, en substance, qu'une seule personne, susceptible de bénéficier de la protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu, a fait l'objet d'une enquête pénale menée par les autorités du Kazakhstan, avant la résiliation du contrat ; que son nom était connu des autorités et du public de ce pays, mais aussi de la Commission, et que ladite personne a été condamnée, compte tenu d'actes fautifs graves, à une peine d'amende, de sorte qu'il a déjà été porté atteinte à la bonne réputation de cette personne. Elle ajoute que, à défaut d'identifier nommément les personnes dont la vie privée et l'intégrité devaient être protégées selon la Commission, cette dernière aurait pu indiquer leurs fonctions. Enfin, les documents au sujet desquels la Commission allègue un risque de violation de la vie privée et de l'intégrité de l'individu revêtiraient une importance majeure aux fins du litige en cause en l'espèce.
- 96 La Commission conteste le bien-fondé du troisième moyen et fait valoir que, lors de l'examen des documents demandés, elle a constaté que la vie privée et l'intégrité d'un certain nombre de personnes pouvaient être affectées. Il n'appartiendrait pas à la requérante de juger quel individu est digne de voir sa vie privée et son intégrité protégées. Au demeurant, la requérante n'aurait jamais nommé la personne qu'elle identifie dans la réplique.
- 97 En l'espèce, le Tribunal relève que le considérant 11 du règlement n° 1049/2001 rappelle que, « [l]ors de l'évaluation de la nécessité d'une exception, les institutions devraient tenir compte des principes consacrés par la législation communautaire en matière de protection des données personnelles dans tous les domaines d'activités de l'Union ».
- 98 L'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1049/2001 prévoit une exception à l'accès à un document dans le cas où la divulgation porterait atteinte à la protection de la vie privée ou de l'intégrité de l'individu, notamment en conformité avec la législation de l'Union relative à la protection des données à caractère personnel.
- 99 Il ressort de la jurisprudence que le libellé de l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1049/2001, qui est une disposition indivisible, exige que l'atteinte éventuelle à la vie privée et à l'intégrité de l'individu soit toujours examinée et appréciée en conformité avec la législation de l'Union relative à la protection des données à caractère personnel, et ce notamment avec le règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 18 décembre 2000, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données (JO 2001, L 8, p. 1) (arrêt de la Cour du 29 juin 2010, Commission/Bavarian Lager, C-28/08 P, Rec. p. I-6055, point 59).

- 100 L'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1049/2001 établit un régime spécifique et renforcé de protection d'une personne dont les données à caractère personnel pourraient, le cas échéant, être communiquées au public (arrêt Commission/Bavarian Lager, point 99 supra, point 60).
- 101 Les règlements n° 45/2001 et n° 1049/2001 ont été adoptés à des dates très rapprochées. Ils ne comportent pas de dispositions prévoyant expressément la primauté de l'un des règlements sur l'autre. Il convient, en principe, d'assurer leur pleine application (arrêt Commission/Bavarian Lager, point 99 supra, point 56).
- 102 Selon l'article 1^{er}, paragraphe 1, du règlement n° 45/2001, l'objet de ce règlement est d'assurer « la protection des libertés et droits fondamentaux des personnes physiques, notamment de leur vie privée, à l'égard du traitement des données à caractère personnel ».
- 103 Il ressort de la première phrase du considérant 15 du règlement n° 45/2001 que le législateur de l'Union a évoqué la nécessité de procéder à l'application de l'article 6 TUE et, par ce truchement, de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), « [l]orsque ce traitement est effectué par les institutions et organes communautaires pour l'exercice d'activités situées hors du champ d'application du présent règlement, en particulier celles prévues aux titres V et VI du traité [UE, dans sa version antérieure au traité de Lisbonne] ». En revanche, un tel renvoi ne s'avérait pas nécessaire pour un traitement effectué dans l'exercice d'activités situées dans le champ d'application dudit règlement, étant donné que, dans de tels cas, c'est manifestement le règlement n° 45/2001 lui-même qui s'applique (arrêt Commission/Bavarian Lager, point 99 supra, point 62).
- 104 Il s'ensuit que, lorsqu'une demande fondée sur le règlement n° 1049/2001 vise à obtenir l'accès à des documents comprenant des données à caractère personnel, les dispositions du règlement n° 45/2001 deviennent intégralement applicables (arrêt Commission/Bavarian Lager, point 99 supra, point 63). Or, il convient de rappeler que l'article 8 du règlement n° 45/2001 impose notamment au destinataire du transfert de données à caractère personnel l'obligation de démontrer la nécessité de la divulgation de celles-ci (arrêt Commission/Bavarian Lager, point 99 supra, point 45). De même, l'article 18 du même règlement confère notamment à la personne concernée la possibilité de s'opposer à tout moment, pour des raisons impérieuses et légitimes tenant à sa situation particulière, au traitement des données à caractère personnel la concernant.
- 105 En l'espèce, premièrement, s'agissant des documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011 dont la Commission a considéré que le contenu ne saurait être divulgué au motif qu'il serait couvert par l'exception tirée de l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1049/2001, ceux-ci peuvent être identifiés, au regard du point 4.2 de la décision attaquée et du tableau joint en annexe à ladite décision, comme suit :
- dossier 1 : les documents 2/1999 et 7/1999, sous-partie 2 (encadrés 1 et 2) ;
 - dossier 4, partie I : les documents 19/1999, 2/2000, 5/2000, 10/2001, 14/2001 (encadrés 1 à 3) ;
 - dossier 4, partie II : les documents 14/1999, 19/1999, 9/2001 (encadrés 1 à 3).
- 106 Deuxièmement, au terme de l'examen de la réponse de la Commission à la seconde mesure d'instruction, il y a lieu de constater, tout d'abord, que le contenu des documents suivants, visé par la Commission comme prétendument couvert par l'exception tirée de l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1049/2001, porte sur des données personnelles relatives à la requérante elle-même :
- dossier 1 : les documents 2/1999 et 7/1999 sous-partie 2 (encadrés 1 et 2) ;
 - dossier 4, partie I : les documents 19/1999 et 2/2000 ;

— dossier 4, partie II : le document 14/1999.

107 Or, au regard des rappels effectués aux points 90 et 102 ci-dessus s'agissant tant de l'interprétation stricte des exceptions énumérées à l'article 4 du règlement n° 1049/2001 que de l'objet du règlement n° 45/2001, il y a lieu de considérer que la divulgation de données personnelles qui concernent exclusivement le demandeur d'accès en cause ne saurait être écartée au motif qu'elle porterait atteinte à la protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu.

108 Par conséquent, c'est à tort que, s'agissant des documents énumérés au point 106 ci-dessus, la Commission a refusé de les divulguer sur le fondement de l'exception visée à l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1049/2001.

109 Au surplus, il y a lieu de préciser la portée d'une telle divulgation de documents contenant des données personnelles qui concernent le demandeur d'accès. En effet, dans de telles circonstances, si la protection de l'intérêt visé à l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1049/2001 n'est pas nécessaire par rapport au demandeur d'accès, en revanche, elle doit être garantie, conformément aux dispositions du règlement n° 45/2001, par rapport aux tiers. Par conséquent, contrairement au principe selon lequel le règlement n° 1049/2001 a pour objet d'ouvrir un droit d'accès du public en général aux documents des institutions (arrêt Sison/Conseil, point 90 supra, point 43), il convient de retenir que, lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, les documents en cause contiennent des données personnelles qui concernent le demandeur d'accès, le droit de ce dernier à en obtenir la divulgation sur le fondement du droit d'accès aux documents des institutions ne saurait avoir pour conséquence d'ouvrir un droit d'accès du public en général auxdits documents.

110 Toujours au terme de l'examen de la réponse de la Commission à la seconde mesure d'instruction, il y a lieu de constater que le contenu des documents suivants, visé par la Commission comme prétendument couvert en partie par l'exception tirée de l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1049/2001, porte sur des données personnelles relatives à des personnes physiques qui ne sont pas liées à la requérante :

— dossier 4, partie I : les documents 5/2000, 10/2001 et 14/2001 (encadrés 1 à 3) ;

— dossier 4, partie II : les documents 19/1999 et 9/2001 (encadrés 1 à 3).

111 Certes, il convient d'écarter d'emblée l'argument soulevé par la Commission selon lequel la requérante n'aurait jamais nommé, dans la réplique, la personne qu'elle identifie comme n'étant pas susceptible de bénéficier de la protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu. En effet, force est de constater qu'une telle allégation est manifestement erronée en fait, dès lors qu'il ressort explicitement de la requête que la requérante y a nommé désigné ladite personne.

112 En revanche, c'est à juste titre que la Commission soutient qu'il n'appartient pas à la requérante d'apprécier si une personne est susceptible ou non susceptible de bénéficier de la protection de sa vie privée et de son intégrité. En effet, il ressort de la jurisprudence rappelée aux points 99 à 101, 103 et 104 ci-dessus, que la protection devant être accordée aux données personnelles dans le cadre de l'application des dispositions de l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1049/2001 doit être assurée dans le strict respect des dispositions du règlement n° 45/2001. Or, ce dernier règlement ne prévoit pas une exception à la protection du droit fondamental qu'il garantit, au motif que les données en cause concerneraient une personne qui ne serait pas digne d'une telle protection.

113 Il convient donc uniquement d'examiner si la Commission était fondée à considérer que certains des documents auxquels la requérante avait demandé un accès complet contenaient des données personnelles susceptibles de justifier la décision de refuser d'accorder à la requérante un accès complet auxdits documents, sur le fondement de l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1049/2001.

- 114 À ce titre, premièrement, il ressort des dispositions de l'article 2, sous a), du règlement n° 45/2001 que « [l'on entend par :] 'données à caractère personnel' : toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable [et] est réputée identifiable une personne qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments spécifiques, propres à son identité physique, physiologique, psychique, économique, culturelle ou sociale ».
- 115 Deuxièmement, il ressort de la jurisprudence que les noms et les prénoms peuvent être considérés comme des données à caractère personnel, au sens de l'article 2, sous a), du règlement n° 45/2001 (arrêt Commission/Bavarian Lager, point 99 supra, point 68).
- 116 Par ailleurs, la Cour a dit pour droit que l'opération consistant à faire référence, sur un support de communication, à diverses personnes et à les identifier soit par leur nom, soit par d'autres moyens, par exemple leur numéro de téléphone ou des informations relatives à leurs conditions de travail et à leurs passe-temps, constituait un « traitement de données » au sens de la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (JO L 281, p. 31) (arrêt de la Cour du 6 novembre 2003, Lindqvist, C-101/01, Rec. p. I-12971, point 27).
- 117 Partant, outre les données nominatives, il convient de considérer que les éléments d'information se rapportant aux activités professionnelles exercées par une personne peuvent également être considérés comme des données à caractère personnel dès lors que, d'une part, il s'agit d'informations relatives aux conditions de travail desdites personnes et que, d'autre part, lesdites informations sont susceptibles de permettre d'identifier, de manière indirecte, dès lors qu'elles sont rattachables à une date ou à une période calendaire précise, une personne physique au sens de l'article 2, sous a), du règlement n° 45/2001.
- 118 Or, en l'espèce, il ressort de la décision attaquée que, s'agissant de l'exception visée à l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1049/2001, la Commission a précisé que les parties non divulguées de certains documents contenaient les noms de personnes et des informations qui touchaient à leur réputation et que lesdits documents faisaient référence à des informations concernant des enquêtes pénales, des illégalités, des reproches de corruption des organisations non gouvernementales participant au contrat LIEN 97-2011, ces références ne reflétant pas nécessairement la position de la Commission, mais pouvant, si elles étaient divulguées, nuire à la réputation desdites personnes et porter, de ce fait, atteinte à la protection de leur vie privée et à leur intégrité.
- 119 À cet égard, tout d'abord, force est de relever que la requérante ne conteste pas que les documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011 visés au point 110 ci-dessus contiennent des données personnelles au sens du règlement n° 45/2001.
- 120 Ensuite, sans que cela non plus soit contesté par la requérante, il y a lieu de constater que la Commission a procédé à un examen concret et individuel des documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011 visés au point 110 ci-dessus.
- 121 En effet, nonobstant le caractère sommaire de la motivation retenue par la Commission, telle que résumée au point 118 ci-dessus, afin de justifier l'application de l'exception tirée de l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1049/2001, il ressort de cette motivation que la Commission a identifié, dans les documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011 visés au point 110 ci-dessus, des données susceptibles d'être protégées en vertu des dispositions de ladite exception.
- 122 Enfin, la requérante affirme que les documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011 visés au point 110 ci-dessus contiendraient des données sur une seule personne non susceptible de bénéficier de la protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu et que ces documents seraient d'une

importance majeure dans le litige qui l'oppose en l'espèce à la Commission, mais aussi dans celui qui est pendant devant le tribunal de première instance de Bruxelles. Or, aucun de ces arguments ne saurait prospérer.

- 123 En effet, premièrement, ainsi que cela a été relevé au point 112 ci-dessus, il n'y a pas lieu, au titre de l'application des dispositions de l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1049/2001, de vérifier si les données en cause concernent une personne qui ne serait pas susceptible, en vertu desdites dispositions, de bénéficier de la protection de sa vie privée et de son intégrité.
- 124 Deuxièmement, il ressort de la jurisprudence rappelée aux points 99 à 101, 103 et 104 ci-dessus, que la protection devant être accordée aux données personnelles dans le cadre de l'application des dispositions de l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1049/2001 est spécifique et renforcée. À ce titre, ladite application doit être assurée dans le strict respect des dispositions du règlement n° 45/2001. Or, contrairement à l'exception visée à l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, du règlement n° 1049/2001, celle relevant des dispositions de l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1049/2001 et du règlement n° 45/2001 n'est pas susceptible d'être écartée sur le fondement de l'existence d'un intérêt public supérieur. Partant, à supposer que la requérante ait prétendu, en alléguant que les documents concernés revêtaient une importance majeure tant au titre du litige qui l'opposait en l'espèce à la Commission qu'au titre de celui qui était pendant devant le tribunal de première instance de Bruxelles, se prévaloir d'un intérêt public supérieur, force aurait alors été de constater que cet argument était manifestement inopérant.
- 125 Par conséquent, c'est à bon droit que, s'agissant des documents énumérés au point 110 ci-dessus, la Commission a refusé de les divulguer totalement sur le fondement de l'exception visée à l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1049/2001.
- 126 Il résulte des points 108 et 125 ci-dessus qu'il y a lieu d'accueillir le troisième moyen comme étant partiellement fondé, la décision attaquée encourageant l'annulation en ce qu'elle viole les dispositions de l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1049/2001 en refusant explicitement à la requérante l'accès aux documents énumérés au point 106 ci-dessus sur le fondement desdites dispositions.

Sur le quatrième moyen, tiré de la violation des dispositions de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, du règlement n° 1049/2001

- 127 La requérante soutient, en substance, que la Commission n'a invoqué aucun argument concret justifiant le refus de divulguer les documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011 sur le fondement de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, du règlement n° 1049/2001 et n'a pas démontré que, dix ans après la résiliation du contrat, une divulgation des documents qui concernaient soit la réalisation d'un audit, soit le processus décisionnel à présent clôturé au sujet du contrat aurait sérieusement porté atteinte à sa capacité d'administrer correctement les moyens financiers de l'Union et à son processus décisionnel au titre de contrats futurs. Elle ajoute que c'est à tort que la Commission se prévaut du contentieux en cours devant le tribunal de première instance de Bruxelles pour lui refuser un accès complet aux documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011, au motif que les informations qu'ils contiennent pourraient démontrer le caractère non fondé de l'action introduite par la Commission devant cette juridiction.
- 128 Enfin, il existerait plusieurs intérêts publics supérieurs qui justifieraient la divulgation des documents demandés, à savoir, d'une part, celui de la requérante, de ses donateurs, ainsi que du public, de déterminer les raisons pour lesquelles la Commission a annulé unilatéralement le contrat, cofinancé par la requérante, qui présentait un intérêt majeur en termes de santé publique, d'autre part, celui tiré de ce que le recours introduit par la Commission devant le tribunal de première instance de Bruxelles nécessite, dans l'intérêt du public, la détermination des raisons du comportement de la Commission et, enfin, celui des États membres de savoir si la Commission respecte les règles du droit de l'Union.

- 129 La Commission conteste, en substance, le bien-fondé du quatrième moyen et renvoie à l'argumentation figurant au point 4.1 de la décision attaquée, qui porte sur la nécessité de protéger de manière générale le processus décisionnel de l'institution. Elle soutient qu'elle n'est pas tenue, dans le cadre des exceptions tirées des dispositions de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, du règlement n° 1049/2001, de tenir compte de l'intérêt individuel de la requérante à une divulgation de certains documents, notamment aux fins de lui assurer une meilleure défense dans la procédure contentieuse en cours devant le tribunal de première instance de Bruxelles. Elle estime que la requérante expose, dans la réplique, des arguments nouveaux qui tendent à démontrer l'existence d'un intérêt public supérieur, arguments qui ne sont donc pas recevables et qui sont, en tout état de cause, insuffisants pour déroger à l'exception visée à l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, du règlement n° 1049/2001.
- 130 En l'espèce, le Tribunal rappelle que, aux termes de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, du règlement n° 1049/2001, 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.
- 131 Au regard du principe d'interprétation stricte des exceptions au droit d'accès aux documents des institutions rappelé au point 90 ci-dessus, la Cour a dit pour droit que ce n'est que pour une partie seulement des documents à usage interne, à savoir ceux contenant des avis destinés à l'utilisation interne dans le cadre de délibérations et de consultations préliminaires au sein de l'institution concernée, que le second alinéa de l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 1049/2001 permet d'opposer un refus même après que la décision a été prise, lorsque leur divulgation porterait gravement atteinte au processus décisionnel de cette institution (arrêt de la Cour du 21 juillet 2011, Suède/MyTravel et Commission, C-506/08 P, Rec. p. I-6237, point 79).
- 132 Partant cette disposition du règlement n° 1049/2001 a pour objet de protéger certains types de documents établis dans le cadre d'une procédure, dont la divulgation, même après que cette procédure a abouti, porterait gravement atteinte au processus décisionnel de l'institution concernée. Ces documents doivent contenir des « avis destinés à l'utilisation interne dans le cadre de délibérations et de consultations préliminaires au sein de l'institution concernée ».
- 133 Enfin, selon une jurisprudence constante, rappelée aux points 91 et 92 ci-dessus, d'une part, l'examen requis pour le traitement d'une demande d'accès à des documents doit revêtir un caractère concret et individuel et, d'autre part, le risque d'atteinte à un intérêt protégé doit, pour pouvoir être invoqué, être raisonnablement prévisible et non purement hypothétique.

– Considérations principales

- 134 En l'espèce, s'agissant des documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011 dont la Commission a considéré que le contenu ne saurait être divulgué au motif qu'il serait couvert par l'exception tirée de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, du règlement n° 1049/2001, ceux-ci peuvent être identifiés, au regard du point 4.1 de la décision attaquée et du tableau joint en annexe à la décision attaquée, comme suit :
- dossier 1 : les documents 4/1999, 6/1999 (encadré 2), 7/1999 (sous-partie 2) et 8/1999 ;
 - dossier 2 : les documents 4/1999 et 1/2000 ;
 - dossier 4, partie I : un document non numéroté, désigné par la Commission, au point 4.1 de la décision attaquée (p. 8) et dans le tableau joint en annexe à ladite décision (p. 3) comme étant non daté, et les documents 2/1999, 3/1999 (encadré 2), 4/1999 (encadrés 1, 2 et 3), 5/1999, 7/1999

à 14/1999, 16/1999, 17/1999, 19/1999 (sous-partie 1), 23/1999, 25/1999, 26/1999 (sous-partie 1), 1/2000, 2/2000, 4/2000, 2/2001 (encadrés 1 et 2), 3/2001 (encadrés 1 et 2), 6/2001, 13/2001 (encadrés 1 et 2) et 19/2001 (encadré 3) ;

— dossier 4, partie II : les documents 2/1999 (encadré 2), 7/1999 à 9/1999, 12/1999, 14/1999, 18/1999 (encadrés 1 et 2), 20/1999 (encadrés 2, 3, 5, 7 et 9), 2/2000 (encadré 2), 3/2000 (encadré 2), 4/2000 (encadré 1), 1/2001, 2/2001 (encadrés 1 et 2), 3/2001 (encadrés 1 et 2) et 7/2001 (encadrés 1 et 2).

135 À ce stade de l'examen du quatrième moyen, il convient d'emblée de vérifier si, conformément à la jurisprudence rappelée au point 92 ci-dessus, la Commission a, dans la décision attaquée, procédé à un examen concret et individuel de chacun des documents énumérés au point 134 ci-dessus.

136 À ce sujet, il y a lieu de constater que les éléments de motivation concernant l'application de l'exception tirée des dispositions de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, du règlement n° 1049/2001 figurent au point 4.1 de la décision attaquée et dans le tableau joint en annexe à ladite décision.

137 Le point 4.1 de la décision attaquée comporte trois subdivisions qui portent sur trois processus décisionnels distincts concernant, respectivement, la mise en œuvre d'un audit et d'enquêtes au sujet du contrat LIEN 97-2011 (point 4.1.1), la résiliation du contrat LIEN 97-2011 (point 4.1.2) et l'opportunité d'adopter un ordre de recouvrement et sa mise en œuvre (point 4.1.3). Par ailleurs, ces trois points sont précédés de quatre alinéas constituant l'introduction du point 4.1 de la décision attaquée (ci-après l'« introduction du point 4.1 »). Enfin, il ressort des motifs de la décision attaquée, tels qu'ils sont exposés à partir du deuxième alinéa du point 4.1.3 (voir p. 10 de la décision attaquée), jusqu'au dernier alinéa du point 4.1, que lesdits motifs concernent tous les domaines visés respectivement par les points 4.1.1, 4.1.2 et 4.1.3 précités. Par conséquent, il y a lieu de considérer que ces motifs constituent une conclusion du point 4.1 de la décision attaquée (ci-après les « motifs exposés dans la conclusion du point 4.1 »).

138 En premier lieu, s'agissant des motifs exposés dans l'introduction du point 4.1 de la décision attaquée, il convient de relever que la Commission s'est contentée de rappeler les dispositions de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, du règlement n° 1049/2001, d'énumérer l'ensemble des documents au sujet desquels elle s'est prévaluée de l'exception tirée desdites dispositions et, enfin, d'indiquer que le contenu de ces documents ne « reflét[ait] pas de[s] positions définitives de la Commission mais cont[enait] des réflexions, stratégies de négociation et scénarios possibles conçus par des fonctionnaires de la Commission » et que « ces documents [avaient] été conçus afin de fournir des instructions destinées à l'utilisation interne et serv[ai]ent de documents préparatoires pour les avis au cours du processus décisionnel ».

139 Par conséquent, les motifs exposés dans l'introduction du point 4.1 de la décision attaquée ne contiennent pas un examen concret et individuel des documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011 au sujet desquels la Commission s'est prévaluée de l'exception tirée de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, du règlement n° 1049/2001.

140 En deuxième lieu, s'agissant des motifs exposés aux points 4.1.1 à 4.1.3 de la décision attaquée, il y a lieu de constater que la Commission s'est contentée d'exposer de manière abstraite et générale les raisons pour lesquelles l'exception tirée de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, du règlement n° 1049/2001 aurait trouvé à s'appliquer aux documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011 énumérés dans ces trois points.

141 En effet, au point 4.1.1, qui porte sur le processus décisionnel quant à la « préparation d'une visite d'inspection ainsi que [sur] des avis sur la question de savoir si, quand et comment un audit devrait être mis en œuvre », la Commission a uniquement énuméré les documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011 se rapportant à un tel processus et indiqué, de manière générale, qu'ils concernaient des réunions et des entretiens téléphoniques de fonctionnaires qui ont géré le contrat LIEN 97-2011 et qui

ont cherché tous les faits pertinents ayant incité la requérante à changer de partenaire dans le cadre dudit contrat. Finalement, elle a ajouté que sa position définitive concernant la visite d'inspection effectuée en l'espèce et les faits en rapport avec le changement de partenaire avait été communiquée à la requérante et figurait dans plusieurs documents divulgués.

¹⁴² De même, au point 4.1.2, qui porte sur le processus décisionnel quant à la « [r]ésiliation du contrat [LIEN 97-2011] », la Commission a uniquement énuméré les documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011 se rapportant à un tel processus et indiqué, de manière générale, qu'ils constituaient des consultations internes et des propositions qui n'avaient pour une large partie pas été suivies par elle dans la décision définitive de résiliation du contrat LIEN 97-2011.

¹⁴³ Enfin, au point 4.1.3, qui porte sur le processus décisionnel quant à l'opportunité d'adopter un ordre de recouvrement et à sa mise en œuvre, la Commission a uniquement énuméré les documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011 se rapportant à un tel processus et indiqué, de manière générale, que nombre d'entre eux contenaient des calculs qui n'avaient pas été suivis par ses services. Finalement, elle a ajouté que sa position définitive concernant l'importance du montant à récupérer et les calculs finaux sur lesquels l'ordre de recouvrement était fondé avait été communiquée.

¹⁴⁴ Par conséquent, les motifs exposés aux points 4.1.1 à 4.1.3 de la décision attaquée ne contiennent pas un examen concret et individuel des documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011 au sujet desquels la Commission s'est prévaluée de l'exception tirée de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, du règlement n° 1049/2001.

¹⁴⁵ En troisième lieu, s'agissant des motifs exposés dans la conclusion du point 4.1 de la décision attaquée, la Commission y fait valoir plusieurs arguments, exposés en substance aux points 159 à 161 ci-après, au regard desquels elle estime que la divulgation des documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011 en cause « donnerait au public un aperçu [de ses] méthodes de travail [...] lorsqu'elle prend une décision, [...] [et qu'une] telle situation aurait des répercussions extrêmement négatives sur [son] processus décisionnel [...] dans des affaires de ce type ». Force est de constater que de tels motifs revêtent une portée générale et abstraite et ne contiennent pas un examen concret et individuel des documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011 au sujet desquels la Commission s'est prévaluée de l'exception tirée de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, du règlement n° 1049/2001.

¹⁴⁶ En quatrième lieu, s'agissant du tableau joint en annexe à la décision attaquée, il suffit de constater que la Commission indique, au dernier alinéa de la page 3 de ladite décision, que, « [l]orsqu'un document n'est pas accessible de manière illimitée, il est fait référence [dans ledit tableau] au règlement n° 1049/2001 et aux exceptions correspondantes ».

¹⁴⁷ En outre, ainsi que cela est indiqué dans l'intitulé des six colonnes du tableau joint en annexe à la décision attaquée, la Commission a uniquement indiqué dans lesdites colonnes, en ce qui concerne chacun des documents concernés, ce qui suit :

- son numéro (colonne 1) ;
- sa date (colonne 2) ;
- sa description (colonne 3) ;
- son contenu et son champ d'application (colonne 4) ;
- le statut de sa divulgation (colonne 5) ;
- les exceptions qui lui sont applicables (colonne 6).

- 148 Ainsi, dans ce tableau, la Commission décrit de manière sommaire l'objet de chacun desdits documents, le statut de la divulgation retenu et, en cas de refus d'accorder un accès illimité à un document, le fondement juridique dudit refus. En revanche, il ne contient aucune justification permettant de comprendre pourquoi la divulgation totale du contenu d'un document porterait atteinte à l'intérêt protégé par l'exception retenue par la Commission.
- 149 Par conséquent, le tableau joint en annexe à la décision attaquée ne contient pas un examen concret et individuel des documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011 au sujet desquels la Commission s'est prévaluée de l'exception tirée de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, du règlement n° 1049/2001.
- 150 Il ressort de l'ensemble des considérations exposées ci-dessus que, en l'absence, dans la décision attaquée, d'un examen concret et individuel de l'atteinte à l'intérêt protégé par l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, du règlement n° 1049/2001, qui résulterait de la divulgation de l'un des documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011 énumérés au point 134 ci-dessus, la Commission a, en refusant explicitement la divulgation desdits documents sur le fondement desdites dispositions, violé ces dernières.

– Considérations surabondantes

- 151 À titre surabondant, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice et au regard de l'objectif d'un traitement rapide et facile des demandes d'accès aux documents des institutions concernées poursuivi par le règlement n° 1049/2001 rappelé au point 68 ci-dessus, il convient, afin notamment de permettre à la Commission de tirer toutes les conséquences utiles du présent arrêt, d'examiner si, nonobstant la conclusion tirée au point 150 ci-dessus, elle pouvait se prévaloir, s'agissant de tous les documents énumérés au point 134 ci-dessus, d'une part, de l'exception tirée des dispositions de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, du règlement n° 1049/2001 et, d'autre part, au titre de ladite exception, des motifs généraux et abstraits qu'elle a retenus, pour refuser la divulgation desdits documents.
- 152 Dans un premier temps, au regard de la jurisprudence rappelée au point 131 ci-dessus, il conviendrait d'examiner si les documents énumérés au point 134 ci-dessus contiennent des avis au sens de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, du règlement n° 1049/2001.
- 153 Toutefois, au regard des éléments figurant dans le dossier de la présente affaire et en l'absence d'un examen concret et individuel par la Commission des documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011 au sujet desquels elle a fait valoir les dispositions de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, du règlement n° 1049/2001, le Tribunal n'est pas en mesure de se prononcer sur la qualification d'avis ou non de tous les documents énumérés au point 134 ci-dessus. Partant, ce n'est que lorsque lesdits documents ne contiennent manifestement pas d'avis, au sens de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, du règlement n° 1049/2001, que, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, le Tribunal se prononcera sur ladite qualification.
- 154 Ainsi, au terme de l'examen de la réponse de la Commission à la seconde mesure d'instruction, au regard de la jurisprudence rappelée au point 131 ci-dessus et des considérations exposées au point 53 ci-dessus, le Tribunal constate que, parmi les documents énumérés au point 134 ci-dessus, les documents suivants ne contiennent manifestement pas des avis, mais :
- soit des notes sur des entretiens téléphoniques ou des réunions avec la requérante, ou sur des échanges d'informations ou des commentaires entre agents au sujet de la requérante, à savoir :
 - dossier 1 : les documents 4/1999 et 7/1999 (sous-partie 2) ;
 - dossier 2 : le document 4/1999 ;

- dossier 4, partie I : les documents 2/1999, 12/1999, 13/1999, 16/1999, 19/1999 (sous-partie 1) et 2/2000 ;
- dossier 4, partie II : les documents 9/1999, 14/1999 et 4/2000 (encadré 1) ;
- soit des commentaires généraux sur l'affaire relative au contrat LIEN 97-2011, à savoir :
 - dossier 4, partie I : le document 4/1999 (encadrés 1 et 2) ;
 - dossier 4, partie II : les documents 2/1999 (encadré 2), 2/2000 (encadré 2) et 3/2000 (encadré 2) ;
- soit des demandes ou des échanges d'informations générales sur l'affaire relative au contrat LIEN 97-2011, à savoir :
 - dossier 4, partie I : les documents 8/1999 à 11/1999 et 23/1999 ;
 - dossier 4, partie II : les documents 7/1999, 8/1999, 20/1999 (encadrés 2, 3 et 9) et 3/2000 (encadré 2) ;
- soit des instructions ou des commentaires généraux concernant la mise en œuvre d'un audit dans l'affaire relative au contrat LIEN 97-2011, à savoir :
 - dossier 1 : le document 6/1999 (encadré 2) ;
 - dossier 4, partie I : les documents 3/1999 (encadré 2) et 17/1999 ;
 - dossier 4, partie II : le document 12/1999.

¹⁵⁵ Par conséquent, c'est de manière manifestement erronée que la Commission s'est prévaluée des dispositions de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, du règlement n° 1049/2001 pour refuser l'accès aux documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011 énumérés au point 154 ci-dessus, et ce dans la mesure où lesdits documents ne contenaient manifestement pas d'avis au sens dudit article.

¹⁵⁶ Dans un second temps, il convient de déterminer si, s'agissant des documents au point 134 ci-dessus, à l'exception de ceux énumérés au point 154 ci-dessus, puisqu'ils ne contiennent manifestement pas d'avis, les motifs abstraits et généraux retenus par la Commission à leur sujet dans la décision attaquée seraient susceptibles d'étayer, en sus de motifs concrets et individuels, un refus de divulgation desdits documents.

¹⁵⁷ En substance, lesdits motifs, tels que visés aux points 138, 141 à 143 et 145 ci-dessus, peuvent être regroupés dans les quatre catégories définies ci-après.

¹⁵⁸ Tout d'abord, il ressort des motifs exposés dans l'introduction du point 4.1 de la décision attaquée et aux points 4.1.1 à 4.1.3 de ladite décision que les documents concernés contiendraient des opinions d'agents de l'Union, formulées lors de consultations et de délibérations préliminaires, en rapport avec le contrat LIEN 97-2011. Plus précisément, ces opinions porteraient sur des décisions prises quant à, d'une part, la mise en œuvre d'un audit et d'enquêtes, d'autre part, la résiliation dudit contrat et à l'opportunité d'adopter un ordre de recouvrement. Or, lesdites opinions ne reflèteraient pas les positions définitives adoptées par la Commission sur ces trois sujets.

- 159 Ensuite, il ressort des motifs exposés dans la conclusion du point 4.1 de la décision attaquée qu'il y aurait lieu, afin de protéger les principes essentiels sur lesquels est fondé le processus décisionnel de la Commission, et notamment le principe de collégialité, de garantir que ses agents puissent exprimer librement leurs avis et propositions.
- 160 En outre, il ressort également des motifs exposés dans la conclusion du point 4.1 de la décision attaquée que la divulgation des documents énumérés au point 134 ci-dessus donnerait au public un aperçu des méthodes de travail de la Commission lorsqu'elle prend une décision. Partant, cela aurait des répercussions extrêmement négatives sur son processus décisionnel dans des affaires similaires.
- 161 Enfin, il ressort des motifs exposés dans la conclusion du point 4.1 de la décision attaquée que la divulgation des documents concernant le mode de calcul adopté au titre de la demande de recouvrement entraînerait un risque prévisible sur la procédure juridictionnelle nationale en cours en Belgique.
- 162 Au regard de ces quatre catégories de motifs généraux et abstraits, premièrement, le Tribunal constate que l'argument de la Commission selon lequel les documents en cause ne peuvent pas être divulgués parce qu'ils contiennent des opinions exprimées à titre personnel par ses agents à des fins internes, opinions qui se situent dans une phase préliminaire à la décision finale de la Commission et qui, du reste, ne reflètent pas la position finalement retenue par elle, se heurte à la lettre même de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, du règlement n° 1049/2001.
- 163 En effet, il convient de relever que l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, du règlement n° 1049/2001 admet de manière expresse que, après que la décision a été prise, 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 accordé, à moins que la divulgation du document ne porte gravement atteinte au processus décisionnel de l'institution.
- 164 Or, en l'espèce, la Commission s'est contentée d'alléguer que « [l]e fait que les documents en question qui concernent la mise en œuvre d'un audit ou la résiliation du contrat aient été rédigés et distribués il y a de nombreuses années ne s'oppose pas à ce que l'on soit en droit de s'attendre à ce que [son] processus décisionnel [...] puisse être sérieusement affecté pour les raisons précitées ». Une telle justification, en raison de son caractère purement hypothétique, est insuffisante au regard de l'exigence rappelée au point 91 ci-dessus quant à l'existence d'un risque objectif concret et non hypothétique d'affectation d'un intérêt protégé.
- 165 Deuxièmement, la Commission ne saurait soutenir que le fait de rendre publics des documents concernant la mise en œuvre de l'audit et de l'ordre de recouvrement en cause en l'espèce permettrait aux destinataires de fonds de l'Union de contourner les règles applicables en matière d'audit ou d'ordres de recouvrement et, partant, d'affecter à l'avenir de manière extrêmement grave son processus décisionnel.
- 166 En effet, les modalités de mise en œuvre d'un audit reposent sur des normes juridiques et des règles scientifiques connues des professionnels, dès lors qu'elles sont enseignées dans les cursus de formation des auditeurs. Il en va de même s'agissant des règles de mise en œuvre d'un ordre de recouvrement. Partant, il ne saurait être soutenu que la connaissance de telles règles affecterait gravement le processus décisionnel clôturé en l'espèce, voire le processus décisionnel de la Commission dans des affaires similaires.
- 167 Troisièmement, la Commission ne saurait davantage justifier son refus d'accès aux documents litigieux par la nécessité de protéger à l'avenir, dans des situations similaires, ses agents contre toute pression extérieure et, partant, le processus décisionnel dans des affaires similaires.

- 168 En effet, à supposer que les documents litigieux contiennent effectivement des données concernant les agents de la Commission qu'il conviendrait de ne pas divulguer afin de ne pas exposer ces derniers à des pressions extérieures, force est de relever que, tout d'abord, ainsi que cela ressort des rappels effectués aux points 130 à 132 ci-dessus, l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, du règlement n° 1049/2001 n'a pas pour objet de protéger des données personnelles susceptibles notamment d'exposer des agents à des pressions extérieures, mais uniquement certains types de documents. Ensuite, il y a lieu de rappeler que le législateur de l'Union a prévu, à l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1049/2001, une disposition spéciale qui vise expressément, lorsque cela est nécessaire, à restreindre la divulgation de données personnelles afin de protéger la vie privée et l'intégrité des individus.
- 169 Par conséquent, la Commission ne saurait fonder son refus de divulguer de telles données personnelles sur les dispositions de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, du règlement n° 1049/2001.
- 170 Quatrièmement, il y a lieu de constater que, contrairement à ce que soutient la Commission, le fait que certains documents portent sur le calcul du montant à recouvrer, qui fait l'objet d'un litige pendant devant une juridiction nationale belge, ne saurait constituer un motif de refus de divulgation desdits documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011.
- 171 Certes, le considérant 16 du règlement n° 1049/2001 prévoit que le régime d'accès du public aux documents des institutions, que ledit règlement met en œuvre, s'applique sans préjudice du droit d'accès aux documents dont jouissent les autorités judiciaires.
- 172 Toutefois, il ne ressort pas des dispositions du règlement n° 1049/2001 que le droit d'accès aux documents dont jouissent les autorités judiciaires nationales permet de déroger à la règle générale d'accès du public aux documents des institutions établie par le règlement n° 1049/2001, et ce, en particulier, compte tenu de la jurisprudence rappelée au point 90 ci-dessus, selon laquelle les exceptions audit droit sont d'interprétation stricte et sont énumérées limitativement à l'article 4 du règlement n° 1049/2001.
- 173 Dès lors, s'agissant des documents qui concernent le calcul de la demande de recouvrement, c'est à tort que la Commission a refusé d'en divulguer le contenu au motif que ledit calcul fait l'objet d'un litige pendant devant une juridiction nationale belge.
- 174 Il ressort des considérations surabondantes qui précèdent qu'aucun des quatre motifs abstraits et généraux retenus par la Commission, au sujet des documents énumérés au point 134 ci-dessus, ne saurait étayer, en sus de motifs concrets et individuels, un refus de divulgation desdits documents.
- 175 Au regard de l'illégalité relevée, à titre principal, au point 150 ci-dessus, il convient, sans qu'il y ait lieu d'examiner les arguments de la requérante quant à l'existence d'un intérêt public supérieur, d'accueillir le quatrième moyen dans son intégralité et, partant, d'annuler la décision attaquée en ce qu'elle refuse explicitement d'accorder à la requérante l'accès aux documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2001 qui sont énumérés au point 134 ci-dessus, en se fondant sur l'exception tirée des dispositions de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, du règlement n° 1049/2001.

Sur le deuxième moyen, tiré de la violation de l'obligation de motivation

- 176 D'une part, la requérante reproche à la Commission, d'une part, de ne pas avoir justifié les raisons pour lesquelles le nombre de documents, dont le contenu a été déclaré soit partiellement soit totalement étranger au champ de la demande d'accès illimité aux documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011, a augmenté entre la réponse initiale et la décision attaquée. D'autre part, la Commission n'aurait pas expliqué, premièrement, sur quelle base légale elle se fonde pour déclarer que certains documents ou parties de documents sont totalement ou partiellement étrangers au

champ de ladite demande d'accès et, deuxièmement, les raisons pour lesquelles le dossier relatif au contrat LIEN 97-2011 contient des documents ou des parties de documents qui sont étrangers audit objet. La requérante ajoute que ces incohérences, voire ces contradictions, qui ressortent de la décision attaquée, sont clairement rapportées dans deux lettres adressées par elle au président de la Commission, respectivement le 11 juin 2010 et le 11 août 2010, jointes en annexe à la réplique.

- 177 La Commission conteste le bien-fondé du deuxième moyen et, à ce titre, estime qu'elle a respecté à suffisance de droit son obligation de motivation en ce qui concerne l'application des exceptions sur lesquelles est fondée sa décision de refus d'accorder un accès complet aux documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011.
- 178 En l'espèce, il convient d'emblée de constater, à titre liminaire, que les deux lettres adressées par la requérante au président de la Commission, respectivement le 11 juin 2010 et le 11 août 2010, l'ont été postérieurement à l'adoption de la décision attaquée et au dépôt de la requête dans la présente affaire. De telles lettres ayant été rédigées par la requérante elle-même, elles ne sauraient être considérées comme constituant des éléments de preuve dont la requérante aurait découvert l'existence au cours de la procédure en cours. En effet, une telle qualification permettrait alors à une partie de se constituer une preuve à soi-même ainsi que de contourner la règle de production des preuves par la requérante au stade de la requête, telle que prévue à l'article 44 du règlement de procédure. En outre, pour la même raison, il ne saurait être considéré que, l'existence desdites lettres s'étant révélée au cours de la présente instance, elles constitueraient des éléments nouveaux qui permettent la production d'un moyen nouveau, au sens de l'article 48, paragraphe 2, du règlement de procédure.
- 179 Partant, il convient de rejeter la demande de la requérante de verser au dossier de la présente affaire les deux lettres adressées au président de la Commission, respectivement le 11 juin 2010 et le 11 août 2010.
- 180 À titre principal, il convient de rappeler qu'il ressort de la jurisprudence que l'obligation de motivation constitue une formalité substantielle qui doit être distinguée de la question du bien-fondé des motifs, celui-ci relevant de la légalité au fond de l'acte litigieux (arrêt du Tribunal du 12 décembre 2007, *Akzo Nobel e.a./Commission*, T-112/05, Rec. p. II-5049, point 94).
- 181 En outre, selon une jurisprudence constante, la motivation exigée par l'article 296 TFUE doit être adaptée à la nature de l'acte en cause et doit faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution, auteur de l'acte, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et au juge de l'Union d'exercer son contrôle. L'exigence de motivation doit être appréciée en fonction des circonstances de l'espèce, notamment du contenu de l'acte, de la nature des motifs invoqués et de l'intérêt que les destinataires ou d'autres personnes concernées directement et individuellement par l'acte peuvent avoir à recevoir des explications. Il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents, dans la mesure où la question de savoir si la motivation d'un acte satisfait aux exigences de l'article 296 TFUE doit être appréciée au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée (arrêts de la Cour du 2 avril 1998, *Commission/Sytraval et Brink's France*, C-367/95 P, Rec. p. I-1719, point 63, et *Sison/Conseil*, point 90 supra, point 80).
- 182 S'agissant d'une demande d'accès aux documents, lorsque l'institution en cause refuse un tel accès, elle doit démontrer dans chaque cas d'espèce, sur la base des informations dont elle dispose, que les documents auxquels l'accès est sollicité relèvent effectivement des exceptions énumérées à l'article 4 du règlement n° 1049/2001 (arrêts du Tribunal du 26 avril 2005, *Sison/Conseil*, T-110/03, T-150/03 et T-405/03, Rec. p. II-1429, point 60, et du 17 mai 2006, *Kallianos/Commission*, T-93/04, RecFP p. I-A-2-115 et II-A-2-537, point 90). Dans le cadre de cette jurisprudence, il appartient donc à l'institution ayant refusé l'accès à un document de fournir une motivation permettant de comprendre

et de vérifier, d'une part, si le document demandé est effectivement concerné par le domaine visé par l'exception invoquée et, d'autre part, si le besoin de protection relatif à cette exception est réel (arrêt du 26 avril 2005, Sison/Conseil, précité, point 61).

183 En l'espèce, afin d'apprécier le bien-fondé du deuxième moyen, il convient de distinguer les trois catégories de documents suivantes :

- les documents au sujet desquels la Commission n'a pas pris de décision au motif que, n'ayant pas fait l'objet d'une demande confirmative au sens de l'article 8 du règlement n° 1049/2001, ils étaient hors du champ de la demande d'accès en cause ;
- les documents au sujet desquels la Commission n'a pas pris de décision au motif que, ceux-ci ne concernant pas le contrat LIEN 97-2011, ils étaient hors du champ de la demande d'accès en cause ;
- les documents, ou passages de documents, au sujet desquels la Commission a refusé de donner accès à la requérante au motif qu'ils relevaient d'une des exceptions énumérées à l'article 4 du règlement n° 1049/2001.

Documents au sujet desquels la Commission n'a pas pris de décision au motif que, ceux-ci n'ayant pas fait l'objet d'une demande confirmative, ils étaient hors du champ de la demande d'accès

184 Il est constant que ces documents sont les autres documents remis au collaborateur du Médiateur, tels qu'ils sont désignés dans la demande initiale.

185 À leur sujet, il convient de considérer que l'absence de prise de décision de la part de la Commission, alors que, ainsi qu'il a été constaté au point 61 ci-dessus, il ressort expressément de la demande initiale que la requérante avait demandé à obtenir un accès illimité aux autres documents remis au collaborateur du Médiateur, doit être qualifiée de refus implicite d'accès, au sens de l'article 8 du règlement n° 1049/2001, susceptible de recours devant le Tribunal.

186 Or, un tel refus implicite implique, par définition, un défaut absolu de motivation. Il s'ensuit que les considérations et affirmations qui ont été apportées à cet égard par la Commission devant le juge de l'Union, même à les supposer correctes, ne sauraient porter remède à un tel défaut de motivation (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 24 octobre 1996, Allemagne e.a./Commission, C-329/93, C-62/95 et C-63/95, Rec. p. I-5151, point 48, et arrêt du Tribunal du 19 octobre 2005, Freistaat Thüringen/Commission, T-318/00, Rec. p. II-4179, point 127). Tel est notamment le cas s'agissant du caractère prétendument imprécis des termes de la demande initiale. En effet, ainsi qu'il a été considéré aux points 83 et 85 ci-dessus, il incombait dans un tel cas à la Commission, conformément à l'article 6, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001 et au principe de bonne administration, d'inviter la requérante à définir plus précisément les documents demandés, ce que, au demeurant, elle n'a pas fait en l'espèce.

187 Il ressort des considérations qui précèdent que, s'agissant des autres documents remis au collaborateur du Médiateur, la décision attaquée comporte un refus implicite d'accès à ces documents demandés par la requérante et que ce refus ne satisfait pas à l'obligation de motivation que l'article 296 TFUE impose aux institutions de l'Union.

Documents au sujet desquels la Commission n'a pas pris de décision au motif que, ceux-ci ne concernant pas le contrat LIEN 97-2011, ils étaient hors du champ de la demande d'accès

188 S'agissant de ces documents, il convient tout d'abord de signaler que, en réponse à une question posée par le Tribunal au cours de l'audience, la requérante a explicitement confirmé que sa demande d'accès ne portait que sur les documents qui concernaient le contrat LIEN 97-2011. Au regard de l'objet de ladite demande, tel qu'il a été confirmé lors de l'audience par la requérante, il convient donc d'examiner, sur la base de la réponse de la Commission à la seconde mesure d'instruction, si c'est à bon droit qu'elle a considéré que le contenu de certains documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011 était totalement ou partiellement étranger à cet objet. À ce titre, il convient de rappeler que lesdits documents sont ceux visés au point 3.1 de la décision attaquée.

— Documents dont le contenu est prétendument totalement étranger au champ de la demande d'accès

189 S'agissant des documents dont la Commission a considéré que le contenu était totalement étranger au champ de la demande d'accès, ceux-ci peuvent être identifiés, au regard du point 3.1 de la décision attaquée et du tableau joint en annexe à ladite décision, comme suit :

— dossier 1 : le document 7/1999, sous-partie 1 (qui correspond au courriel adressé au Centre européen du volontariat le 30 mars 1999 à 9 h 50) ;

— dossier 4, partie I : le document 6/1999 [uniquement mentionné dans le tableau joint en annexe à la décision attaquée (page 5)] ;

— dossier 4, partie II : les documents 15/1999, 21/1999, 23/1999, 24/1999, 26/1999, 1/2000, 5/2000, 6/2000, 10/2000, 11/2000, 14/2000, 4/2001 et 6/2001.

190 Au terme de l'examen de la réponse de la Commission à la seconde mesure d'instruction, le Tribunal constate, tout d'abord, que le contenu des documents suivants, visé par la Commission comme prétendument totalement étranger à l'objet de la demande d'accès de la requérante, se rattache au contraire, d'une part, directement ou indirectement et, d'autre part, totalement ou partiellement, sans qu'il appartienne au Tribunal de désigner dans le présent arrêt les passages en cause dans lesdits documents, à l'objet de la demande d'accès au dossier du contrat LIEN 97-2011, à savoir :

— dossier 1 : le document 7/1999, sous-partie 1 ;

— dossier 4, partie I : le document 6/1999 ;

— dossier 4, partie II : les documents 15/1999, 21/1999, 24/1999, 26/1999, 1/2000, 10/2000 et 6/2001.

191 Ensuite, s'agissant du document 23/1999 du dossier 4, partie II, du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011, le Tribunal constate que, contrairement à ce qu'a indiqué la Commission à la page 12 du tableau joint en annexe à la décision attaquée, son contenu ne porte pas exclusivement sur une réunion qui ne concerne pas le contrat LIEN 97-2011. En effet, si tel est le cas de la seconde sous-partie dudit document, qui débute par « Now, an other very important issue », en revanche le contenu de la première sous-partie du même document, qui débute après l'introduction « Dear Isabella », porte sur le contrat LIEN 97-2011.

192 De même, s'agissant du document 6/2000 du dossier 4, partie II, du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011, le Tribunal constate que ce document contient, d'une part, une première sous-partie reproduisant un courriel dont l'objet ne porte pas sur le contrat LIEN 97-2011 et, d'autre part, une seconde sous-partie contenant des notes manuscrites. Ces notes sont suffisamment lisibles pour pouvoir identifier la chronologie d'événements rattachables au contrat LIEN 97-2011. En outre,

certaines desdits événements sont décrits dans le document 23/1999 du dossier 4, partie I, du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011, ledit document ayant été rendu public, à l'exception de la ligne 49 du tableau qu'il contient. Par conséquent, seul le contenu de la première sous-partie du document 6/2000 du dossier 4, partie II, du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011 porte sur un sujet étranger à l'objet de la demande d'accès de la requérante.

¹⁹³ Enfin, s'agissant des documents suivants, le Tribunal constate que c'est à bon droit que la Commission a considéré que leur contenu était totalement étranger à l'objet de la demande d'accès de la requérante : dossier 4, partie II : les documents 5/2000, 11/2000, 14/2000 et 4/2001.

¹⁹⁴ Il résulte des constatations qui précèdent que, s'agissant des documents énumérés au point 190 ci-dessus, du document 23/1999 (sous-partie 1) du dossier 4, partie II, et du document 6/2000 (sous-partie 2) du dossier 4, partie II, il y a lieu de considérer que, à l'instar de la conclusion tirée au point 187 ci-dessus, la décision attaquée comporte un refus implicite d'accès à ces documents demandés par la requérante et que ce refus ne satisfait pas à l'obligation de motivation que l'article 296 TFUE impose aux institutions de l'Union.

— Documents dont le contenu est prétendument partiellement étranger au champ de la demande d'accès

¹⁹⁵ S'agissant de ces documents, ceux-ci peuvent être identifiés, au regard du point 3.1 de la décision attaquée et du tableau joint en annexe à ladite décision, comme suit :

— dossier 1 : les documents 1/1999, 2/1999 et 6/1999 ;

— dossier 2 : les documents 1/1999 et 5/1999 ;

— dossier 4, partie I : les documents 1/1999, 3/1999 (encadré 1), 14/2001 (encadré 4) et 19/2001 (encadrés 1 et 2) ;

— dossier 4, partie II : les documents 1/1999, 2/1999, 5/1999, 12/1999, 18/1999, 20/1999, 22/1999, 2/2000 à 4/2000, 8/2000, 9/2000 et 9/2001.

¹⁹⁶ Au terme de l'examen de la réponse de la Commission à la seconde mesure d'instruction, le Tribunal constate que le contenu des documents suivants, visé par la Commission comme prétendument étranger à l'objet de la demande d'accès de la requérante, se rattache au contraire, directement ou indirectement, au contrat LIEN 97-2011 :

— dossier 1 : les documents 2/1999 et 6/1999 (encadré 1) ;

— dossier 2 : le document 1/1999 ;

— dossier 4, partie I : les documents 3/1999 (encadré 1), 14/2001 (encadré 4) et 19/2001 (encadrés 1 et 2) ;

— dossier 4, partie II : les documents 1/1999 (encadré 1), 12/1999, 3/2000 (encadré 3), 8/2000 et 9/2001 (encadré 4).

¹⁹⁷ En revanche, s'agissant du contenu des documents suivants, le Tribunal constate que c'est à bon droit que la Commission a considéré qu'il était étranger à l'objet de la demande d'accès :

— dossier 1 : le document 1/1999 ;

- dossier 2 : le document 5/1999 ;
- dossier 4, partie I : le document 1/1999 ;
- dossier 4, partie II : les documents 1/1999 (encadrés 2 à 4), 2/1999 (encadrés 1 et 3), 5/1999, 18/1999 (encadré 3), 20/1999 (encadré 11), 22/1999, 2/2000 (encadrés 1 et 3), 3/2000 (encadré 1), 4/2000 (encadré 2) et 9/2000.

¹⁹⁸ Il résulte des constatations qui précèdent que, s'agissant des documents énumérés au point 196 ci-dessus, il y a lieu de considérer que, à l'instar de la conclusion tirée au point 187 ci-dessus, la décision attaquée comporte un refus implicite d'accès à ces documents demandés par la requérante et que ce refus ne satisfait pas à l'obligation de motivation que l'article 296 TFUE impose aux institutions de l'Union.

Documents au sujet desquels la Commission a refusé de donner accès à la requérante au motif qu'ils relevaient d'une des exceptions énumérées à l'article 4 du règlement n° 1049/2001

¹⁹⁹ S'agissant du contenu de ces documents, il convient, tout d'abord, de rappeler que la Commission, pour en refuser l'accès à la requérante, s'est fondée sur les dispositions de l'article 4, paragraphe 1, sous b), et paragraphe 3, second alinéa, du règlement n° 1049/2001.

²⁰⁰ Certes, il ressort de la décision attaquée qu'elle contient, sous le titre 4 « Motifs du refus », un exposé de l'ensemble des raisons pour lesquelles la Commission a estimé que la divulgation du contenu des documents concernés aurait porté atteinte aux objectifs protégés respectivement par l'article 4, paragraphe 1, sous b), et l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, du règlement n° 1049/2001 et aurait dû, dès lors, être refusée en vertu desdits articles.

²⁰¹ Toutefois, ainsi que cela est rappelé au point 181 ci-dessus, la motivation exigée doit notamment permettre au juge de l'Union d'exercer son contrôle. En outre, au regard de la jurisprudence citée au point 182 ci-dessus, il convient de vérifier si les documents au sujet desquels la Commission s'est prévalue des dispositions de l'article 4, paragraphe 1, sous b), et paragraphe 3, second alinéa, du règlement n° 1049/2001 sont effectivement concernés par le domaine visé par l'exception invoquée et, par ailleurs, si le besoin de protection relatif à cette exception est réel.

²⁰² Premièrement, s'agissant des documents au sujet desquels la Commission s'est prévalue de l'exception tirée de l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1049/2001, il ressort des constatations effectuées aux points 106 et 110 ci-dessus que lesdits documents sont effectivement concernés par le domaine visé par ladite exception. En outre, il ressort des points 97 à 126 ci-dessus que le Tribunal a été en mesure d'exercer son contrôle juridictionnel sur la décision attaquée en ce qu'elle concerne lesdits documents. Par conséquent, concernant ces derniers, la Commission a satisfait à l'obligation de motivation que l'article 296 TFUE impose aux institutions de l'Union.

²⁰³ Deuxièmement, s'agissant des documents au sujet desquels la Commission s'est prévalue de l'exception tirée de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, du règlement n° 1049/2001, nonobstant le fait que le Tribunal a conclu au point 155 ci-dessus que les documents énumérés au point 154 ci-dessus ne constituent manifestement pas des avis, au sens de cette disposition, force est de constater que, par ailleurs, la Commission n'a pas indiqué, contrairement aux exigences posées par la jurisprudence visée au point 182 ci-dessus, en quoi lesdits documents contenaient, selon elle, de tels avis. Partant, le refus de divulgation des documents énumérés au point 154 ci-dessus ne satisfait pas à l'obligation de motivation que l'article 296 TFUE impose aux institutions de l'Union.

- 204 En revanche, s'agissant des documents, autres que ceux énumérés au point 154 ci-dessus, au sujet desquels la Commission s'est prévaluée de l'exception tirée de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, du règlement n° 1049/2001, il ressort des motifs exposés aux points 134 à 174 ci-dessus concernant le quatrième moyen que, nonobstant l'illégalité constatée à titre principal, d'une part, lesdits documents sont effectivement concernés par le domaine visé par ladite exception et, d'autre part, le Tribunal a été en mesure d'exercer son contrôle juridictionnel sur la décision attaquée en ce qu'elle concernait lesdits documents. Par conséquent, concernant ces derniers, la Commission a satisfait à l'obligation de motivation que l'article 296 TFUE impose aux institutions de l'Union.
- 205 Il ressort de l'ensemble des conclusions tirées aux points 187, 194, 198, 203 et 204 ci-dessus qu'il y a lieu d'accueillir partiellement le deuxième moyen.
- 206 Il découle des conclusions respectivement tirées aux points 87, 126, 175 et 205 ci-dessus que le recours est partiellement fondé et que, à ce titre, la décision attaquée doit être annulée en ce que, premièrement, elle porte refus implicite d'accorder un accès aux autres documents remis au collaborateur du Médiateur et, deuxièmement, elle porte refus explicite d'accorder un accès aux documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011 visés aux points 106, 134, 190 et 196 ci-dessus.

Sur les dépens

- 207 Aux termes de l'article 87, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement de procédure, le Tribunal peut répartir les dépens ou décider que chaque partie supporte ses propres dépens si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs.
- 208 Dans les circonstances de l'espèce, compte tenu du fait que la Commission a succombé en la plupart de ses demandes, il sera fait une juste appréciation de la cause en condamnant la Commission à supporter ses propres dépens ainsi que les huit dixièmes de ceux exposés par la requérante.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (quatrième chambre)

déclare et arrête :

- 1) **La décision de la Commission européenne du 29 avril 2010 est annulée en ce qu'elle porte refus implicite d'accès aux documents qu'elle a remis au collaborateur du Médiateur européen, autres que ceux identifiés par ce dernier dans les dossiers 1 à 4 du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011.**
- 2) **La décision de la Commission du 29 avril 2010 est également annulée en ce qu'elle porte refus soit explicite soit implicite d'accès aux documents du dossier relatif au contrat LIEN 97-2011 visés aux points 106, 134, 194 et 196 du présent arrêt.**
- 3) Le recours est rejeté pour le surplus.
- 4) La Commission supportera ses propres dépens ainsi que les huit dixièmes de ceux exposés par Internationaler Hilfsfonds eV.

Pelikánová

Jürimäe

Van der Woude

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 22 mai 2012.

Signatures

Table des matières

Faits à l'origine du litige	1
Procédure	5
Conclusions des parties	6
Sur la recevabilité du contenu des lettres déposées par la requérante au greffe du Tribunal le 29 juillet 2010 et le 11 juillet 2011	6
Sur le fond	7
Observations liminaires	8
Sur le premier moyen, tiré, en substance, d'une erreur manifeste d'appréciation quant à la détermination de l'objet de la demande initiale et, consécutivement, d'une violation de l'obligation de la Commission d'examiner de manière complète ladite demande	9
Sur l'objet de la demande initiale	10
Sur la légalité de l'absence de décision de la Commission concernant la demande d'accès illimité aux autres documents remis au collaborateur du Médiateur	11
Sur les troisième et quatrième moyens, respectivement tirés de la violation des dispositions de l'article 4, paragraphe 1, sous b), et de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, du règlement n° 1049/2001	14
Rappels liminaires	14
Sur le troisième moyen, tiré de la violation des dispositions de l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1049/2001	15
Sur le quatrième moyen, tiré de la violation des dispositions de l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, du règlement n° 1049/2001	19
– Considérations principales	20
– Considérations surabondantes	23
Sur le deuxième moyen, tiré de la violation de l'obligation de motivation	26
Documents au sujet desquels la Commission n'a pas pris de décision au motif que, ceux-ci n'ayant pas fait l'objet d'une demande confirmative, ils étaient hors du champ de la demande d'accès	28
Documents au sujet desquels la Commission n'a pas pris de décision au motif que, ceux-ci ne concernant pas le contrat LIEN 97-2011, ils étaient hors du champ de la demande d'accès	29
– Documents dont le contenu est prétendument totalement étranger au champ de la demande d'accès	29
– Documents dont le contenu est prétendument partiellement étranger au champ de la demande d'accès	30
Documents au sujet desquels la Commission a refusé de donner accès à la requérante au motif qu'ils relevaient d'une des exceptions énumérées à l'article 4 du règlement n° 1049/2001	31
ECLI:EU:T:2012:247	33

Sur les dépens 32