



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (deuxième chambre)

12 mars 2019 *

« Accès aux documents – Décision 2004/258/CE – Document intitulé “Réponses à des questions concernant l’interprétation de l’article 14.4 du protocole sur les statuts du SEBC et de la BCE” – Refus d’accès – Exception relative à la protection des avis juridiques – Exception relative à la protection des documents destinés à l’utilisation interne – Intérêt public supérieur »

Dans l’affaire T-798/17,

Fabio De Masi, demeurant à Hambourg (Allemagne),

Yanis Varoufakis, demeurant à Athènes (Grèce),

représentés par M. A. Fischer-Lescano, professeur,

parties requérantes,

contre

Banque centrale européenne (BCE), représentée par M^{me} T. Filipova et M. F. von Lindeiner, en qualité d’agents, assistés de M^e H.-G. Kamann, avocat,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande fondée sur l’article 263 TFUE et tendant à l’annulation de la décision de la BCE du 16 octobre 2017 refusant aux requérants l’accès au document du 23 avril 2015 intitulé « Réponses à des questions concernant l’interprétation de l’article 14.4 du protocole sur les statuts du SEBC et de la BCE »,

LE TRIBUNAL (deuxième chambre),

composé de MM. M. Prek, président, F. Schalin et M^{me} M. J. Costeira (rapporteur), juges,

greffier : M. E. Coulon,

rend le présent

* Langue de procédure : l’allemand.

Arrêt

Antécédents du litige

- 1 Par lettre du 24 avril 2017, les requérants, MM. Fabio De Masi et Yanis Varoufakis, ont demandé à la Banque centrale européenne (BCE), sur le fondement de la décision 2004/258/CE de la BCE, du 4 mars 2004, relative à l'accès du public aux documents de la BCE (BCE/2004/3) (JO 2004, L 80, p. 42), telle que modifiée par les décisions 2011/342/UE de la BCE, du 9 mai 2011 (BCE/2011/6) (JO 2011, L 158, p. 37) et (UE) 2015/529 de la BCE, du 21 janvier 2015 (BCE/2015/1) (JO 2015, L 84, p. 64), l'accès à tous les avis juridiques externes que la BCE aurait prétendument demandé pour examiner ses décisions du 4 février et du 28 juin 2015 concernant la fourniture de liquidités d'urgence octroyée par la Banque centrale grecque à des banques grecques.
- 2 Par lettre du 31 mai 2017, la BCE a informé les requérants qu'elle n'avait pas sollicité d'avis juridiques pour lesdites décisions. En outre, elle a informé les requérants de l'existence d'un avis juridique externe du 23 avril 2015 intitulé « Réponses à des questions concernant l'interprétation de l'article 14.4 du protocole sur les statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne » (ci-après le « document litigieux »).
- 3 Par lettre du 7 juillet 2017, les requérants ont demandé à la BCE, sur le fondement de la décision 2004/258, l'accès au document litigieux.
- 4 Par lettre du 3 août 2017, la BCE a refusé l'accès au document litigieux sur la base, d'une part, de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, de la décision 2004/258, relative à la protection des avis juridiques, et, d'autre part, de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, de la même décision, relative à la protection des documents destinés à l'utilisation interne.
- 5 Par lettre du 30 août 2017, les requérants ont présenté une demande confirmative d'accès au document litigieux, au titre de l'article 7, paragraphe 2, de la décision 2004/258.
- 6 Par lettre du 16 octobre 2017, la BCE a confirmé la décision du 3 août 2017 refusant l'accès au document litigieux (ci-après la « décision attaquée »). Ce refus a été fondé sur les mêmes exceptions que celles indiquées dans la décision du 3 août 2017.

Procédure et conclusions des parties

- 7 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 8 décembre 2017, les requérants ont introduit le présent recours.
- 8 Le 22 février 2018, le mémoire en défense de la BCE a été déposé au greffe du Tribunal.
- 9 La réplique et la duplique ont été respectivement déposées au greffe du Tribunal le 22 mars 2018 et le 2 mai 2018.
- 10 Par ordonnance du 27 septembre 2018, le Tribunal a ordonné à la BCE, sur le fondement de l'article 91, sous c), du règlement de procédure du Tribunal, de produire le document litigieux. La BCE a déféré à cette demande dans le délai imparti. Conformément à l'article 104 du règlement de procédure, ce document n'a pas été communiqué aux requérants.
- 11 Le Tribunal (deuxième chambre) a décidé, en application de l'article 106, paragraphe 3, du règlement de procédure, de statuer sans phase orale de la procédure.

12 Les requérants concluent à ce qu'il plaise au Tribunal :

- annuler la décision attaquée ;
- condamner la BCE aux dépens.

13 La BCE conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

- rejeter le recours comme non fondé ;
- condamner les requérants aux dépens.

En droit

14 À l'appui du recours, les requérants invoquent, en substance, deux moyens, tirés, le premier, de la violation de l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, de la décision 2004/258 et, le second, de la violation de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, de la même décision.

15 À titre liminaire, s'agissant du cadre juridique applicable au droit d'accès aux documents de la BCE, il convient de relever que l'article 1^{er}, deuxième alinéa, TUE est consacré au principe d'ouverture du processus décisionnel de l'Union européenne. À cet égard, l'article 15, paragraphe 1, TFUE précise que, afin de promouvoir une bonne gouvernance et d'assurer la participation de la société civile, les institutions, organes et organismes de l'Union œuvrent dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture. Selon le paragraphe 3, premier alinéa, de cet article, tout citoyen de l'Union et toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a un droit d'accès aux documents des institutions, des organes et des organismes de l'Union, quel que soit leur support, sous réserve des principes et des conditions qui seront fixés conformément à ce paragraphe. En outre, selon le deuxième alinéa de ce paragraphe, les principes généraux et les limites qui, pour des raisons d'intérêt public ou privé, régissent l'exercice de ce droit d'accès aux documents sont fixés par voie de règlements par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne, statuant conformément à la procédure législative ordinaire. Conformément au troisième alinéa de ce paragraphe, chaque institution, organe ou organisme assure la transparence de ses travaux et élabore dans son règlement intérieur des dispositions particulières concernant l'accès à ses documents, en conformité avec les règlements visés au deuxième alinéa dudit paragraphe. Selon le quatrième alinéa de ce paragraphe, la Cour de justice de l'Union européenne, la BCE et la Banque européenne d'investissement (BEI) ne sont soumises au présent paragraphe que lorsqu'elles exercent des fonctions administratives.

16 La décision 2004/258 vise, ainsi que l'indiquent ses considérants 2 et 3, à autoriser un accès plus large aux documents de la BCE que celui qui existait sous le régime de la décision BCE/1998/12 de la BCE, du 3 novembre 1998, concernant l'accès du public aux documents et aux archives de la BCE (JO 1999, L 110, p. 30), tout en veillant à protéger l'indépendance de la BCE et des banques centrales nationales ainsi que la confidentialité de certaines questions touchant à l'accomplissement des missions de la BCE. L'article 2, paragraphe 1, de la décision 2004/258 donne ainsi à tout citoyen de l'Union et à toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un État membre un droit d'accès aux documents de la BCE, sous réserve des conditions et des limites définies par cette décision.

17 Ce droit est soumis à certaines limites fondées sur des raisons d'intérêt public ou privé. Plus spécifiquement, et en conformité avec son considérant 4, la décision 2004/258 prévoit, à son article 4, un régime d'exceptions autorisant la BCE à refuser l'accès à un document dans le cas où la divulgation de ce dernier porterait atteinte à l'un des intérêts protégés par les paragraphes 1 et 2 de cet article ou dans le cas où ce document serait destiné à l'utilisation interne dans le cadre de délibérations et de consultations préliminaires au sein de la BCE ou à des échanges de vues entre la BCE et les banques

centrales nationales, les autorités compétentes nationales ou les autorités désignées nationales, ou exprimerait des échanges de vues entre la BCE et d'autres autorités et organes concernés. Dès lors que les exceptions au droit d'accès visées à l'article 4 de la décision 2004/258 dérogent au droit d'accès aux documents, elles doivent être interprétées et appliquées strictement (voir, en ce sens, arrêt du 29 novembre 2012, Thesing et Bloomberg Finance/BCE, T-590/10, non publié, EU:T:2012:635, point 41).

- 18 C'est à la lumière de ces principes qu'il convient d'examiner les moyens invoqués par les requérants au soutien du recours. Le Tribunal estime opportun de commencer cet examen par le second moyen.
- 19 Dans le cadre du second moyen, les requérants font valoir, en substance, que, dans la décision attaquée, la BCE a méconnu l'exception relative à la protection des documents destinés à l'utilisation interne, prévue à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, de la décision 2004/258. Par conséquent, la BCE aurait également violé leur droit d'accès aux documents découlant de l'article 15, paragraphe 3, quatrième alinéa, TFUE, en liaison avec l'article 2, paragraphe 1, de la décision 2004/258.
- 20 Ce moyen s'articule en deux branches. La première branche est tirée d'une application erronée de l'exception relative à la protection des documents destinés à l'utilisation interne. La seconde branche est tirée de l'existence d'un intérêt public supérieur justifiant la divulgation du document litigieux.

Sur la première branche du second moyen, tirée d'une application erronée de l'exception relative à la protection des documents destinés à l'utilisation interne

- 21 En premier lieu, les requérants soutiennent que l'exception relative à la protection des documents destinés à l'utilisation interne n'est pas applicable en l'espèce. Il ressortirait du libellé de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, de la décision 2004/258 que cet article s'appliquerait uniquement aux documents destinés à l'utilisation interne autres que les avis juridiques. Ces derniers feraient l'objet d'une autre exception, celle relative à la protection des avis juridiques, prévue à l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, de la décision 2004/258. Ainsi, l'exception relative à la protection des avis juridiques serait une disposition spéciale par rapport à l'exception relative à la protection des documents destinés à l'utilisation interne.
- 22 En deuxième lieu, les requérants font valoir que, en tout état de cause, les conditions d'application de l'exception relative à la protection des documents destinés à l'utilisation interne ne seraient pas remplies en l'espèce. D'une part, le document litigieux ne serait pas de nature interne. D'autre part, le document litigieux ne serait pas lié à une procédure administrative, juridictionnelle ou législative dans le cadre de laquelle il serait destiné à l'utilisation interne comme document préparatoire à la décision finale.
- 23 En troisième lieu, les requérants soutiennent que la décision attaquée ne contiendrait pas de motivation suffisante pour justifier qu'il existerait une atteinte à l'intérêt protégé par l'exception relative aux documents destinés à l'utilisation interne. D'une part, l'argumentation hypothétique figurant dans la décision attaquée ne serait pas conforme aux exigences de la jurisprudence, la décision attaquée n'expliquant pas en quoi la divulgation du document litigieux pourrait réduire l'espace de réflexion de la BCE. D'autre part, les arguments relatifs à l'importance future du document litigieux seraient inopérants, dès lors que le libellé de l'article 14.4 du protocole sur les statuts du Système européen de banques centrales (SEBC) et de la BCE (ci-après le « protocole sur le SEBC et la BCE ») n'a pas changé.
- 24 La BCE conteste ces arguments.

- 25 À titre liminaire, il convient de constater que, selon l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, de la décision 2004/258, l'accès à un document rédigé ou reçu par la BCE destiné à l'utilisation interne dans le cadre de délibérations et de consultations préliminaires au sein de la BCE, ou destiné à des échanges de vues entre la BCE et les banques centrales nationales, les autorités compétentes nationales ou les autorités désignées nationales, est refusé même après que la décision a été prise, à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation du document susvisé.
- 26 En outre, il convient de souligner que le libellé de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, de la décision 2004/258 présente des différences importantes par rapport à celui de l'article 4, paragraphe 3, 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 2001, L 145, p. 43).
- 27 En effet, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence, l'application de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 3, premier et second alinéas, du règlement n° 1049/2001 suppose qu'il soit démontré que l'accès au document destiné à l'utilisation interne est susceptible de porter concrètement et effectivement atteinte à la protection du processus décisionnel de l'institution et que cette atteinte soit grave (voir, en ce sens, arrêts du 21 juillet 2011, Suède/MyTravel et Commission, C-506/08 P, EU:C:2011:496, points 80 et 81, et du 13 janvier 2017, Deza/ECHA, T-189/14, EU:T:2017:4, points 172 et 173 et jurisprudence citée).
- 28 De plus, l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 1049/2001 opère une distinction claire en fonction de la circonstance qu'une procédure est clôturée ou non. Ainsi, selon le premier alinéa de cette disposition, relève du champ d'application de l'exception visant la protection du processus décisionnel tout document établi par une institution pour son usage interne ou reçu par une institution et qui concerne une question sur laquelle celle-ci n'a pas encore pris de décision. Le second alinéa de la même disposition prévoit que, après que la décision a été prise, l'exception en cause couvre uniquement les documents contenant des avis destinés à l'utilisation interne dans le cadre de délibérations et de consultations préliminaires au sein de l'institution concernée (arrêt du 21 juillet 2011, Suède/MyTravel et Commission, C-506/08 P, EU:C:2011:496, point 78).
- 29 Or, dans le cadre de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, de la décision 2004/258, la démonstration d'une atteinte grave au processus décisionnel n'est pas exigée. De même, cet article ne prévoit aucune distinction entre les documents destinés à l'usage interne qui concernent une procédure en cours et ceux qui concernent une procédure clôturée.
- 30 Ainsi, le refus d'accès à un document au titre de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, de la décision 2004/258 suppose uniquement qu'il soit démontré, d'une part, que ce document est destiné à l'utilisation interne dans le cadre de délibérations et de consultations préliminaires au sein de la BCE ou des échanges de vues entre la BCE et les autorités nationales concernées et, d'autre part, qu'il n'existe pas d'intérêt public supérieur justifiant la divulgation de ce document.
- 31 L'exception prévue à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, de la décision 2004/258 vise donc à protéger, d'une part, un espace de réflexion interne à la BCE permettant un échange de vues confidentiel au sein des organes de décision de l'institution dans le cadre de ses délibérations et consultations préliminaires et, d'autre part, un espace d'échange de vues confidentiel entre la BCE et les autorités nationales concernées.
- 32 En l'espèce, il y a lieu de constater que le document litigieux a été sollicité par la BCE auprès d'un conseiller juridique externe et que ce document s'intitule « Réponses à des questions concernant l'interprétation de l'article 14.4 du protocole sur le SEBC et la BCE ».

- 33 En outre, il ressort de la décision attaquée que dans le document litigieux sont examinés les pouvoirs détenus par le conseil des gouverneurs au titre de l'article 14.4 du protocole sur le SEBC et la BCE, notamment les interdictions, restrictions ou conditions que ce conseil peut imposer à l'exercice de fonctions hors SEBC par des banques centrales nationales dans la mesure où ces fonctions risquent d'interférer avec les objectifs et les missions du SEBC.
- 34 Les éléments susmentionnés ne sont pas contredits par le contenu du document communiqué au Tribunal dans le cadre de la mesure d'instruction mentionnée au point 10 ci-dessus.
- 35 Il est également constant que, ainsi qu'il a été constaté aux points 4 et 6 ci-dessus, la BCE a refusé l'accès au document litigieux, dans la décision attaquée, sur la base, d'une part, de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, de la décision 2004/258, relative à la protection des avis juridiques, et, d'autre part, de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, de la même décision, relative à la protection des documents destinés à l'utilisation interne.
- 36 S'agissant de l'exception relative à la protection des documents destinés à l'utilisation interne, la BCE a justifié, dans la décision attaquée, le refus d'accès pour les motifs suivants :

« Le directoire tient à préciser que la demande introduite en l'espèce a pour objet l'avis juridique commandé en vue de fournir aux instances décisionnelles de la BCE une meilleure information juridique en vue de leurs discussions et réflexions internes et qu'en tant que tel, cet avis est également protégé par l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, de la décision [2004/258] [...]

L'avis juridique était destiné à fournir une expertise juridique permettant de préciser le cadre légal, d'enrichir les réflexions internes des instances décisionnelles et d'apporter un soutien aux délibérations et consultations relatives à la [fourniture de liquidités d'urgence], non seulement en 2015 mais également à de futures occasions. En tant que tel, l'avis juridique est utile pour tout examen actuel ou futur de situations relevant de l'article 14.4 [du protocole sur le SEBC et la BCE] [...]

Le directoire souscrit au point de vue du directeur du secrétariat général, selon lequel la divulgation du document minerait la possibilité d'une discussion effective, informelle et confidentielle entre les membres des instances décisionnelles et, par voie de conséquence, restreindrait l'"espace de réflexion" de la BCE. Sorti de son contexte ou considéré isolément, cet avis juridique pourrait potentiellement porter atteinte à l'indépendance des membres du conseil des gouverneurs, laquelle constitue un principe fondamental consacré par l'article 130 TFUE ; cela vaut tout particulièrement dans un contexte de [banques centrales nationales] offrant ou projetant d'offrir une [fourniture de liquidités d'urgence] ou assurant d'autres fonctions nationales. »

- 37 Il en résulte que le document litigieux contenait la réponse d'un conseiller externe à une consultation juridique que lui avait demandée la BCE et que la BCE a estimé que ce document était destiné à fournir à ses instances décisionnelles une « meilleure information juridique » et un « soutien » en vue de leurs discussions et réflexions internes et préliminaires relatives aux décisions que le conseil des gouverneurs serait censé prendre, au titre de l'article 14.4 du protocole sur le SEBC et la BCE, pendant l'année 2015 et postérieurement.
- 38 À cet égard, d'une part, il convient de constater que l'article 14.4 du protocole sur le SEBC et la BCE dispose :

« Les banques centrales nationales peuvent exercer d'autres fonctions que celles qui sont spécifiées dans [le protocole sur le SEBC et la BCE], à moins que le conseil des gouverneurs ne décide, à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, que ces fonctions interfèrent avec les objectifs et les

missions du SEBC. Ces fonctions, que les banques centrales nationales exercent sous leur propre responsabilité et à leurs propres risques, ne sont pas considérées comme faisant partie des fonctions du SEBC. »

- 39 Ainsi, il ressort de cet article 14.4 du protocole sur le SEBC et la BCE que le conseil des gouverneurs de la BCE est l'organe compétent notamment pour restreindre la fourniture de liquidités d'urgence par une banque centrale nationale, dans la mesure où il est considéré que cette fourniture interfère avec les objectifs et les missions du SEBC.
- 40 D'autre part, il convient de constater que, selon l'article 10.4 du protocole sur le SEBC et la BCE, les réunions du conseil des gouverneurs sont confidentielles et seul ce conseil peut décider de rendre public le résultat de ses délibérations.
- 41 Au vu de ce qui précède, il y a lieu de relever que la BCE a pu à bon droit considérer que le document litigieux était un document destiné à l'utilisation interne au sens de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, de la décision 2004/258, dans la mesure où elle a considéré que ce document était destiné à apporter des informations et un soutien aux délibérations du conseil des gouverneurs dans le cadre des compétences qui lui sont attribuées par l'article 14.4 du protocole sur le SEBC et la BCE.
- 42 Les arguments avancés par les requérants ne sauraient remettre en cause cette appréciation.
- 43 En premier lieu, il convient de rejeter d'emblée l'argument des requérants selon lequel l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, de la décision 2004/258 ne serait pas applicable au document litigieux, car celui-ci était un avis juridique qui rentrait dans le champ d'application de l'exception relative à la protection des avis juridiques, prévue à l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, de cette décision. Cette affirmation n'est étayée ni par le libellé ni par la finalité des dispositions en cause.
- 44 D'une part, il y a lieu de souligner que la BCE, aux fins d'apprécier une demande d'accès à des documents qu'elle détient, peut prendre en compte plusieurs motifs de refus visés à l'article 4 de la décision 2004/258 (voir, par analogie, arrêts du 28 juin 2012, *Commission/Éditions Odile Jacob*, C-404/10 P, EU:C:2012:393, point 113, et du 3 juillet 2014, *Conseil/in't Veld*, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, point 100 et jurisprudence citée).
- 45 Ainsi, en l'espèce, il convient de relever que les exceptions qui ont motivé le refus d'accès au document litigieux, à savoir l'exception relative à la protection des avis juridiques et l'exception relative à la protection des documents destinés à l'utilisation interne, constituent chacune des motifs de refus autonomes, la première n'étant pas une *lex specialis* par rapport à la seconde.
- 46 D'autre part, il y a lieu de constater qu'il ressort du libellé de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, de la décision 2004/258 que l'exception prévue vise les documents rédigés ou reçus par la BCE destinés à l'utilisation interne ou destinés à des échanges de vues entre la BCE et les autorités nationales, indépendamment du fait qu'ils contiennent ou non des avis juridiques.
- 47 Partant, il est indifférent, en vue de l'application de l'exception visée à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, de la décision 2004/258, que le document litigieux puisse également être qualifié d'avis juridique. Il importe de noter d'ailleurs que, sur ce point, les requérants se contredisent, puisqu'ils soutiennent eux-mêmes, dans la requête, que le document litigieux ne saurait être considéré comme un avis juridique aux fins de l'application de l'exception visée à l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, de la décision 2004/258.

- 48 En deuxième lieu, il y a lieu de rejeter l'argument des requérants selon lequel les conditions prévues par l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, de la décision 2004/258 ne seraient pas remplies, étant donné que le document litigieux, d'une part, ne serait pas de nature interne et, d'autre part, ne serait pas lié à une procédure concrète.
- 49 Ainsi que le fait valoir la BCE, il n'est pas soutenu dans la décision attaquée que le document litigieux est un document interne, mais que ce document est destiné à l'utilisation interne. En effet, il ressort clairement de la décision attaquée que le document litigieux a été sollicité auprès d'un conseiller externe aux fins de fournir une expertise juridique visant à enrichir les réflexions internes des instances décisionnelles de la BCE et d'apporter un soutien à ses délibérations et consultations (voir point 36 ci-dessus).
- 50 En outre, le document litigieux n'est, certes, pas lié à une procédure concrète et, par conséquent, ne constitue pas un document à la suite duquel la BCE aurait pris position dans un cas concret de manière définitive. Toutefois, ainsi qu'il ressort également de la décision attaquée, ce document est destiné à apporter, de manière générale, un soutien aux délibérations que le conseil des gouverneurs serait censé prendre au titre de l'article 14.4 du protocole sur le SEBC et la BCE, pendant l'année 2015 et postérieurement. Partant, ce document est un document préparatoire, en vue de l'adoption d'éventuelles décisions des organes de la BCE.
- 51 De plus, il y a lieu de rappeler, ainsi qu'il ressort des points 25 à 31 ci-dessus, que l'application de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, de la décision 2004/258 n'exige pas que la BCE démontre que la divulgation du document porterait gravement atteinte à son processus décisionnel. Ainsi, le fait que le document litigieux ne soit pas lié à une procédure concrète ne suffit pas à exclure l'application de cette exception.
- 52 Dans ces circonstances, il ne saurait être considéré que le document litigieux n'était pas destiné à l'utilisation interne dans le cadre de délibérations et de consultations préliminaires au sein de la BCE, au sens de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, de la décision 2004/258.
- 53 En troisième lieu, s'agissant de la prétendue violation de l'obligation de motivation, il importe de rappeler que, selon une jurisprudence constante, la motivation exigée par l'article 296, deuxième alinéa, 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 adoptée et à la juridiction compétente d'exercer son contrôle (voir arrêts du 22 mars 2001, *France/Commission*, C-17/99, EU:C:2001:178, point 35 et jurisprudence citée, et du 28 mars 2017, *Deutsche Telekom/Commission*, T-210/15, EU:T:2017:224, point 87).
- 54 En outre, il y a lieu de reconnaître que la BCE dispose d'une large marge d'appréciation s'agissant de la question de savoir si l'intérêt public concernant la protection des documents destinés à son utilisation interne pouvait être atteint par la divulgation des informations contenues dans le document litigieux. Ainsi, le contrôle de légalité exercé par le juge de l'Union à cet égard 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 d'appréciation et de détournement de pouvoir (voir, par analogie, arrêt du 4 juin 2015, *Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/BCE*, T-376/13, EU:T:2015:361, point 53 et jurisprudence citée). Partant, en raison du contrôle limité du juge de l'Union, le respect de l'obligation pour la BCE de motiver de façon suffisante ses décisions revêt une importance d'autant plus fondamentale. En effet, c'est seulement ainsi que le juge de l'Union est en mesure de vérifier si les éléments de fait et de droit dont dépend l'exercice du pouvoir d'appréciation ont été réunis (voir, par analogie, arrêt du 4 juin 2015, *Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/BCE*, T-376/13, EU:T:2015:361, point 54 et jurisprudence citée).

- 55 En l'espèce, la décision attaquée précise que le document litigieux était un document destiné à l'utilisation interne dans le cadre de délibérations et de consultations préliminaires du conseil des gouverneurs. À cet égard, il ressort de la décision attaquée que le document litigieux avait été sollicité auprès d'un conseiller externe aux fins d'enrichir les réflexions et d'apporter un soutien aux délibérations que le conseil des gouverneurs serait censé prendre au titre de l'article 14.4 du protocole sur le SEBC et la BCE, pendant l'année 2015 et postérieurement. Selon la BCE, la divulgation du document « minerait la possibilité d'une discussion effective, informelle et confidentielle entre les membres des instances décisionnelles et, par voie de conséquence, restreindrait l'"espace de réflexion" de la BCE ». En outre, la divulgation du document litigieux, dans la mesure où celui-ci serait isolé de son contexte, risquerait de porter atteinte à l'indépendance des membres du conseil des gouverneurs, laquelle constitue un principe fondamental consacré par l'article 130 TFUE (voir point 36 ci-dessus).
- 56 Il en résulte que, contrairement à ce que font valoir les requérants, la motivation de la décision attaquée n'est pas dépourvue d'éléments concrets, indiquant notamment la nature du document litigieux, sa fonction et sa finalité au sein de la BCE ainsi que les risques que sa divulgation présenterait.
- 57 De plus, il y a lieu de considérer que l'obligation de motivation ne s'opposait aucunement à ce que la BCE se fondât sur des considérations prenant en compte les effets hypothétiques que la divulgation du document litigieux pourrait entraîner sur l'espace de réflexion de la BCE. En effet, d'une part, le raisonnement susmentionné est suffisamment précis pour permettre aux requérants de contester son bien-fondé et au Tribunal d'exercer son contrôle. D'autre part, ainsi que l'invoque la BCE, l'absence d'une motivation plus détaillée était justifiée par le souci de ne pas dévoiler des informations dont la protection est visée par l'exception invoquée (voir, en ce sens, par analogie, arrêt du 4 juin 2015, *Versorgungswerk der Zahnärztekammer Schleswig-Holstein/BCE*, T-376/13, EU:T:2015:361, point 55).
- 58 La BCE a donc satisfait à son obligation de motivation. Partant, dans la mesure où ce grief vise l'obligation de motivation en tant que formalité substantielle, il doit être rejeté.
- 59 Par ailleurs, en ce que l'argumentation des requérants viserait à contester le bien-fondé des motifs de la décision attaquée, il y a lieu de relever que, ainsi qu'il ressort du point 41 ci-dessus, les motifs indiqués dans la décision attaquée pour considérer que le document litigieux était un document destiné à l'utilisation interne au sens de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, de la décision 2004/258 n'apparaissent pas entachés d'erreur.
- 60 À cet égard, il y a lieu d'ajouter que, contrairement à ce que font valoir les requérants, la BCE pouvait à bon droit prendre en considération les effets hypothétiques que la divulgation du document litigieux pourrait entraîner sur l'espace de réflexion de la BCE pendant l'année de 2015 et également dans la période postérieure à 2015, puisque le libellé de l'article 14.4 du protocole sur le SEBC et la BCE n'avait pas changé, de sorte que le document litigieux conservait son utilité.
- 61 Au vu de l'ensemble de ce qui précède, il y a lieu d'écarter la première branche du second moyen.

Sur la seconde branche du second moyen, tirée de l'existence d'un intérêt public supérieur justifiant la divulgation du document litigieux

- 62 Les requérants font valoir que, même si les conditions de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, de la décision 2004/258 étaient réunies, il n'en demeurerait pas moins qu'il existait un intérêt public supérieur à la divulgation du document litigieux. Selon les requérants, premièrement, cet intérêt public supérieur découle, en général, du fait que les citoyens ont par principe un intérêt à vérifier la légalité de l'action des institutions de l'Union. De plus, ainsi qu'il ressortirait du considérant 1 de la décision 2004/258, une transparence accrue permet une meilleure participation des citoyens au processus décisionnel et renforce la légitimité, l'efficacité et la responsabilité de l'administration.

Deuxièmement, cet intérêt public supérieur découlerait, en particulier, de l'intérêt à savoir dans quelle mesure la BCE aurait mis en balance divers objectifs lorsqu'elle a rédigé l'accord relatif à la fourniture de liquidités d'urgence du 17 mai 2017 et comment ses experts juridiques ont interprété le cadre juridique qui s'y rapporte. Troisièmement, la BCE aurait commis une erreur de droit dans la mise en balance des intérêts concernés, car elle se serait fondée sur la prémisse erronée de la primauté de l'intérêt à la confidentialité. Il résulterait notamment de l'article 42 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ainsi que de l'arrêt du 18 juillet 2017, *Commission/Breyer* (C-213/15 P, EU:C:2017:563), qu'une mise en balance des intérêts est nécessaire, indépendamment du fait que le document dont l'accès a été demandé concerne les activités administratives de l'institution ou son domaine principal d'activité.

63 La BCE conteste ces arguments.

64 À titre liminaire, il convient de relever que, dans les hypothèses visées à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, de la décision 2004/258, il incombe à la BCE de fournir des explications sur la question de savoir s'il n'existe pas un intérêt public supérieur justifiant néanmoins la divulgation du document concerné (voir, par analogie, arrêts du 1^{er} juillet 2008, *Suède et Turco/Conseil*, C-39/05 P et C-52/05 P, EU:C:2008:374, point 49, et du 12 septembre 2013, *Besselink/Conseil*, T-331/11, non publié, EU:T:2013:419, point 96).

65 En particulier, le régime de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, de la décision 2004/258 est fondé sur une mise en balance des intérêts qui s'opposent dans une situation donnée, à savoir, d'une part, les intérêts qui seraient favorisés par la divulgation des documents concernés et, d'autre part, ceux qui seraient menacés par cette divulgation. La décision prise sur une demande d'accès à des documents dépend de la question de savoir quel est l'intérêt qui doit prévaloir dans le cas d'espèce (voir, par analogie, arrêt du 14 novembre 2013, *LPN et Finlande/Commission*, C-514/11 P et C-605/11 P, EU:C:2013:738, point 42).

66 Alors qu'il incombe à l'institution concernée de mettre en balance des intérêts divergents, il appartient à la partie requérante d'invoquer de manière concrète des circonstances fondant un tel intérêt public supérieur. L'exposé de considérations d'ordre purement général ne saurait suffire aux fins d'établir qu'un intérêt public supérieur prime les raisons justifiant le refus de divulgation des documents en cause (voir, par analogie, arrêt du 15 septembre 2016, *Herbert Smith Freehills/Commission*, T-755/14, non publié, EU:T:2016:482, point 69 et jurisprudence citée).

67 En l'espèce, ainsi qu'il ressort de la décision attaquée, la BCE a estimé qu'un intérêt public supérieur justifiant la divulgation du document litigieux faisait défaut. À cet égard, la BCE a précisé, premièrement, que l'intérêt invoqué par les requérants, à savoir le droit des citoyens de vérifier la légalité des mesures adoptées par la BCE, même en admettant sa nature d'intérêt public, ne primait pas sur les intérêts protégés par l'exception relative à la protection des documents destinés à l'utilisation interne. Deuxièmement, l'intérêt public serait plus efficacement servi en l'espèce par la protection des consultations et des délibérations internes de la BCE, lorsque cette protection était nécessaire pour garantir la capacité de la BCE à accomplir ses fonctions. Troisièmement, le document litigieux n'aurait pour objet aucune décision concrète de la BCE et il ne se prononcerait pas sur la légalité de ses actes. Quatrièmement, seul le juge de l'Union serait compétent pour examiner la légalité des actes de la BCE.

68 Les arguments avancés par les requérants ne permettent pas de remettre en cause cette appréciation.

69 En premier lieu, il convient de rejeter l'argument des requérants tiré d'une prétendue transparence accrue qui ressortirait du considérant 1 de la décision 2004/258. Ainsi qu'il ressort d'une lecture conjointe des considérants 1 à 3 de la décision 2004/258, l'accès plus large aux documents et aux

archives de la BCE visé par cette décision doit être concilié avec la nécessité de veiller à protéger notamment l'indépendance de la BCE et la confidentialité de certaines questions touchant à l'accomplissement de ses missions (voir point 16 ci-dessus).

- 70 En deuxième lieu, s'agissant de l'intérêt des citoyens à vérifier la légalité des actes des institutions de l'Union, il y a lieu de considérer que, eu égard à la jurisprudence citée au point 66 ci-dessus, une considération aussi générale ne saurait être de nature à établir que le principe de transparence présente, en l'espèce, une acuité particulière qui pourrait primer les motifs justifiant le refus d'accès au document litigieux (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 15 septembre 2016, *Herbert Smith Freehills/Commission*, T-755/14, non publié, EU:T:2016:482, point 74).
- 71 En troisième lieu, s'agissant de l'intérêt de savoir dans quelle mesure la BCE avait mis en balance divers objectifs lorsqu'elle a rédigé l'accord relatif à la fourniture de liquidités d'urgence du 17 mai 2017 et comment ses experts juridiques ont interprété le cadre juridique qui s'y rapporte, il y a lieu de considérer qu'un tel intérêt, même en admettant sa nature publique, n'est pas démontré en l'espèce. Ainsi que le fait valoir la BCE, l'accord et le document litigieux ont été adoptés à des dates très éloignées dans le temps et ce dernier concerne non pas la fourniture de liquidités d'urgence, mais des questions générales liées à l'interprétation de l'article 14.4. du protocole sur le SEBC et la BCE. Dans ce contexte, il n'est pas démontré que le document litigieux avait un lien direct avec l'accord relatif à la fourniture de liquidités d'urgence.
- 72 En tout état de cause, l'intérêt à avoir accès au document litigieux en tant que prétendu document préparatoire de l'accord relatif à la fourniture de liquidités d'urgence ne saurait primer l'intérêt public sous-jacent à l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, de la décision 2004/258, à savoir l'intérêt public concernant la protection, d'une part, d'un espace de réflexion interne à la BCE permettant un échange de vues confidentiel au sein des organes de décision de l'institution dans le cadre de ses délibérations et de ses consultations préliminaires et, d'autre part, d'un espace d'échange de vues confidentiel entre la BCE et les autorités nationales concernées. De plus, l'accord relatif à la fourniture de liquidités d'urgence étant un document public, les requérants étaient en mesure de l'examiner aux fins de vérifier la mise en balance des divers objectifs poursuivis et l'interprétation du cadre juridique qui s'y rapporte qui ont été retenus par la BCE lors de sa rédaction.
- 73 Au vu de ce qui précède, la seconde branche du second moyen doit être écartée et, partant, le second moyen dans son ensemble.
- 74 Étant donné que la BCE pouvait, à bon droit, fonder son refus d'accorder l'accès au document litigieux sur l'exception au droit d'accès prévue à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, de la décision 2004/258, il n'est pas nécessaire d'examiner le premier moyen concernant l'exception au droit d'accès prévue à l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, de cette décision.
- 75 Il en résulte que le recours doit être rejeté dans son intégralité comme étant non fondé.

Sur les dépens

- 76 Aux termes de l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens.
- 77 Les requérants ayant succombé, il y a lieu de les condamner aux dépens, conformément aux conclusions de la BCE.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (deuxième chambre)

déclare et arrête :

- 1) **Le recours est rejeté.**
- 2) **MM. Fabio De Masi et Yanis Varoufakis supporteront, outre leurs propres dépens, ceux exposés par la Banque centrale européenne (BCE).**

Prek

Schalin

Costeira

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 12 mars 2019.

Signatures