



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (deuxième chambre élargie)

3 octobre 2012*

« Accès aux documents — Règlement (CE) n° 1049/2001 — Demande d'accès à certains documents échangés avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie lors d'un procès — Refus d'accès — Risque d'atteinte à la protection des relations internationales — Risque d'atteinte à la protection des procédures juridictionnelles et des avis juridiques »

Dans l'affaire T-63/10,

Ivan Jurašinović, demeurant à Angers (France), représenté par M^e N. Amara-Lebret, avocat,

partie requérante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté initialement par M^{mes} C. Fekete et K. Zieleškiewicz, puis par M^{me} Fekete et M. J. Herrmann, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet, principalement, une demande d'annulation de la décision du Conseil du 7 décembre 2009 refusant d'accorder au requérant l'accès aux décisions relatives à la transmission au Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie des documents dont il avait été sollicité communication dans le cadre du procès de M. Ante Gotovina et à l'intégralité des correspondances échangées dans ce cadre par les institutions de l'Union européenne et cette juridiction, y compris les éventuelles annexes, notamment les demandes initiales de documents émanant tant de cette juridiction que des avocats de M. Gotovina,

LE TRIBUNAL (deuxième chambre élargie),

composé de MM. N.J. Forwood, président, F. Dehousse, M. Prek, J. Schwarcz (rapporteur) et A. Popescu, juges,

greffier : M^{me} C. Kristensen, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 25 avril 2012,

rend le présent

* Langue de procédure : le français.

Arrêt

Antécédents du litige

- 1 Par courrier du 4 mai 2009, le requérant, M. Ivan Jurašinović, a demandé, sur le fondement 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), au secrétaire général du Conseil de l'Union européenne l'accès aux rapports des observateurs de l'Union présents en Croatie, dans la zone de Knin, du 1^{er} au 31 août 1995 (ci-après les « rapports d'août 1995 ») et à des documents référencés « ECMM RC Knin Log reports ».
- 2 Par décision du 21 septembre 2009, le Conseil a répondu à la demande confirmative du requérant du 27 juin 2009 et a accordé un accès partiel à huit rapports d'août 1995. Dans cette décision, le Conseil a notamment indiqué qu'il avait accordé l'accès aux rapports d'août 1995 aux parties au procès de M. A. Gotovina devant le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (ci-après le « TPIY »), en vertu du principe de coopération internationale avec un tribunal international instauré par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies (ONU).
- 3 Par un recours introduit le 19 novembre 2009 et portant la référence T-465/09, le requérant a, notamment, demandé au Tribunal l'annulation de la décision du Conseil du 21 septembre 2009.
- 4 Par courrier du 1^{er} octobre 2009, le requérant a demandé au secrétaire général du Conseil l'accès aux décisions relatives à la transmission au TPIY des documents dont celui-ci avait sollicité la communication lors du procès de M. Gotovina et à l'intégralité des correspondances échangées dans ce cadre par les institutions de l'Union avec le TPIY, y compris les éventuelles annexes, notamment les demandes initiales émanant tant du TPIY que des avocats de la défense.
- 5 Par décision du 23 octobre 2009, le secrétaire général du Conseil a rejeté la demande d'accès du 1^{er} octobre 2009. Le secrétaire général indiquait qu'il n'avait identifié aucun document correspondant à des décisions relatives à la transmission de documents au TPIY et que la correspondance entre lui-même et le bureau du procureur du TPIY, portant sur l'accès aux archives de la mission de surveillance de la Communauté européenne (ci-après l'« ECMM ») aux fins de l'enquête, de la préparation et de la conduite du procès de M. Gotovina, faisait partie des éléments d'une procédure juridictionnelle et ne pouvait être divulguée, conformément à l'article 70 B du règlement de procédure et de preuve du TPIY. Il concluait en considérant qu'il appartenait au TPIY, et non au Conseil, de décider de la publicité des documents soumis à cette juridiction.
- 6 Par courrier du 3 novembre 2009, le requérant a présenté une demande confirmative d'accès aux documents (ci-après la « demande confirmative »).
- 7 Par décision du 7 décembre 2009, le Conseil a rejeté la demande confirmative (ci-après la « décision attaquée »).
- 8 Dans la décision attaquée, le Conseil a rappelé, tout d'abord, que des documents relevant des archives de l'ECMM avaient été mis à la disposition du procureur du TPIY, en vertu de la coopération loyale avec un tribunal international instauré par le Conseil de sécurité des Nations unies, et qu'ils avaient été communiqués au bureau du procureur à titre confidentiel, en application de l'article 70 B du règlement de procédure et de preuve du TPIY. Ensuite, le Conseil a informé le requérant avoir autorisé la communication à la défense de M. Gotovina de versions expurgées de plusieurs documents de ces archives. S'agissant des documents demandés par le requérant, d'une part, le Conseil a confirmé qu'il n'existait pas de décision relative à la transmission de documents au TPIY dans le cadre du procès de M. Gotovina. D'autre part, il a indiqué qu'il avait recensé 40 documents comprenant des lettres du

secrétaire général, haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (ci-après le « SGHR »), du procureur et de la chambre de première instance du TPIY, ainsi que des mémoires échangés entre la défense de M. Gotovina et le SGHR.

- 9 Pour rejeter la demande confirmative, le Conseil a opposé au requérant les exceptions tirées de la protection des relations internationales et de la protection des procédures juridictionnelles, respectivement prévues par l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, et l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement n° 1049/2001. Selon lui, les documents demandés contiennent des informations confidentielles relatives à l'organisation du procès de M. Gotovina, dont la responsabilité relève du TPIY, qui serait le seul en mesure de mettre en balance les intérêts des parties en jeu et de déterminer si la divulgation de ces documents pourrait porter atteinte à l'une des parties au procès et au caractère équitable de la procédure. Or, le TPIY aurait considéré que ces documents n'étaient pas accessibles au public. Le Conseil était d'avis que, s'il divulguait les documents, il mettrait en péril le bon déroulement d'une procédure juridictionnelle en cours et la coopération loyale avec une juridiction internationale. Par ailleurs, la publication des rapports établis par l'ECMM pendant la durée de son activité (ci-après les « rapports ») aurait mis en danger les relations internationales de l'Union et des États membres avec les pays concernés des Balkans occidentaux, puisque les informations contenues dans les rapports seraient toujours sensibles, la confidentialité de ces rapports étant un facteur clé du renforcement de la confiance, du dialogue et de la coopération de l'Union avec les pays de cette région d'Europe.
- 10 En annexe à la décision attaquée, le Conseil a listé les 40 documents qui faisaient l'objet de la demande d'accès et a indiqué s'ils étaient ou non accessibles sur la base de données judiciaires du site Internet du TPIY.

Procédure et conclusions des parties

- 11 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 10 février 2010, le requérant a introduit le présent recours.
- 12 Le requérant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- annuler la décision attaquée ;
 - condamner le Conseil à lui verser une somme de 2 000 euros hors taxes, soit 2 392 euros toutes taxes comprises au titre des dépens d'instance, avec intérêts au taux de la Banque centrale européenne à compter du jour d'enregistrement de la requête.
- 13 Le Conseil conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- décider qu'il n'y a plus lieu de statuer sur les conclusions en annulation de la décision attaquée, relativement aux documents n^{os} 13, 14, 16, 18, 24, 27, 30 et 31, figurant sur la liste annexée à ladite décision ;
 - pour le surplus, rejeter le recours comme non fondé ;
 - condamner le requérant aux dépens.
- 14 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 6 septembre 2010, le requérant a demandé au Tribunal qu'il sollicite, dans le cadre d'une mesure d'organisation de la procédure, la production du document par lequel le Conseil avait consulté le TPIY quant à la possibilité de communiquer les rapports au requérant, ainsi que la réponse du TPIY au Conseil.

- 15 Par ordonnance du Tribunal du 23 septembre 2011, il a été demandé au Conseil de produire devant le Tribunal l'intégralité des documents auxquels le requérant s'était vu refuser l'accès par la décision attaquée. Le délai de production de ces documents, qui, initialement, expirait le 13 octobre 2011, a été reporté à trois reprises à la demande du Conseil, jusqu'au 16 février 2012, date à laquelle les documents ont été produits devant le Tribunal.
- 16 Alors qu'elle avait été fixée au 16 novembre 2011, l'audience a été reportée à trois reprises, à la demande du Conseil, au 18 décembre 2011, au 18 janvier, puis au 21 mars 2012 et à une reprise, à la demande du requérant, au 25 avril 2012.
- 17 Par courrier du 25 octobre 2011, le requérant a présenté ses observations sur la première prorogation du délai de production des documents demandés et sur le report de la date de l'audience. Ce courrier a été versé au dossier.
- 18 Par courrier du 7 décembre 2011, le requérant a produit devant le Tribunal une décision de la première chambre de première instance du TPIY du 14 avril 2011, Le Procureur c/ Ante Gotovina, Ivan Čermak et Mladen Markač, et a demandé au Tribunal de prononcer l'exclusion des agents du Conseil de la procédure, en application de l'article 41, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement de procédure du Tribunal. Le courrier et la décision du TPIY ayant été versés au dossier, le Conseil a, le 13 janvier 2012, présenté ses observations.
- 19 Par courrier du 31 janvier 2012, le requérant a produit devant le Tribunal un ensemble de cinq documents qu'il aurait obtenus du greffe du TPIY. Ce courrier et ces documents ayant été versés au dossier, le Conseil a, le 27 février 2012, présenté ses observations.

En droit

Sur l'objet du litige

- 20 Dans la requête, le requérant a fait valoir que l'exception tirée de la protection de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales ne pouvait être opposée à sa demande d'accès, au regard de la nature des documents demandés, à savoir les décisions du Conseil relatives à la transmission au TPIY des documents dont ce dernier sollicitait la communication dans le cadre du procès de M. Gotovina et l'intégralité des correspondances échangées entre les institutions de l'Union et le TPIY, y compris les annexes. Il concluait en affirmant que la communication des rapports faisait l'objet du recours référencé T-465/09, Jurašinović/Conseil.
- 21 Lors de l'audience, il a été demandé au requérant s'il convenait de considérer qu'il ne visait l'annulation de la décision attaquée que dans la mesure où le Conseil y refusait l'accès à tout document autre que les rapports. Le requérant a répondu qu'il souhaitait la communication de la totalité des documents auxquels l'accès lui avait été refusé et qu'il n'excluait pas du champ de ses conclusions en annulation le refus de lui communiquer les rapports compris dans les annexes aux correspondances échangées entre le Conseil et le TPIY.

Sur la recevabilité des conclusions à fin d'annulation

- 22 Dans le mémoire en défense, le Conseil a fait valoir que les conclusions à fin d'annulation de la décision attaquée étaient partiellement irrecevables pour défaut d'intérêt à agir, dans la mesure où, à la date d'introduction du recours, huit des documents auxquels le requérant avait demandé l'accès avaient été rendus publics par le TPIY. Le Conseil rappelait que, dans la liste des documents demandés annexée à la décision attaquée, il avait mentionné que ces huit documents étaient accessibles au public au moyen de la base de données judiciaires du TPIY, consultable sur Internet.

- 23 Tout d'abord, il y a lieu de constater que la liste annexée à la décision attaquée comporte la mention que les documents numérotés 13, 14, 16, 18, 24, 27, 30 et 31 sont accessibles, un renvoi en bas de page indiquant qu'ils sont mis à la disposition du public par le TPIY au moyen de sa base de données judiciaires, ainsi que l'adresse du site Internet du TPIY.
- 24 Ensuite, si le requérant soutient, en réplique, que la diffusion par une autre entité de certains des documents auxquels il souhaitait accéder ne concerne pas l'Union et que, par son exception, le Conseil souhaite faire valider la thèse selon laquelle seul le TPIY serait fondé à décider de la divulgation, il convient de rappeler qu'il a été jugé qu'un recours en annulation d'une décision refusant l'accès à des documents n'a plus d'objet, lorsque les documents en question ont été rendus accessibles par un tiers, le demandeur pouvant accéder à ces documents et en faire usage de manière aussi légale que s'il les avait obtenus à la suite de sa demande introduite en vertu du règlement n° 1049/2001 (voir, en ce sens, ordonnance du Tribunal du 11 décembre 2006, *Weber/Commission*, T-290/05, non publiée au Recueil, point 41).
- 25 Néanmoins, nonobstant les indications figurant dans la décision attaquée (voir point 23 ci-dessus), il ne ressort pas du dossier que les documents numérotés 13, 14, 16, 18, 24, 27, 30 et 31 étaient accessibles au public à la date d'introduction du recours. En effet, il convient de constater qu'aucune copie de ces documents n'a été produite par l'une ou l'autre des parties et qu'aucune référence précise quant à leur localisation sur le site Internet du TPIY n'a été fournie. Par ailleurs, le Conseil a indiqué, lors de l'audience, qu'il était possible que des documents disposant d'un statut public à la date de la décision attaquée, en vertu des règles de transparence du TPIY, aient été à nouveau classifiés par celui-ci pour devenir confidentiels. Il en serait notamment ainsi des pièces visées par la décision *Le Procureur c/ Ante Gotovina, Ivan Čermak et Mladen Markač* (point 18 ci-dessus), par laquelle la première chambre de première instance a ordonné au greffe du TPIY de classer à nouveau 92 pièces à conviction, ainsi que des annexes, pour qu'elles deviennent confidentielles.
- 26 Dans les circonstances de l'espèce, il convient donc d'écarter la fin de non-recevoir soulevée par le Conseil, puisqu'il ne ressort pas du dossier que les documents numérotés 13, 14, 16, 18, 24, 27, 30 et 31 étaient accessibles au public à la date d'introduction du recours.

Sur le bien-fondé des conclusions à fin d'annulation

- 27 Au soutien de son recours, le requérant soulève quatre moyens, respectivement tirés de l'erreur de droit consistant à appliquer l'article 70 B du règlement de procédure et de preuve du TPIY pour refuser l'accès aux documents demandés, de l'absence d'atteinte à la protection des procédures juridictionnelles et des avis juridiques, de l'absence d'atteinte à la protection de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales et de l'existence d'un intérêt public supérieur.

Considérations liminaires

- 28 Tout d'abord, 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 (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 33).
- 29 Cependant, ce droit n'en est pas moins soumis à certaines limites fondées sur des raisons d'intérêt public ou privé (arrêt de la Cour du 1^{er} février 2007, *Sison/Conseil*, C-266/05 P, Rec. p. I-1233, point 62).

- 30 Plus spécifiquement, et en conformité avec son considérant 11, le règlement n° 1049/2001 prévoit, à son article 4, que les institutions refusent l'accès à un document dans le cas où la divulgation de ce dernier porterait atteinte à l'un des intérêts protégés par cet article (arrêt de la Cour du 21 septembre 2010, Suède e.a./API et Commission, C-514/07 P, C-528/07 P et C-532/07 P, Rec. p. I-8533, point 71).
- 31 Ensuite, lorsque la divulgation d'un document est demandée à une institution, 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 Suède et Turco/Conseil, point 28 supra, point 35). Compte tenu des objectifs poursuivis par ce règlement, ces exceptions doivent être interprétées et appliquées strictement (arrêt Suède et Turco/Conseil, point 28 supra, point 36).
- 32 Néanmoins, la Cour a admis que la nature particulièrement sensible et essentielle des intérêts protégés par l'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 1049/2001, combinée au caractère obligatoire du refus d'accès devant, aux termes de ladite disposition, être opposé par l'institution lorsque la divulgation au public d'un document porterait atteinte à ces intérêts, confère à la décision devant ainsi être prise par l'institution un caractère complexe et délicat nécessitant un degré de prudence tout particulier. Une telle décision requiert, dès lors, une marge d'appréciation (arrêt Sison/Conseil, point 29 supra, point 35).
- 33 Enfin, il convient de relever que les critères énoncés à l'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 1049/2001 sont très généraux, un refus d'accès devant en effet être opposé, ainsi qu'il ressort des termes de cette disposition, lorsque la divulgation du document concerné porterait « atteinte » à la protection de l'« intérêt public » en ce qui concerne, notamment, les « relations internationales » (arrêt Sison/Conseil, point 29 supra, point 36).
- 34 En conséquence, le contrôle exercé par le Tribunal sur la légalité de décisions des institutions refusant l'accès à des documents en raison des exceptions relatives à l'intérêt public prévues à l'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 1049/2001 doit se limiter à la vérification du respect des règles de procédure et de motivation, de l'exactitude matérielle des faits, ainsi que de l'absence d'erreur manifeste dans l'appréciation des faits et de détournement de pouvoir (arrêt Sison/Conseil, point 29 supra, point 34).
- 35 Cependant, la Cour a jugé qu'il ressortait de l'économie du règlement n° 1049/2001 et des finalités de la réglementation de l'Union en la matière que l'activité juridictionnelle était, en tant que telle, exclue du champ d'application du droit d'accès aux documents établi par cette réglementation (arrêt Suède e.a./API et Commission, point 30 supra, point 79).
- 36 Par ailleurs, il résulte du règlement n° 1049/2001 que les limitations à l'application du principe de transparence au regard de l'activité juridictionnelle poursuivent la finalité de garantir que le droit d'accès aux documents des institutions soit exercé sans porter préjudice à la protection des procédures juridictionnelles (arrêt Suède e.a./API et Commission, point 30 supra, point 84).
- 37 L'exclusion de l'activité juridictionnelle du champ d'application du droit d'accès aux documents, sans distinguer entre les différents stades de la procédure, se justifie au regard de la nécessité de garantir, tout au long de la procédure juridictionnelle, que les débats entre les parties ainsi que le délibéré de la juridiction concernée sur l'affaire en instance se déroulent en toute sérénité (arrêt Suède e.a./API et Commission, point 30 supra, point 92).
- 38 Lorsque le Conseil considère que la divulgation d'un document porterait atteinte à la protection des procédures juridictionnelles, prévue à l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement n° 1049/2001, il lui incombe de vérifier qu'il n'existe pas un intérêt public supérieur justifiant cette

divulgarion nonobstant l'atteinte qui en résulterait quant à la sérénité des débats et au délibéré de la juridiction concernée sur l'affaire en instance (voir, en ce sens et par analogie, arrêt Suède et Turco/Conseil, point 28 supra, point 44).

- 39 Dans ce contexte, il incombe au Conseil de mettre en balance l'intérêt spécifique devant être protégé par la non-divulgarion du document concerné et, notamment, l'intérêt général tenant à ce que ce document soit rendu accessible, eu égard aux avantages découlant, ainsi que le relève le considérant 2 du règlement n° 1049/2001, d'une transparence accrue, à savoir une meilleure participation des citoyens au processus décisionnel ainsi qu'une plus grande légitimité, efficacité et responsabilité de l'administration à l'égard des citoyens dans un système démocratique (voir, en ce sens et par analogie, arrêt Suède et Turco/Conseil, point 28 supra, point 45).
- 40 C'est à la lumière de ces considérations qu'il convient d'examiner les différents moyens du recours.

Sur le premier moyen, tiré de l'erreur de droit consistant à avoir appliqué l'article 70 B du règlement de procédure et de preuve du TPIY pour refuser l'accès aux documents demandés

- 41 Le requérant soutient que seules les dispositions du règlement n° 1049/2001 peuvent fonder un refus d'accès à des documents et que l'article 70 B du règlement de procédure et de preuve du TPIY ne serait pas une référence légale pertinente. Ce règlement, qui ne concernerait ni le Conseil ni le requérant, serait dépourvu de valeur normative en droit de l'Union. Par ailleurs, la communication de documents au TPIY n'interdirait pas au Conseil de les communiquer à un citoyen européen sur le fondement du règlement n° 1049/2001, faute de classification de ces documents comme sensibles.
- 42 Le Conseil conteste l'argumentation du requérant.
- 43 Le requérant fonde son premier moyen sur une partie de la décision attaquée, dans laquelle le Conseil fait état de ses relations avec le TPIY et de la communication à ce dernier de documents relevant des archives de l'ECMM. Ainsi, le Conseil précise, au point 5 de la décision attaquée, que de tels documents ont été, « en vertu du principe de coopération loyale avec un tribunal international instauré par le Conseil de sécurité des Nations unies », mis à la disposition du procureur du TPIY, « aux fins de l'instruction des dossiers relatifs à la poursuite contre les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire sur le territoire de l'ex-Yougoslavie ». Le Conseil indique également que ces documents « ont été communiqués au bureau du procureur du TPIY à titre confidentiel, en application de l'article 70 B du règlement de procédure et de preuve du TPIY », et cite le contenu du premier alinéa de cet article.
- 44 Il résulte de la jurisprudence citée aux points 28 à 31 ci-dessus que, lorsqu'une institution, saisie d'une demande d'accès à des documents présentée en application du règlement n° 1049/2001, entend limiter ou refuser l'accès en question, elle doit exclusivement se fonder sur une ou plusieurs des exceptions au droit d'accès limitativement énumérées à l'article 4 dudit règlement.
- 45 Or, il résulte de la lecture des points 8 à 17 de la décision attaquée que, pour refuser tout accès du requérant aux documents demandés, le Conseil s'est fondé sur les exceptions tirées, respectivement, du risque d'atteinte à la protection de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales, prévue par l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement n° 1049/2001, et du risque d'atteinte à la protection des procédures juridictionnelles et des avis juridiques, prévue par l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du même règlement.
- 46 La référence faite par le Conseil, au point 5 de la décision attaquée, à l'article 70 B du règlement de procédure et de preuve du TPIY ne servait qu'à expliquer le contexte dans lequel des documents relevant des archives de l'ECMM avaient été communiqués aux organes du TPIY et à souligner le statut confidentiel auxquels ils étaient soumis durant la procédure devant ce tribunal. D'ailleurs, il y a

lieu de préciser que les documents auxquels il était ainsi fait référence ne correspondent pas aux documents demandés par le requérant. En effet, s'agissant de documents provenant des archives de l'ECMM, ils peuvent certes inclure les rapports, mais aucunement les correspondances entre les institutions de l'Union et le TPIY, notamment les demandes initiales émanant tant du TPIY que des avocats de M. Gotovina.

- 47 Dès lors, l'article 70 B du règlement de procédure et de preuve du TPIY ne constitue aucunement le fondement juridique que le Conseil a utilisé pour refuser l'accès aux documents demandés.
- 48 S'agissant du grief du requérant tiré de l'impossibilité pour le Conseil de refuser l'accès à des documents en raison du caractère confidentiel de leur communication au TPIY, faute de les avoir classifiés comme sensibles au sens de l'article 9 du règlement n° 1049/2001, il repose également sur la prémisse selon laquelle le refus d'accès serait fondé sur l'article 70 B du règlement de procédure et de preuve du TPIY. Or, ainsi qu'il vient d'être dit, tel n'est pas le cas, le Conseil n'ayant, par ailleurs, aucunement motivé sa décision de refus d'accès par la circonstance que les documents auxquels le requérant souhaitait accéder avaient été communiqués à titre confidentiel au TPIY.
- 49 Par suite, il convient d'écarter le premier moyen.

Sur le deuxième moyen, tiré de l'absence d'atteinte à la protection des procédures juridictionnelles et des avis juridiques, prévue à l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement n° 1049/2001

- 50 Dans son deuxième moyen, le requérant présente une argumentation divisée en trois branches. Dans la première branche, il soutient que l'exception tirée de la protection des procédures juridictionnelles, prévue par l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement n° 1049/2001, concerne uniquement les procédures devant les tribunaux de l'Union ou des États membres et non celles se déroulant devant des juridictions internationales. Dans la deuxième branche, le requérant est d'avis que le Conseil ne pouvait, pour refuser l'accès aux documents demandés, se faire juge du caractère équitable de la procédure juridictionnelle devant le TPIY au motif qu'il aurait communiqué à ce dernier lesdits documents à titre confidentiel. Enfin, dans la troisième branche, le requérant fait valoir que la décision attaquée conduirait à le priver de tout droit de recours pertinent, dès lors que la communication des documents demandés dépendrait d'une décision du TPIY.
- 51 Pour répondre au présent moyen, il y a lieu, pour le Tribunal, de déterminer, premièrement, si l'exception tirée de la protection des procédures juridictionnelles pouvait être appliquée à la procédure se déroulant devant le TPIY, deuxièmement, quels documents pouvaient, en l'espèce, être protégés par ladite exception, troisièmement, si le Conseil pouvait se faire juge du caractère équitable du procès devant le TPIY et, quatrièmement, si le requérant est privé de tout recours pertinent pour obtenir les documents demandés.
- Sur l'application de l'exception tirée de la protection des procédures juridictionnelles à la procédure se déroulant devant le TPIY
- 52 Selon le requérant, l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement n° 1049/2001 ne vise que les procédures juridictionnelles se déroulant devant les juridictions de l'Union ou des États membres et non celles devant les juridictions internationales, puisque ce règlement ne le prévoirait pas. La procédure devant le TPIY ne saurait être protégée à ce titre, puisque l'Union, n'étant pas membre de l'ONU, ne serait pas soumise à la juridiction de ce tribunal.

- 53 L'argumentation présentée par le requérant consiste à considérer que seules les procédures juridictionnelles se déroulant devant une juridiction de l'Union, à savoir la Cour, le Tribunal ou le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne, ou devant une juridiction d'un des États membres peuvent être protégées au titre de l'exception prévue par les dispositions de l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement n° 1049/2001.
- 54 Le Conseil conteste l'argumentation du requérant.
- 55 Il convient de rappeler que, compte tenu des objectifs poursuivis par le règlement n° 1049/2001, les exceptions qu'il prévoit doivent être interprétées et appliquées strictement (arrêt Suède et Turco/Conseil, point 28 supra, point 36). Cependant, le règlement n° 1049/2001 ne précise pas, s'agissant du champ d'application de l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, quelles sont les juridictions dont les procédures peuvent être protégées du risque d'atteinte que ferait peser sur elles la divulgation d'un ou de plusieurs documents.
- 56 Force est d'ailleurs de constater que, en règle générale, les dispositions de l'article 4 du règlement n° 1049/2001, prévoyant les exceptions au vu desquelles l'institution saisie d'une demande d'accès à des documents qu'elle détient peut refuser de les divulguer, n'établissent aucun lien entre les intérêts devant être protégés en cas de risque d'atteinte à leur protection et l'Union ou ses États membres. Seul l'article 4, paragraphe 1, sous a), quatrième tiret, du règlement n° 1049/2001 dispose explicitement qu'un refus est opposé lorsque la divulgation porterait atteinte à la protection de l'intérêt public en ce qui concerne la politique financière, monétaire et économique de la Communauté ou d'un État membre. S'agissant de l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 1049/2001, il vise également l'Union, puisqu'il a pour objet de protéger le processus décisionnel d'une institution.
- 57 Si l'interprétation de l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement n° 1049/2001 proposée par le requérant devait être retenue, elle serait transposable à n'importe quelle exception prévue par l'article 4. Par exemple, lorsque serait invoquée la protection de l'intérêt public en ce qui concerne la sécurité publique, il ne pourrait s'agir que de la sécurité publique dans l'Union ou dans un ou plusieurs des États membres. Il en serait de même lorsqu'il serait question de protéger les intérêts commerciaux d'une personne physique ou morale déterminée, qui ne sauraient inclure, selon ce raisonnement, les intérêts des personnes physiques ou morales résidant ou établies hors de l'Union.
- 58 Or, une telle interprétation contextuelle de l'article 4 du règlement n° 1049/2001 ne saurait être retenue. Aucun argument tiré du texte de cet article ne peut conduire à considérer que les procédures juridictionnelles, dont il est question à son paragraphe 2, deuxième tiret, seraient uniquement celles se déroulant devant les juridictions de l'Union ou de ses États membres.
- 59 Une telle constatation est renforcée par une lecture d'ensemble du règlement n° 1049/2001, lequel n'établit un lien avec l'Union ou ses États membres que pour certains aspects de la réglementation qu'il fixe. À son article 1^{er}, sous a), il énonce les institutions de l'Union tenues d'accorder l'accès à leurs documents. L'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1049/2001 dispose que les bénéficiaires du droit d'accès sont les citoyens de l'Union et les personnes physiques ou morales résidant ou ayant leur siège dans un État membre, les institutions pouvant toutefois autoriser l'accès aux documents à d'autres personnes, en vertu de l'article 2, paragraphe 2. Quant aux documents auxquels le règlement n° 1049/2001 s'applique, il s'agit, selon son article 2, paragraphe 3, de tous ceux établis ou reçus par l'institution dans tous les domaines d'activité de l'Union, y compris ceux relevant de la politique étrangère et de sécurité commune et de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, conformément à son considérant 7.
- 60 Par suite, rien dans le règlement n° 1049/2001 ne s'oppose à ce que la procédure juridictionnelle, que l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, vise à protéger, se déroule devant une juridiction qui ne relève ni de l'ordre juridique de l'Union ni des ordres juridiques de ses États membres.

- 61 Aucun des arguments avancés par le requérant ne permet de revenir sur cette conclusion.
- 62 Premièrement, les circonstances que l'Union n'est pas membre de l'ONU et n'est pas soumise à la juridiction du TPIY sont sans incidence sur la légalité de la décision attaquée, puisque l'application de l'exception visant à protéger les procédures juridictionnelles ne dépend aucunement du lien qui existerait entre l'institution saisie d'une demande d'accès aux documents, en vertu du règlement n° 1049/2001, et la juridiction devant laquelle se déroule ladite procédure, notamment pas du lien né de la circonstance qu'une institution de l'Union pourrait ou non être partie à une procédure se déroulant devant cette juridiction. En effet, il convient de rappeler que le droit d'accès aux documents des institutions doit être exercé sans porter préjudice à la protection des procédures juridictionnelles (arrêt Suède e.a./API et Commission, point 30 supra, point 84), sans qu'aucune autre condition soit imposée. Il en est, en tout état de cause, de même de l'argument selon lequel le TPIY n'aurait, pour le Conseil, qu'une existence factuelle et non juridique ou de l'argument selon lequel le Conseil ne démontrerait pas qu'il encourrait la moindre sanction de la part du TPIY s'il communiquait les documents demandés au requérant. Aucun de ces arguments n'est susceptible de remettre en cause la possibilité de mettre en œuvre l'exception visant la protection des procédures juridictionnelles en faveur de la procédure se déroulant devant le TPIY.
- 63 Deuxièmement, il convient de déclarer également inopérants les arguments suivant lesquels, d'une part, la décision attaquée traduirait la volonté du Conseil de se soumettre à la juridiction du TPIY, ce qui ne serait prévu par aucun traité, et, d'autre part, il ne serait pas possible de faire primer des relations internationales non contraignantes sur les droits que le droit primaire reconnaît aux citoyens européens. À cet égard, il y a lieu de rappeler que, en prenant la décision attaquée, le Conseil n'a fait qu'appliquer le règlement n° 1049/2001 et, notamment, le régime des exceptions qu'il prévoit (voir point 45 ci-dessus). Ainsi, rien ne permet de soutenir que, ce faisant, le Conseil aurait soumis son autorité ou ses actes à la juridiction du TPIY ou qu'il aurait fait primer des relations internationales prétendument non contraignantes sur des droits découlant du droit primaire. À supposer que, par ce grief, le requérant argue de la non-conformité à ce dernier de la transmission par le Conseil de documents au TPIY, il convient de rappeler que le présent litige ne porte pas sur la légalité des actes par lesquels le Conseil aurait transmis ou échangé des informations avec le TPIY ou les avocats de M. Gotovina.
- 64 Troisièmement, les arguments avancés en réplique sont également sans aucune incidence sur la légalité de la décision attaquée, au regard de ce qui a été indiqué aux points 60 à 63 ci-dessus. L'exception de l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement n° 1049/2001 pouvant être opposée quand bien même la procédure juridictionnelle se déroulerait devant le TPIY, les arguments selon lesquels il ne serait pas possible de tirer de la soumission des États membres aux règles de l'ONU la soumission de l'Union à ces mêmes règles et l'obligation imposée aux candidats à l'adhésion à l'Union de coopérer avec le TPIY ne constituerait pas une règle de droit opposable au requérant sont dépourvus d'une quelconque incidence sur la décision attaquée.
- 65 Il résulte de tout ce qui précède que l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement n° 1049/2001 peut protéger la procédure juridictionnelle se déroulant devant le TPIY et que, par conséquent, le premier grief du deuxième moyen doit être écarté.
- Sur les documents pouvant être protégés par l'exception tirée de la protection des procédures juridictionnelles
- 66 En premier lieu, il convient de rappeler qu'il a été jugé que les termes « procédures juridictionnelles » sont à interpréter en ce sens que la protection de l'intérêt public s'oppose à la divulgation du contenu des documents rédigés aux seules fins d'une procédure juridictionnelle particulière (voir arrêt du

Tribunal du 6 juillet 2006, Franchet et Byk/Commission, T-391/03 et T-70/04, Rec. p. II-2023, point 88, et la jurisprudence citée ; voir, également, arrêt Suède e.a./API et Commission, point 30 supra, point 78).

- 67 De même, il a été jugé, dans le cadre d'une affaire concernant la Commission, que, par les termes « documents rédigés aux seules fins d'une procédure juridictionnelle particulière », il fallait comprendre les mémoires ou actes déposés, les documents internes concernant l'instruction de l'affaire en cours, les communications relatives à l'affaire entre la direction générale concernée et le service juridique ou un cabinet d'avocats, cette délimitation du champ d'application de l'exception dans ladite affaire ayant pour but de garantir, d'une part, la protection du travail interne à la Commission et, d'autre part, la confidentialité et la sauvegarde du principe du secret professionnel des avocats (arrêt Franchet et Byk/Commission, point 66 supra, point 90).
- 68 En deuxième lieu, il résulte des points 10 à 12 de la décision attaquée que le Conseil a refusé, sur le fondement de l'exception visée à l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement n° 1049/2001, l'accès à la correspondance entre, d'une part, le procureur du TPIY ou la première chambre de première instance du TPIY et, d'autre part, le SGHR, ainsi qu'aux documents qui y étaient annexés, dont les rapports. Ainsi, l'exception visant à protéger les procédures juridictionnelles a été appliquée pour refuser l'accès à l'ensemble des documents demandés.
- 69 En troisième lieu, il convient de relever que le Tribunal a pris connaissance, dans le cadre de mesures d'instruction, de l'ensemble des documents auxquels l'accès a été refusé.
- 70 Les documents produits devant le Tribunal se composent de 40 courriers : 19 courriers émanent du SGHR, 15 du procureur du TPIY et 6 de la première chambre de première instance. Annexés à 37 des courriers échangés figurent des documents, consistant, pour 10 d'entre eux, en une liste de documents non annexés et, pour 27 autres, en des documents constitués très majoritairement de rapports, mais également de requêtes ou de mémoires émanant de la défense de M. Gotovina et de décisions ou d'ordonnances rendues par le TPIY.
- 71 À ce stade, il y a lieu de constater que, tant dans la décision attaquée, plus particulièrement à son point 12, que dans le mémoire en défense, le Conseil a commis deux erreurs. Il a affirmé que, premièrement, seuls des rapports étaient annexés aux courriers échangés avec le procureur du TPIY ou la première chambre de première instance du TPIY et, deuxièmement, que ces rapports étaient annexés aux courriers émanant du SGHR. Or, il résulte de l'examen des pièces produites par le Conseil que des rapports sont également annexés à sept des courriers émanant du procureur du TPIY (documents numérotés 1, 2, 8, 15, 17, 22 et 23 dans l'annexe à la décision attaquée) et à deux des courriers émanant de la première chambre de première instance (documents numérotés 4 et 16 dans l'annexe à la décision attaquée).
- 72 S'agissant des documents autres que des rapports, annexés aux courriers échangés, ils figurent à l'annexe de cinq courriers émanant du TPIY (documents numérotés 4, 13, 16, 24 et 27 dans l'annexe à la décision attaquée). Ainsi qu'il a déjà été mentionné au point 70 ci-dessus, il s'agit de décisions ou d'ordonnances prises par la première chambre de première instance du TPIY. Elles consistent en, premièrement, une injonction au SGHR de produire des documents ou des informations, accompagnée des demandes en ce sens émanant de la défense de M. Gotovina, deuxièmement, une notification au SGHR d'une requête de la défense, demandant la communication de rapports et accompagnée d'annexes, et une invitation à répondre, troisièmement, une notification au SGHR d'une réplique de la défense et une invitation à présenter une duplique, concernant toujours la communication de rapports, quatrièmement, une notification au SGHR de cette même réplique et une invitation à présenter une duplique, mais traduites en langue française, et, cinquièmement, une invitation au SGHR de rechercher certains rapports, présumés existants en vertu de certains indices, et de fournir les raisons pour lesquelles ils seraient, le cas échéant, absents des archives de l'ECMM.

- 73 S'agissant des courriers échangés entre le procureur du TPIY et le SGHR, il convient de constater qu'ils concernent tous la possibilité d'utiliser les rapports dans le cadre de la procédure diligentée, notamment, contre M. Gotovina devant ce tribunal. Ainsi, il résulte de l'examen fait par le Tribunal de ces différents courriers que le procureur du TPIY a, à plusieurs reprises, demandé au SGHR la permission de divulguer des rapports à la défense de M. Gotovina et à celles des deux autres accusés, afin de pouvoir utiliser les informations qu'ils pouvaient contenir comme pièces à conviction à leur égard ou, au contraire, comme éléments à décharge. Par ses courriers, le procureur du TPIY demandait également au SGHR de relever les rapports visés de la règle de confidentialité prévue à l'article 70 B du règlement de procédure et de preuve du TPIY, à laquelle ils avaient été soumis lors de leur communication à ce tribunal. Les courriers émanant du SGHR comportent les réponses aux demandes du procureur, par lesquelles le SGHR permet la divulgation des rapports dans le cadre de la procédure juridictionnelle devant le TPIY, en soumettant au procureur du TPIY des versions expurgées des rapports devant être communiquées à la défense de M. Gotovina et à celles des deux autres accusés. Plusieurs échanges de courriers portent sur la possibilité, demandée par le procureur du TPIY au SGHR, de permettre, dans le cadre de la procédure juridictionnelle devant le TPIY, la divulgation de nouvelles versions des rapports, comportant moins de passages occultés.
- 74 Il résulte des points 70 à 73 ci-dessus que les documents auxquels l'accès a été refusé sont des documents qui, à l'exception des rapports, ont été rédigés aux seules fins d'une procédure juridictionnelle. En effet, ils avaient tous pour objet la production d'éléments de preuve, à charge comme à décharge, considérés comme nécessaires par le procureur du TPIY ou la première chambre de première instance du TPIY au déroulement de la procédure pénale diligentée contre MM. Gotovina, Čermak et Markač. De tels documents portent donc sur un aspect de l'organisation d'un procès pénal et révèlent la manière dont les organes juridictionnels du TPIY ont décidé de conduire le déroulement de la procédure, ainsi que les réactions de la défense et d'un tiers, ce dernier étant à l'origine des éléments de preuve sollicités, aux mesures prises par lesdits organes pour obtenir les éléments de preuve nécessaires au bon déroulement du procès.
- 75 Par conséquent, ces documents, rédigés aux seules fins d'une procédure juridictionnelle particulière, peuvent, en principe, être protégés de toute divulgation, sollicitée en vertu du règlement n° 1049/2001, en application de l'exception tenant à la protection des procédures juridictionnelles, prévue à l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, dudit règlement.
- 76 En ce qui concerne les rapports, il est constant qu'ils ont été rédigés au cours des années 1991 à 1995, soit plus de dix ans avant le début du procès contre MM. Gotovina, Čermak et Markač, et qu'ils ne sauraient, de ce seul fait, être regardés comme rédigés aux seules fins d'une procédure juridictionnelle particulière (voir arrêt Franchet et Byk/Commission, point 66 supra, point 88, et la jurisprudence citée). Certes, le Conseil a fait valoir, lors de l'audience, que les rapports relevaient bien de l'exception visant la protection des procédures juridictionnelles, puisque les courriers échangés entre, d'une part, le procureur du TPIY ou la première chambre de première instance et, d'autre part, le SGHR faisaient partie intégrante des documents établis dans le cadre d'une telle procédure et que les rapports devaient suivre le même traitement que lesdits courriers. Une telle appréciation ne permet, toutefois, pas de déterminer au vu de quels critères ou conditions des documents qui, à la date de leur rédaction, n'étaient pas exclusivement destinés à une procédure juridictionnelle particulière pourraient être néanmoins protégés par l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement n° 1049/2001.
- 77 Il convient, dès lors, d'examiner si, au regard des deuxième et troisième branches du deuxième moyen, les documents autres que les rapports, auxquels l'accès a été refusé par la décision attaquée, pouvaient, en l'espèce, être protégés de toute divulgation pour les motifs mis en avant par le Conseil.

– Sur l'impossibilité pour le Conseil de se faire juge du caractère équitable du procès devant le TPIY

78 Dans cette branche du deuxième moyen, le requérant présente plusieurs griefs étroitement liés.

79 Premièrement, le requérant réitère l'argument avancé dans le cadre du premier moyen, selon lequel le Conseil aurait illégalement considéré que les documents demandés avaient un caractère confidentiel sans les avoir classifiés conformément à l'article 9 du règlement n° 1049/2001. Deuxièmement, le Conseil se serait fait juge du caractère équitable de la procédure se déroulant devant le TPIY, alors que ce dernier, en tant qu'organe juridictionnel indépendant, disposerait de prérogatives lui permettant de protéger ses informations et ses documents, tel l'article 53 du règlement de procédure et de preuve du TPIY, ce qu'il n'aurait pas fait. Troisièmement, le requérant relève que, dans la décision attaquée, le Conseil tend à soumettre la possibilité de communiquer les documents demandés à la seule décision du TPIY, ce qui conduirait une institution à abandonner une partie de ses prérogatives, issues du droit primaire, au profit d'une entité tierce. Si ce grief a été soulevé dans le cadre de la troisième branche du deuxième moyen, il ressort clairement du mémoire en réplique que le requérant a entendu lui donner une portée qui dépasse les limites de ladite troisième branche. Quatrièmement, le requérant est d'avis que le Conseil a utilisé les règles du TPIY pour faire échec à l'application du règlement n° 1049/2001.

80 Il convient, d'abord, d'examiner le troisième grief, tenant au fait que, selon la décision attaquée, la possibilité d'accès aux documents autres que les rapports (voir point 79 ci-dessus) dépendrait de la seule décision du TPIY.

81 Après avoir rappelé, au point 10 de la décision attaquée, la procédure au cours de laquelle les échanges entre le SGHR et le procureur du TPIY ou la première chambre de première instance du TPIY avaient eu lieu, le Conseil a examiné si la divulgation des documents demandés risquait de porter atteinte à la protection des procédures juridictionnelles. Au point 11 de la décision attaquée, il a noté que les « documents concernés cont[enaient] des informations confidentielles relatives à l'organisation du procès Gotovina », dont la responsabilité incombait au TPIY. Le Conseil a poursuivi en affirmant que, dans le cadre d'une telle procédure, seul le TPIY était « en mesure de mettre en balance les intérêts en jeu et de déterminer si la divulgation de documents occasionnerait un préjudice irréparable à l'une ou l'autre des parties ou porterait atteinte au caractère équitable de la procédure juridictionnelle ». Selon le Conseil, il résultait « de la consultation du TPIY [...] que les communications du [SGHR] avec le procureur du TPIY n[étaient] pas accessibles au public en vertu des règles de transparence des activités du TPIY » et que, s'agissant de la correspondance entre la première chambre de première instance du TPIY et le SGHR, et des mémoires échangés entre la défense de M. Gotovina et le SGHR dans le cadre du procès de ce dernier, « le TPIY a[vait] mis à la disposition du public, en application des règles pertinentes sur la transparence de ses activités, les pièces non confidentielles de cette correspondance via sa base de données judiciaires », mais qu'une « autre partie de cette correspondance demeur[ait] protégée contre toute divulgation ».

82 Partant, le Conseil a conclu, au point 12 de la décision attaquée, que la divulgation de « documents non accessibles de la procédure contentieuse en cours devant le TPIY révélerait des informations confidentielles relatives à l'organisation du procès Gotovina et porterait atteinte au bon déroulement d'une procédure juridictionnelle [...] en cours devant le TPIY, ainsi qu'à la coopération loyale avec un tribunal international instauré par le Conseil de sécurité des Nations unies ».

83 En premier lieu, il convient de rappeler que, aux termes de l'article 4, paragraphe 4, du règlement n° 1049/2001, dans le cas de documents émanant d'un tiers, l'institution consulte celui-ci afin de déterminer si une exception prévue à l'article 4, paragraphe 1 ou 2, est d'application, à moins qu'il ne soit clair que le document doit ou ne doit pas être divulgué. Il s'ensuit que les institutions ne sont pas obligées de consulter le tiers concerné s'il apparaît clairement que le document doit être divulgué ou qu'il ne doit pas l'être. Dans tous les autres cas, les institutions doivent consulter le tiers en question. Dès lors, la consultation du tiers concerné constitue, en règle générale, une condition préalable pour

la détermination de l'application des exceptions à l'accès prévues à l'article 4, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 1049/2001 dans le cas de documents émanant de tiers (arrêt du Tribunal du 30 janvier 2008, Terezakis/Commission, T-380/04, non publié au Recueil, point 54).

- 84 Si le Conseil n'a ni dans la décision attaquée ni dans ses écrits d'instance mentionné qu'il aurait suivi la procédure prévue à l'article 4, paragraphe 4, du règlement n° 1049/2001, en consultant le TPIY avant de décider s'il devait accorder l'accès aux documents demandés, il convient toutefois de constater que tel est le cas, ainsi qu'il ressort implicitement des points 11 et 12 de la décision attaquée, alors même que certains de ces documents n'émanaient pas du TPIY.
- 85 En deuxième lieu, il ressort des motifs exposés aux points 11 et 12 de la décision attaquée (voir point 81 ci-dessus) que le risque d'atteinte à la protection des procédures juridictionnelles, prévu à l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement n° 1049/2001, découle, en l'espèce, de la seule circonstance que les documents demandés n'étaient pas accessibles selon les règles du TPIY. Il résulte, en effet, de la consultation du TPIY par le Conseil que les courriers entre le SGHR et le procureur du TPIY « ne sont pas accessibles au public en vertu des règles de transparence des activités du TPIY » et qu'une partie des courriers entre le SGHR et la première chambre de première instance du TPIY demeure protégée de toute divulgation en application des mêmes règles. Or, selon la décision attaquée, c'est parce qu'ils sont non accessibles aux tiers dans le cadre de la procédure contentieuse devant le TPIY que la divulgation de ces documents révélerait des informations risquant de porter atteinte au déroulement d'une procédure juridictionnelle en cours.
- 86 Il convient d'ailleurs de constater que, tant dans ses écrits d'instance que lors de l'audience, le Conseil a particulièrement insisté sur le fait qu'il avait consulté le TPIY pour savoir quel était le statut des documents demandés au regard des règles de transparence applicables à ce tribunal. Ainsi, le Conseil met en avant, dans le mémoire en défense, la circonstance que 32 des 40 documents demandés n'étaient pas accessibles selon les règles de transparence applicables au TPIY et considère que la décision attaquée a été prise dans le plein respect desdites règles.
- 87 En troisième lieu, il convient également de rappeler que la consultation d'un tiers autre qu'un État membre, prévue à l'article 4, paragraphe 4, du règlement n° 1049/2001, ne lie pas l'institution, mais doit lui permettre d'apprécier si une exception prévue au paragraphe 1 ou 2 de cet article est d'application (arrêt Terezakis/Commission, point 83 supra, point 60).
- 88 En se fondant sur la seule circonstance que les documents demandés n'étaient pas accessibles selon les règles de transparence du TPIY, qui ne sont, d'ailleurs, pas clairement identifiées dans la décision attaquée, pour considérer qu'il existait un risque d'atteinte à la protection des procédures juridictionnelles, le Conseil doit, en l'espèce, être regardé comme s'étant estimé lié par la seule explication fournie par le TPIY. Ainsi, le Conseil a renoncé au pouvoir d'appréciation qu'il lui appartenait d'exercer en vue de constater l'applicabilité des exceptions à l'accès aux documents prévues par le règlement n° 1049/2001, plus particulièrement à l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret (arrêt Terezakis/Commission, point 83 supra, point 64).
- 89 Une telle conclusion est d'autant plus justifiée qu'il ressort de l'examen des courriers entre le SGHR et le procureur du TPIY ou la première chambre de première instance du TPIY (voir points 72 et 73 ci-dessus) que, s'ils portent tous sur des aspects de l'organisation du procès de MM. Gotovina, Čermak et Markač, ils ne révèlent, par eux-mêmes, pas d'autre information que l'identification des éléments de preuve susceptibles d'être utilisés comme pièces à conviction ou éléments à décharge par le procureur du TPIY et communiqués à la défense de M. Gotovina, sans que le contenu de ces éléments de preuve soit divulgué. En effet, lesdits éléments de preuve sont compris dans les rapports, qui ne relèvent pas de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement n° 1049/2001 (voir point 76 ci-dessus).

90 Par conséquent, et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres griefs de la deuxième branche du deuxième moyen, non plus que sur la troisième branche du même moyen, il y a lieu de juger que le Conseil a commis une erreur de droit en renonçant à son pouvoir d'appréciation pour décider si l'accès aux documents autres que les rapports pouvait être refusé en raison d'un risque d'atteinte à la protection des procédures juridictionnelles.

Sur le troisième moyen, tiré de l'absence d'atteinte à la protection de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales, prévue par l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement n° 1049/2001

91 Le requérant soutient que le motif de la décision attaquée tenant à l'atteinte à la protection de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales est erroné, au regard de la nature et du contenu des documents dont il sollicite la communication.

92 En substance, le requérant reproche au Conseil de lui avoir opposé l'exception visant la protection des relations internationales, alors que les documents auxquels il demandait l'accès ne relèveraient pas de cette exception, puisqu'il s'agit des décisions du Conseil relatives à la transmission de documents au TPIY dans le cadre du procès de M. Gotovina et de l'intégralité des correspondances échangées dans ce cadre entre les institutions de l'Union et le TPIY.

93 Après avoir analysé si la divulgation des documents demandés risquait de porter atteinte à la protection des procédures juridictionnelles et des avis juridiques, le Conseil a, dans la décision attaquée, examiné s'il existait un risque d'atteinte à la protection de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales, tel que protégé par les dispositions de l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement n° 1049/2001. Il a ainsi considéré, au point 13 de la décision attaquée, que « la publication des rapports [...], annexés aux lettres du [SGHR] au procureur du TPIY, mettrait en danger les relations internationales de l'U[nion] et de ses États membres avec les pays concernés des Balkans occidentaux dans la mesure où seraient révélées de manière détaillée les observations, appréciations et analyses échangées entre les différents acteurs de [l'ECMM], à titre confidentiel, concernant la situation dans la région sur le plan politique, militaire et de la sécurité ». Le Conseil a poursuivi, en notant que « [c]es informations rest[ai]ent toujours sensibles, comme il [était] démontré par l'intérêt qu'elles susc[ai]ent dans le cadre des procédures devant le TPIY » et que « la divulgation des documents en cause créerait un précédent qui irait à l'encontre de l'objectif visant pour l'Union à continuer à mener sa politique à l'égard des Balkans occidentaux ». Il concluait le point 13 de la décision attaquée en considérant que « la confidentialité des rapports [était] un facteur clé du renforcement de la confiance, du dialogue et de la coopération avec les pays de la région ».

94 Il convient de constater que, contrairement à ce qu'a fait valoir le Conseil dans le mémoire en défense et lors de l'audience, l'exception visant à protéger l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales est uniquement mentionnée au point 13 de la décision attaquée et qu'elle ne vise que les rapports annexés aux courriers échangés entre le SGHR et le procureur du TPIY ou la première chambre de première instance du TPIY.

95 S'agissant du risque d'atteinte aux relations internationales au motif que la divulgation des documents autres que les rapports porterait préjudice à la coopération loyale de l'Union avec le TPIY, instauré par le Conseil de sécurité des Nations unies, il est certes exact que la notion de coopération loyale a été mentionnée aux points 12 et 14 de la décision attaquée. Toutefois, il ne ressort pas de l'économie de ladite décision que cette notion venait au soutien de la mise en œuvre de l'exception relative à la protection des relations internationales. En effet, la coopération loyale est mentionnée au point 12 de la décision attaquée en ce qui concerne le risque d'atteinte au bon déroulement d'une procédure juridictionnelle alors en cours devant le TPIY. Au point 14 de la décision attaquée, le Conseil fait valoir que l'obligation de coopération avec le TPIY, présentée comme prévue par les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations unies, serait contraignante pour l'ensemble des États

membres de l'Union et que la coopération internationale s'inscrirait dans les objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune, qui seraient énoncés à l'article 11, paragraphe 1, TUE. Par ces considérations, le Conseil répondait à la demande confirmative du requérant, lequel contestait, par des arguments qui, en substance, sont identiques à ceux mentionnés au point 50 ci-dessus, la possibilité pour le Conseil d'invoquer l'exception tirée de la protection des procédures juridictionnelles dans le cas d'une procédure se déroulant devant le TPIY. Il convient, d'ailleurs, de noter que ce n'est qu'au stade de la décision attaquée que le Conseil a invoqué, pour la première fois, le risque d'atteinte à la protection de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales.

- 96 Dans ces conditions, il convient de constater que, comme le soutient le requérant, seuls les rapports sont, dans la décision attaquée, protégés par l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement n° 1049/2001. Une telle constatation n'a, toutefois, aucune incidence sur le bien-fondé de ladite décision, en tant que le Conseil y refuse l'accès aux rapports. En effet, le requérant n'a, dans sa requête, développé aucun moyen ou argument par lequel il aurait soutenu que le Conseil n'avait pas démontré que la divulgation des rapports risquait de porter atteinte à l'exception relative à la protection des relations internationales ou que le Conseil n'avait pas procédé à un examen concret et individuel des rapports.
- 97 Dès lors, il convient d'écarter, en tout état de cause, le troisième moyen.
- 98 Par conséquent, la décision attaquée doit être annulée dans la mesure où il y est refusé l'accès aux documents autres que les rapports. Le recours doit être rejeté pour le surplus, sans qu'il soit besoin ni de statuer sur son quatrième moyen ni de faire droit à la mesure d'organisation de la procédure demandée par le requérant, dans son courrier du 6 décembre 2010.
- 99 Quant à la demande d'exclusion des représentants du Conseil de la procédure, en application de l'article 41, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement de procédure, il convient de constater que le comportement reproché auxdits agents, à savoir de ne pas avoir informé le Tribunal de l'existence de la décision *Le Procureur c/ Ante Gotovina, Ivan Čermak et Mladen Markač* (point 18 ci-dessus), ne saurait constituer, en l'espèce, un motif d'exclusion de la procédure.

Sur les dépens

- 100 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Toutefois, selon le paragraphe 3 du même article, 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.
- 101 Le requérant et le Conseil ayant chacun succombé partiellement en leur demande, il y a lieu de les condamner à supporter leurs propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (deuxième chambre élargie)

déclare et arrête :

- 1) **La décision du Conseil de l'Union européenne du 7 décembre 2009 refusant d'accorder à M. Ivan Jurašinović l'accès aux décisions relatives à la transmission au Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie des documents dont il avait été sollicité communication dans le cadre du procès de M. Ante Gotovina et à l'intégralité des correspondances échangées dans ce cadre par les institutions de l'Union européenne et cette juridiction, y compris les éventuelles annexes, notamment les demandes initiales de documents émanant**

tant de cette juridiction que des avocats de M. Gotovina, est annulée dans la mesure où il y est refusé l'accès aux correspondances échangées par le Conseil et ladite juridiction, ainsi qu'aux documents autres que les rapports établis par la mission de surveillance de la Communauté européenne, annexés à ces correspondances.

- 2) Le recours est rejeté pour le surplus.**
- 3) Chaque partie supportera ses propres dépens.**

Forwood

Dehousse

Prek

Schwarcz

Popescu

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 3 octobre 2012.

[Signatures]