

ARRÊT DE LA COUR

6 décembre 2001 *

Dans l'affaire C-353/99 P,

Conseil de l'Union européenne, représenté par M^{me} J. Aussant et MM. G. Maganza et M. Bauer, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

soutenu par

Royaume d'Espagne, représenté par M^{me} R. Silva de Lapuerta, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie intervenante au pourvoi,

* Langue de procédure: l'anglais.

ayant pour objet un pourvoi formé contre l'arrêt du Tribunal de première instance des Communautés européennes (première chambre) du 19 juillet 1999, Hautala/Conseil (T-14/98, Rec. p. II-2489), et tendant à l'annulation de cet arrêt,

les autres parties à la procédure étant:

Heidi Hautala, membre du Parlement européen, représentée par M^{es} O. W. Brouwer et T. Janssens, avocats, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie demanderesse en première instance,

soutenue par

Royaume de Danemark, représenté par M. J. Molde, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

et par

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté par M. J. E. Collins, en qualité d'agent, assisté de M^{me} H. Davies, barrister, ayant élu domicile à Luxembourg,

parties intervenantes au pourvoi,

République de Finlande, représentée initialement par M. H. Rotkirch, puis par M^{me} T. Pynnä, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

Royaume de Suède, représenté par M. A. Kruse, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

et

République française,

parties intervenantes en première instance,

LA COUR,

composée de M. G. C. Rodríguez Iglesias, président, M. P. Jann, M^{mes} F. Macken et N. Colneric, et M. S. von Bahr, présidents de chambre, MM. C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissechet, M. Wathelet, V. Skouris, J. N. Cunha Rodrigues (rapporteur) et C. W. A. Timmermans, juges,

avocat général: M. P. Léger,
greffier: M^{me} D. Louterman-Hubeau, chef de division,

vu le rapport d'audience,

I - 9596

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 13 mars 2001,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 10 juillet 2001,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 22 septembre 1999, le Conseil de l'Union européenne a, en vertu de l'article 49 du statut CE de la Cour de justice, formé un pourvoi contre l'arrêt du Tribunal de première instance du 19 juillet 1999, Hautala/Conseil (T-14/98, Rec. p. II-2489, ci-après l'«arrêt attaqué»), par lequel celui-ci a annulé la décision du Conseil du 4 novembre 1997 refusant à M^{me} Hautala l'accès au rapport du groupe de travail «Exportations d'armes conventionnelles» (ci-après la «décision litigieuse»).

- 2 Par ordonnance du président de la Cour du 10 février 2000, le royaume d'Espagne a été admis à intervenir à l'appui des conclusions du Conseil, alors que le royaume de Danemark et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ont été admis à intervenir à l'appui des conclusions de M^{me} Hautala.

Le cadre juridique

3 S'agissant du cadre juridique, le Tribunal a constaté:

«1 L'acte final du traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992, contient une déclaration (n° 17) relative au droit d'accès à l'information (ci-après 'déclaration n° 17') qui énonce ce qui suit:

'La conférence estime que la transparence du processus décisionnel renforce le caractère démocratique des institutions ainsi que la confiance du public envers l'administration. En conséquence, la conférence recommande que la Commission soumette au Conseil, au plus tard en 1993, un rapport sur des mesures visant à accroître l'accès du public à l'information dont disposent les institutions.'

2 Lors de la clôture du Conseil européen de Birmingham le 16 octobre 1992, les chefs d'État et de gouvernement ont fait une déclaration intitulée 'Une Communauté proche de ses citoyens' (Bull. CE 10-1992, p. 9), dans laquelle ils ont souligné la nécessité de rendre la Communauté plus ouverte. Cet engagement a été réaffirmé lors du Conseil européen d'Édimbourg le 12 décembre 1992 (Bull. CE 12-1992, p. 7).

3 Le 5 mai 1993, la Commission a adressé au Conseil, au Parlement et au Comité économique et social la communication 93/C 156/05 relative à l'accès du public aux documents des institutions (JO C 156, p. 5). Celle-ci contenait les résultats d'une enquête comparative sur l'accès du public aux documents dans les États membres ainsi que dans certains pays tiers et concluait qu'il semblait indiqué de développer un accès plus important aux documents au niveau communautaire.

- 4 Le 2 juin 1993, la Commission a adopté la communication 93/C 166/04 sur la transparence dans la Communauté (JO C 166, p. 4), dans laquelle sont exposés les principes de base régissant l'accès aux documents.

- 5 Lors du Conseil européen de Copenhague le 22 juin 1993, le Conseil et la Commission ont été invités 'à poursuivre leurs travaux sur la base du principe selon lequel les citoyens doivent avoir l'accès le plus complet possible à l'information' (Bull. CE 6-1993, p. 16, point I.22).

- 6 Dans le cadre de ces étapes préliminaires vers la mise en œuvre du principe de transparence, le Conseil et la Commission ont approuvé, le 6 décembre 1993, un code de conduite concernant l'accès du public aux documents du Conseil et de la Commission (JO L 340, p. 41, ci-après 'code de conduite'), visant à fixer les principes régissant l'accès aux documents qu'ils détiennent.

- 7 Le code de conduite énonce le principe général suivant:

'Le public aura le plus large accès possible aux documents détenus par la Commission et le Conseil.'

- 8 Il définit le terme 'document' comme étant 'tout écrit, quel que soit son support, contenant des données existantes, détenu par le Conseil ou la Commission'.

- 9 Les circonstances qui peuvent être invoquées par une institution pour justifier le rejet d'une demande d'accès à des documents sont énumérées, dans le code de conduite, dans les termes suivants:

'Les institutions refusent l'accès à tout document dont la divulgation pourrait porter atteinte à:

— la protection de l'intérêt public (sécurité publique, relations internationales, stabilité monétaire, procédures juridictionnelles, activités d'inspection et d'enquête),

— [...]

Elles peuvent aussi le refuser pour assurer la protection de l'intérêt de l'institution relatif au secret de ses délibérations.'

- 10 Par ailleurs, le code de conduite dispose ce qui suit:

'La Commission et le Conseil prendront, chacun pour ce qui le concerne, les mesures nécessaires à la mise en œuvre des présents principes avant le 1^{er} janvier 1994.'

11 Pour assurer la mise en œuvre de cet engagement, le Conseil a adopté, le 20 décembre 1993, la décision 93/731/CE relative à l'accès du public aux documents du Conseil (JO L 340, p. 43, ci-après 'décision 93/731').

12 L'article 4, paragraphe 1, de la décision 93/731 dispose ce qui suit:

'L'accès à un document du Conseil ne peut être accordé lorsque sa divulgation pourrait porter atteinte à:

— la protection de l'intérêt public (sécurité publique, relations internationales, stabilité monétaire, procédures juridictionnelles, activités d'inspection et d'enquête),

[...]'»

Les faits à l'origine du litige

4 Quant aux faits à l'origine du recours, le Tribunal a relevé:

«13 [M^{me} Hautala] est membre du Parlement européen.

- 14 Le 14 novembre 1996, elle a posé une question écrite au Conseil (question écrite P-3219/96, JO 1997, C 186, p. 48) visant à obtenir des clarifications quant aux huit critères d'exportation d'armes définis par les Conseils européens de Luxembourg, en juin 1991, et de Lisbonne, en juin 1992. Elle a, en particulier, soulevé les questions suivantes:

“Le Conseil compte-t-il prendre les mesures qui s'imposent pour mettre fin à la violation des droits de l'homme entretenue par les exportations d'armes des États membres de l'Union? Pour quelles raisons les instructions présentées au comité politique par le groupe de travail du Conseil 'Exportations d'armes conventionnelles' afin de préciser les critères restent-elles secrètes?”

- 15 Le Conseil a répondu le 10 mars 1997 en indiquant, notamment, ce qui suit:

“L'un des huit critères concerne le respect des droits de l'homme de la part du pays de destination finale, question qui préoccupe l'ensemble des États membres. Ceux-ci procèdent à des échanges de vues sur cette question, ainsi que sur d'autres aspects relatifs à la politique en matière d'exportation d'armes, dans le cadre du Groupe 'Exportations d'armes conventionnelles' de la politique extérieure et de sécurité commune (PESC), qui a été chargé d'accorder une attention particulière à la mise en œuvre des huit critères afin de parvenir à une interprétation commune.

Lors de sa réunion des 14 et 15 novembre 1996, le Comité politique [du Conseil] a approuvé un rapport du Groupe 'Exportations d'armes conventionnelles' afin d'améliorer encore la mise en œuvre cohérente des critères communs. Le Comité politique a également décidé que le groupe devrait continuer de suivre cette question de près.

Les décisions proprement dites relatives à l'octroi de licences d'exportation constituent cependant une question qui continue de relever des autorités nationales. Dès lors, le Conseil n'est pas en mesure de commenter les différentes autorisations d'exportation ou les politiques nationales en matière d'information du public dans ce domaine."

- 16 Par lettre du 17 juin 1997, adressée au secrétaire général du Conseil, [M^{me} Hautala] a demandé que le rapport mentionné dans la réponse du Conseil lui soit communiqué (ci-après 'rapport litigieux').
- 17 Le rapport litigieux a été approuvé par le comité politique mais ne l'a jamais été par le Conseil. Il a été établi dans le cadre du système spécial de correspondance européenne COREU — système adopté dans le cadre de la PESC en application des dispositions du titre V du traité sur l'Union européenne par les États membres et la Commission en 1995 — qui ne fait pas l'objet d'une diffusion par les canaux habituels de distribution des documents du Conseil. Dans la pratique du Conseil, le réseau COREU est réservé aux questions relevant du titre V susvisé. La diffusion de documents transmis via le réseau COREU est limitée à un nombre restreint de destinataires autorisés dans les États membres, à la Commission et au secrétariat général du Conseil.
- 18 Par lettre du 25 juillet 1997, le secrétariat général du Conseil a refusé l'accès au rapport litigieux, en vertu de l'article 4, paragraphe 1, de la décision 93/731, en relevant qu'il contenait 'des informations extrêmement sensibles dont la divulgation porterait atteinte à l'intérêt public, dans le domaine de la sécurité publique'.
- 19 Par lettre du 1^{er} septembre 1997, [M^{me} Hautala] a formulé une demande confirmative, conformément à l'article 7, paragraphe 1, de la décision 93/731.

20 La demande confirmative a été traitée par le groupe 'information' du Comité des représentants permanents lors de sa réunion du 24 octobre 1997 et par les membres du Conseil lors de sa session du 3 novembre 1997 à l'issue de laquelle la majorité simple requise a estimé qu'il fallait répondre par la négative. Quatre délégations étaient favorables à sa divulgation.

21 Par lettre du 4 novembre 1997 (ci-après 'décision [litigieuse]'), le Conseil a rejeté la demande confirmative dans les termes suivants:

'Je fais suite à votre lettre du 1^{er} septembre 1997, dans laquelle vous formulez, en application de l'article 7, paragraphe 1, de la décision 93/731/CE, une demande confirmative tendant à obtenir l'accès au rapport [litigieux ...]

Votre demande a été reconsidérée par le Conseil sur la base d'un examen de ce document.

Le Conseil en a conclu que la divulgation du rapport [litigieux ...] pourrait porter atteinte aux relations de l'Union européenne avec des pays tiers.

Il convient donc de refuser l'accès à ce document en vertu de l'article 4, paragraphe 1, de la décision 93/731/CE, afin de protéger l'intérêt public dans le domaine des relations internationales.'

22 Le rapport litigieux a conduit le Conseil à adopter, le 8 juin 1998, un code de conduite pour les exportations d'armes. Ce dernier a fait l'objet d'une publication.»

L'arrêt attaqué

- 5 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 13 janvier 1998, M^{me} Hautala a demandé l'annulation de la décision litigieuse.
- 6 À l'appui de son recours, M^{me} Hautala a invoqué trois moyens tirés, respectivement, d'une violation de l'article 4, paragraphe 1, de la décision 93/731 (premier moyen), d'une méconnaissance de l'article 190 du traité CE (devenu article 253 CE) (deuxième moyen) et d'une violation du principe fondamental de droit communautaire selon lequel les citoyens de l'Union européenne doivent se voir accorder l'accès le plus large et le plus complet possible aux documents des institutions communautaires, ainsi que du principe de protection de la confiance légitime (troisième moyen).
- 7 Le Tribunal a d'abord constaté qu'il était compétent pour statuer sur le recours. À cet égard, il s'est exprimé ainsi:

«40 À titre liminaire, il y a lieu de rappeler que, aux termes de l'article 113 du règlement de procédure, le Tribunal peut à tout moment, d'office, examiner les fins de non-recevoir d'ordre public.

41 Le fait que le rapport litigieux ressortit au titre V du traité sur l'Union européenne est sans incidence sur la compétence du Tribunal. Dans son arrêt [du 17 juin 1998, Svenska Journalistförbundet/Conseil (T-174/95, Rec. p. II-2289)] (points 81 et 82), le Tribunal a déjà jugé que la décision 93/731 s'applique à tous les documents du Conseil, indépendamment de leur contenu. Il a dit aussi que, conformément à l'article J.11, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne (les articles J à J.11 du traité sur l'Union européenne ont été remplacés par les articles 11 UE à 28 UE),

les actes pris en application de l'article 151, paragraphe 3, du traité CE (devenu, après modification, article 207, paragraphe 3, CE), qui constitue la base juridique de la décision 93/731, sont applicables aux dispositions relatives aux domaines visés au titre V dudit traité.

42 Ainsi, conformément à la solution adoptée dans l'arrêt [Svenska Journalistförbundet/Conseil, précité] (point 85), en l'absence de dispositions contraires, les documents relevant du titre V du traité sur l'Union européenne sont couverts par la décision 93/731. La circonstance que le Tribunal n'est pas, en vertu de l'article L du traité sur l'Union européenne [(devenu, après modification, article 46 UE)], compétent pour apprécier la légalité des actes relevant du titre V dudit traité, ne fait donc pas obstacle à sa compétence pour se prononcer en matière d'accès du public auxdits actes.»

8 Le Tribunal a ensuite annulé la décision litigieuse après avoir accueilli le premier moyen de M^{me} Hautala en tant qu'il faisait grief au Conseil d'avoir considéré qu'il n'était pas obligé d'envisager s'il pouvait accorder un accès partiel autorisant la divulgation des passages du rapport litigieux qui n'étaient pas couverts par l'exception tirée de la protection de l'intérêt public. À cet égard, le Tribunal a relevé:

«75 En ce qui concerne le troisième argument [du premier moyen], soutenu par le gouvernement suédois, selon lequel le Conseil, par son refus d'accorder l'accès aux passages du rapport litigieux qui ne sont pas couverts par l'exception tirée de la protection de l'intérêt public, aurait violé l'article 4, paragraphe 1, de la décision 93/731, il convient de noter que le Conseil estime que le principe d'accès aux documents ne s'applique qu'aux documents en tant que tels et non aux éléments d'information qui s'y trouvent.

- 76 Il incombe ainsi au Tribunal de vérifier si le Conseil était tenu d'examiner si un accès partiel pouvait être accordé. Cette question étant une question de droit, le contrôle exercé par le Tribunal n'est pas limité.
- 77 À cet égard, il convient de rappeler que la décision 93/731 est une mesure d'ordre interne prise par le Conseil sur le fondement de l'article 151, paragraphe 3, du traité CE. En l'absence de législation communautaire spécifique, le Conseil détermine les conditions dans lesquelles sont traitées les demandes d'accès à ses documents (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 30 avril 1996, Pays-Bas/Conseil, C-58/94, Rec. p. I-2169, points 37 et 38). Dès lors, si le Conseil le voulait, il pourrait décider d'accorder l'accès partiel à ses documents au titre d'une nouvelle politique.
- 78 Or, la décision 93/731 n'impose pas expressément au Conseil d'examiner si un accès partiel aux documents peut être accordé. Elle n'interdit pas non plus, comme le Conseil l'a reconnu à l'audience, explicitement une telle possibilité.
- 79 Au vu de ce qui précède, il y a lieu de rappeler, aux fins de l'interprétation de l'article 4 de la décision 93/731, la base sur laquelle le Conseil a adopté cette décision.
- 80 Il convient de constater que la déclaration n° 17 recommandait que la Commission soumette au Conseil, au plus tard en 1993, un rapport sur des mesures visant à accroître l'accès du public à l'information dont disposent les institutions. Cet engagement a été réaffirmé lors du Conseil européen de Copenhague le 22 juin 1993, qui a invité le Conseil et la Commission 'à poursuivre leurs travaux sur la base du principe selon lequel les citoyens doivent avoir l'accès le plus complet possible à l'information'.

81 Dans le préambule du code de conduite, le Conseil et la Commission visent expressément la déclaration n° 17 et les conclusions du Conseil européen de Copenhague comme base de leur initiative. Le code de conduite énonce le principe général selon lequel le public aura le plus large accès possible aux documents.

82 De plus, la Cour a eu l'occasion de souligner, dans son arrêt Pays-Bas/Conseil, précité (point 35), l'importance du droit d'accès du public aux documents détenus par les autorités publiques. La Cour a ainsi rappelé que la déclaration n° 17 rattache ce droit 'au caractère démocratique des institutions'. Dans ses conclusions sous cet arrêt (Rec. p. 2171, point 19), l'avocat général a souligné, en ce qui concerne le droit subjectif à l'information, ce qui suit:

'La base d'un tel droit doit plutôt être recherchée dans le principe démocratique, qui est un des éléments fondateurs de la construction communautaire, tel qu'il est maintenant consacré par le préambule du traité de Maastricht et par l'article F [du traité sur l'Union européenne (devenu, après modification, article 6 UE)] des dispositions communes.'

83 Se référant à l'arrêt Pays-Bas/Conseil, précité, le Tribunal a récemment constaté dans l'arrêt [Svenska Journalistförbundet/Conseil, précité,] (point 66) ce qui suit:

'La décision 93/731 a pour but de traduire le principe d'un accès aussi large que possible des citoyens à l'information, en vue de renforcer le caractère démocratique des institutions ainsi que la confiance du public dans l'administration.'

- 84 Il convient de rappeler ensuite que, lorsqu'un principe général est établi et que des exceptions à ce principe sont prévues, ces dernières doivent être interprétées et appliquées restrictivement, de manière à ne pas tenir en échec l'application du principe général (voir, en ce sens, arrêts [du Tribunal du 5 mars 1997,] WWF UK/Commission, [T-105/95, Rec. p. II-313], point 56, et [du 6 février 1998,] Interporc/Commission, [T-124/96, Rec. p. II-231], point 49). En l'espèce, il s'agit d'interpréter les dispositions de l'article 4, paragraphe 1, de la décision 93/731, qui énumère les exceptions au principe général susvisé.
- 85 De plus, le principe de proportionnalité exige que 'les dérogations ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire pour atteindre le but recherché' (arrêt de la Cour du 15 mai 1986, Johnston, 222/84, Rec. p. 1651, point 38). En l'espèce, le but poursuivi par le Conseil en refusant l'accès au rapport litigieux est, selon la motivation contenue dans la décision [litigieuse], 'de protéger l'intérêt public dans le domaine des relations internationales'. Or, un tel but peut être atteint même dans l'hypothèse où le Conseil se limiterait à censurer, après examen, les passages du rapport litigieux qui peuvent porter atteinte aux relations internationales.
- 86 Dans ce contexte, le principe de proportionnalité permettrait au Conseil, dans des cas particuliers où le volume du document ou celui des passages à censurer entraînerait pour lui une tâche administrative inappropriée, de mettre en balance, d'une part, l'intérêt de l'accès du public à ces parties fragmentaires et, d'autre part, la charge de travail qui en découlerait. Le Conseil pourrait ainsi, dans ces cas particuliers, sauvegarder l'intérêt d'une bonne administration.
- 87 Compte tenu de ce qui précède, l'interprétation de l'article 4, paragraphe 1, de la décision 93/731, doit se faire à la lumière du principe du droit à l'information et du principe de proportionnalité. Il en résulte que le Conseil est tenu d'examiner s'il convient d'accorder un accès partiel aux données non couvertes par les exceptions.

88 Comme il ressort du point 75 ci-dessus, le Conseil n'a pas procédé à un tel examen, car il estime que le principe d'accès aux documents ne s'applique qu'aux documents en tant que tels et non aux éléments d'information qui s'y trouvent. Par conséquent, la décision [litigieuse] se trouve entachée d'une erreur de droit et doit donc être annulée.

89 Il s'ensuit qu'il n'y a pas lieu pour le Tribunal de se prononcer sur les deux autres moyens invoqués par [M^{me} Hautala] à l'appui de son recours.»

Le pourvoi

Moyens et arguments des parties

9 Le Conseil, soutenu par le royaume d'Espagne, demande à ce qu'il plaise à la Cour annuler l'arrêt attaqué, rejeter le recours présenté en première instance comme étant non fondé, condamner M^{me} Hautala aux dépens de première instance et statuer sur les dépens du pourvoi comme il convient.

10 Selon le Conseil et le gouvernement espagnol, le Tribunal a commis une erreur de droit en interprétant la décision 93/731 en ce sens qu'elle obligerait le Conseil à examiner s'il convient d'accorder un accès aux informations contenues dans un document qui ne sont pas couvertes par les exceptions énumérées à l'article 4 de ladite décision.

- 11 Le Conseil fait d'abord valoir que, selon les termes mêmes de la décision 93/731, qui prévoit l'accès à des «documents» et non pas à l'«information», ne seraient visés par cette décision que les documents du Conseil en tant que tels et non pas les éléments d'information qui s'y trouvent. Le Conseil devrait examiner uniquement si le document demandé, dans sa forme existante et sans la moindre altération, peut être communiqué ou non. Dans ces conditions, le Tribunal aurait commis une erreur de droit en faisant découler de la décision 93/731 une obligation à la charge du Conseil consistant non pas à faire droit à une demande d'accès à un document, mais à modifier ce document et, partant, à créer un document nouveau constitué des seuls éléments d'information susceptibles d'être divulgués, dans le seul but de fournir des «informations» au public. En outre, pareille obligation serait difficile à mettre en œuvre et entraînerait une charge administrative considérable pour le Conseil.
- 12 Le Conseil soutient ensuite que, contrairement à ce que le Tribunal a déclaré, l'objectif poursuivi par la décision 93/731 n'est pas de consacrer un droit à l'«information», mais un droit spécifique d'accès aux seuls «documents» existants du Conseil, identiques à ceux qui étaient à la disposition des membres de l'institution et sur la base desquels celle-ci a statué. Par conséquent, le Tribunal aurait à tort interprété la décision 93/731 «à la lumière du principe du droit à l'information».
- 13 Enfin, selon le Conseil, en l'absence d'un principe général du droit communautaire conférant aux citoyens un droit absolu d'accès à ses documents, le Tribunal aurait fait une application erronée du principe de proportionnalité. Le principe de proportionnalité trouverait son expression dans l'énumération, figurant à l'article 4 de la décision 93/731, des circonstances justifiant des exceptions au droit d'accès aux documents. Cette énumération, interprétée de manière restrictive et à la lumière de l'objectif poursuivi par ladite décision, consistant à prévoir un accès aux «documents» du Conseil, permettrait de garantir pleinement l'observation dudit principe. En revanche, aucun droit d'accès partiel aux documents du Conseil ne saurait être déduit de ce principe.
- 14 De même, le gouvernement espagnol considère qu'il n'existe pas, en l'état actuel du droit communautaire, un «principe du droit à l'information» tel qu'il est

énoncé dans l'arrêt attaqué. Par ailleurs, le principe de proportionnalité ne saurait obliger le Conseil à envisager l'accès partiel à un document dont la divulgation mettrait en péril l'un des intérêts protégés par l'article 4, paragraphe 1, de la décision 93/731, disposition qui, dans un tel cas, obligerait clairement le Conseil à refuser l'accès au document en question.

- 15 En revanche, M^{me} Hautala conclut à ce qu'il plaise à la Cour rejeter le pourvoi et condamner le Conseil aux dépens. Le royaume de Danemark, le Royaume-Uni, la république de Finlande et le royaume de Suède concluent dans le même sens.

- 16 Selon M^{me} Hautala et ces gouvernements, l'arrêt attaqué a correctement interprété la décision 93/731 en obligeant le Conseil à envisager un accès partiel aux documents qui comportent des informations couvertes par les exceptions prévues à l'article 4, paragraphe 1, de la décision 93/731.

- 17 Une telle obligation à la charge du Conseil résulterait tant des termes mêmes de la décision 93/731 que de l'objectif qu'elle poursuit, consistant à assurer l'accès le plus large possible du citoyen à l'information, en vue de renforcer le caractère démocratique des institutions communautaires ainsi que la confiance du public dans l'administration.

- 18 Selon M^{me} Hautala, la même conclusion découlerait de l'obligation d'interpréter le droit communautaire à la lumière des principes généraux du droit communautaire, dont ferait partie le principe du droit à l'information. Ainsi, afin d'assurer un accès aussi large que possible des citoyens à l'information, le Conseil devrait accorder un accès partiel aux documents lorsque ceux-ci ne peuvent pas être divulgués dans leur intégralité.

- 19 M^{me} Hautala et les gouvernements danois, du Royaume-Uni, finlandais et suédois considèrent que l'obligation d'accorder un accès partiel aux documents du Conseil découle également du principe selon lequel les dérogations à une règle générale sont d'interprétation stricte ainsi que du principe de proportionnalité.
- 20 Enfin, selon M^{me} Hautala, à supposer même que la décision 93/731 n'impose pas au Conseil d'envisager un accès partiel, celui-ci découlerait directement du principe fondamental de droit communautaire en vertu duquel les citoyens de l'Union européenne doivent se voir accorder l'accès le plus large et le plus complet possible aux documents des institutions de l'Union. L'article 255, paragraphe 1, CE, inséré par le traité d'Amsterdam, confirmerait le droit fondamental du citoyen à l'accès aux documents des institutions.

Appréciation de la Cour

- 21 Ainsi que le Tribunal l'a relevé au point 78 de l'arrêt attaqué, si la décision 93/731 n'impose pas expressément au Conseil d'examiner si un accès partiel aux documents peut être accordé, elle n'interdit pas non plus explicitement une telle possibilité.
- 22 Dans le cadre de son interprétation de la décision 93/731, le Tribunal a d'abord rappelé à juste titre, aux points 80 et 81 de l'arrêt attaqué, la genèse de ladite décision. Ainsi, dans la déclaration n° 17, intitulée «déclaration relative au droit d'accès à l'information», la conférence des représentants des gouvernements des États membres a estimé que «la transparence du processus décisionnel renforce le caractère démocratique des institutions ainsi que la confiance du public envers l'administration» et a recommandé que la Commission soumette au Conseil, au plus tard en 1993, un rapport sur des mesures visant à accroître l'«accès du public à l'information» dont disposent les institutions. Cet engagement a été réaffirmé

lors du Conseil européen de Copenhague du 22 juin 1993, qui a invité le Conseil et la Commission «à poursuivre leurs travaux sur la base du principe selon lequel les citoyens doivent avoir l'accès le plus complet possible à l'information». Par ailleurs, dans le préambule du code de conduite, le Conseil et la Commission ont expressément visé la déclaration n° 17 et les conclusions du Conseil européen de Copenhague comme base de leur initiative. Enfin, le code de conduite énonce le principe général selon lequel le public aura «[l]e plus large accès possible aux documents détenus par la Commission et le Conseil».

- 23 Il ressort dès lors du contexte même dans lequel la décision 93/731 a été adoptée que le Conseil et le gouvernement espagnol soutiennent à tort que cette décision ne viserait que l'accès aux «documents» en tant que tels et non pas l'accès aux éléments d'information contenus dans ceux-ci.
- 24 Ensuite, comme le Tribunal l'a pertinemment rappelé au point 82 de l'arrêt attaqué, la Cour a, au point 35 de son arrêt Pays-Bas/Conseil, précité, souligné l'importance du droit d'accès du public aux documents détenus par les autorités publiques et rappelé que la déclaration n° 17 rattache ce droit au «caractère démocratique des institutions».
- 25 L'objectif poursuivi par la décision 93/731, outre qu'il consiste à assurer le fonctionnement interne du Conseil dans l'intérêt d'une bonne administration (arrêt Pays-Bas/Conseil, précité, point 37), est de prévoir en faveur du public l'accès le plus large possible aux documents détenus par le Conseil, si bien que toute exception à ce droit doit être interprétée et appliquée strictement [voir, en ce sens, s'agissant de la décision 94/90/CECA, CE, Euratom, de la Commission, du 8 février 1994, relative à l'accès du public aux documents de la Commission (JO L 46, p. 58), arrêt du 11 janvier 2000, Pays-Bas et Van der Wal/Commission, C-174/98 P et C-189/98 P, Rec. p. I-1, point 27].

- 26 Or, l'interprétation soutenue par le Conseil et le gouvernement espagnol aurait pour effet de tenir en échec, sans la moindre justification, le droit d'accès du public aux éléments d'information figurant dans un document qui ne sont pas couverts par l'une des exceptions énumérées à l'article 4, paragraphe 1, de la décision 93/731. L'effet utile de ce droit en serait considérablement amoindri.
- 27 Enfin, contrairement à ce que soutiennent le Conseil et le gouvernement espagnol, le Tribunal n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que le principe de proportionnalité oblige également le Conseil à envisager l'accès partiel à un document contenant, par ailleurs, des éléments d'information dont la divulgation mettrait en péril l'un des intérêts protégés par l'article 4, paragraphe 1, de la décision 93/731.
- 28 Sur ce point, le Tribunal a rappelé à juste titre, au point 85 de l'arrêt attaqué, la jurisprudence de la Cour selon laquelle le principe de proportionnalité exige que les dérogations ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire pour atteindre le but recherché.
- 29 Or, outre qu'aucun motif n'a été allégué en vue de justifier que des éléments d'information contenus dans un document qui ne relèvent pas des exceptions prévues à l'article 4, paragraphe 1, de la décision 93/731 puissent être tenus secrets par une institution, le refus d'un accès partiel constituerait une mesure manifestement disproportionnée pour assurer la confidentialité des éléments d'information couverts par l'une de ces exceptions. Ainsi que le Tribunal l'a relevé au point 85 de l'arrêt attaqué, le but poursuivi par le Conseil en refusant l'accès au rapport litigieux pourrait être atteint même dans l'hypothèse où le Conseil se limiterait à censurer, après examen, les passages dudit rapport qui peuvent porter atteinte aux relations internationales.
- 30 Le Tribunal a également fait une exacte application du principe de proportionnalité lorsque, en appréciant l'argument du Conseil, tiré des charges adminis-

tratives excessives qu'entraînerait l'obligation de garantir un accès partiel aux documents qu'il détient, il a réservé, au point 86 de l'arrêt attaqué, la possibilité de sauvegarder, dans des cas particuliers, l'intérêt d'une bonne administration.

31 Il ressort de ces considérations, et sans qu'il soit nécessaire d'examiner si, comme le soutiennent le Conseil et le gouvernement espagnol, le Tribunal s'est appuyé à tort sur l'existence d'un «principe du droit à l'information», que c'est à bon droit que le Tribunal a jugé, au point 87 de l'arrêt attaqué, que l'article 4, paragraphe 1, de la décision 93/731 doit être interprété en ce sens que le Conseil est obligé d'examiner s'il convient d'accorder un accès partiel aux données non couvertes par les exceptions et a annulé la décision litigieuse après avoir constaté que le Conseil n'avait pas procédé à un tel examen au motif que, selon cette institution, le principe d'accès aux documents ne s'applique qu'aux documents en tant que tels et non pas aux éléments d'information y contenus.

32 Par conséquent, le pourvoi doit être rejeté.

Sur les dépens

33 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, rendu applicable à la procédure de pourvoi en vertu de l'article 118, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. M^{me} Hautala ayant conclu à la condamnation du Conseil et celui-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens. En application de l'article 69, paragraphe 4, premier alinéa, du même règlement, le royaume d'Espagne, le royaume de Danemark, le Royaume-Uni, la république de Finlande et le royaume de Suède supporteront leurs propres dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

- 1) Le pourvoi est rejeté.
- 2) Le Conseil de l'Union européenne est condamné aux dépens.
- 3) Le royaume d'Espagne, le royaume de Danemark, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, la république de Finlande et le royaume de Suède supporteront leurs propres dépens.

Rodríguez Iglesias	Jann	Macken	
Colneric	von Bahr	Gulmann	Edward
La Pergola	Puissochet	Wathelet	
Skouris	Cunha Rodrigues	Timmermans	

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 6 décembre 2001.

Le greffier

R. Grass

Le président

G. C. Rodríguez Iglesias