



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

3 juillet 2014*

«Pourvoi — Accès aux documents des institutions — Règlement (CE) n° 1049/2001 — Article 4, paragraphes 1, sous a), troisième tiret, 2, deuxième tiret, et 6 — Avis du service juridique du Conseil concernant l'ouverture des négociations en vue de la conclusion d'un accord international — Exceptions au droit d'accès — Protection de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales — Protection des avis juridiques — Décision de refus partiel d'accès»

Dans l'affaire C-350/12 P,

ayant pour objet un pourvoi au titre de l'article 56 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, introduit le 17 juillet 2012,

Conseil de l'Union européenne, représenté par MM. P. Berman et B. Driessen ainsi que par M^{me} C. Fekete, en qualité d'agents,

partie requérante,

les autres parties à la procédure étant:

Sophie in 't Veld, représentée par M^{es} O. Brouwer, E. Raedts et J. Blockx, avocats,

partie demanderesse en première instance,

soutenue par:

Parlement européen, représenté par MM. N. Lorenz et N. Görlitz, en qualité d'agents,

partie intervenante au pourvoi,

Commission européenne, représentée par M. B. Smulders et M^{me} P. Costa de Oliveira, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie intervenante en première instance,

LA COUR (première chambre),

composée de M. A. Tizzano (rapporteur), président de chambre, MM. A. Borg Barthet, E. Levits, M^{me} M. Berger et M. S. Rodin, juges,

avocat général: M^{me} E. Sharpston,

greffier: M. M. Aleksejev, administrateur,

* Langue de procédure: l'anglais.

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 17 octobre 2013,
ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 13 février 2014,
rend le présent

Arrêt

- 1 Par son pourvoi, le Conseil de l'Union européenne demande l'annulation de l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne In 't Veld/Conseil (T-529/09, EU:T:2012:215, ci-après l'«arrêt attaqué»), par lequel celui-ci a partiellement annulé la décision du Conseil du 29 octobre 2009 refusant à M^{me} in 't Veld l'accès intégral à un document contenant l'avis du service juridique du Conseil portant sur une recommandation de la Commission européenne au Conseil visant à autoriser l'ouverture de négociations entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique en vue de la conclusion d'un accord international destiné à mettre à la disposition du département du Trésor des États-Unis des données de messagerie financière (ci-après la «décision litigieuse»).

Le cadre juridique

- 2 Les considérants 2, 4 et 11 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), sont libellés dans les termes suivants:

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

[...]

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

[...]

- (11) En principe, tous les documents des institutions devraient être accessibles au public. Toutefois, certains intérêts publics et privés devraient être garantis par le biais d'un régime d'exceptions. Il convient de permettre aux institutions de protéger leurs consultations et délibérations internes lorsque c'est nécessaire pour préserver leur capacité à remplir leurs missions. Lors de l'évaluation de la nécessité d'une exception, les institutions devraient tenir compte des principes consacrés par la législation communautaire en matière de protection des données personnelles dans tous les domaines d'activité de l'Union.»

3 L'article 1^{er} de ce règlement dispose:

«Le présent règlement vise à:

- a) définir les principes, les conditions et les limites, fondées sur des raisons d'intérêt public ou privé, du droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (ci-après dénommés 'institutions') prévu à l'article 255 du traité CE de manière à garantir un accès aussi large que possible aux documents;

[...]»

4 L'article 2, paragraphe 3, dudit règlement est rédigé comme suit:

«Le présent règlement s'applique à tous les documents détenus par une institution, c'est-à-dire établis ou reçus par elle et en sa possession, dans tous les domaines d'activité de l'Union européenne.»

5 L'article 4, paragraphes 1, 2 et 6, du même règlement prévoit:

«1. Les institutions refusent l'accès à un document dans le cas où la divulgation porterait atteinte à la protection:

- a) de l'intérêt public, en ce qui concerne:

[...]

— les relations internationales,

[...]

2. Les institutions refusent l'accès à un document dans le cas où sa divulgation porterait atteinte à la protection:

[...]

— [...] des avis juridiques,

[...]

à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation du document visé.

[...]

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

Les antécédents du litige

6 M^{me} in 't Veld, membre du Parlement européen, a, le 28 juillet 2009, demandé à avoir accès, en vertu du règlement n° 1049/2001, au document n° 11897/09 du 9 juillet 2009, contenant un avis du service juridique du Conseil relatif à la «recommandation de la Commission au Conseil visant à autoriser l'ouverture de négociations entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique en vue d'un accord

international destiné à mettre à la disposition du département du Trésor des États-Unis des données de messagerie financière dans le cadre de la prévention du terrorisme et du financement du terrorisme ainsi que de la lutte contre ces phénomènes» (ci-après l'«accord envisagé»).

- 7 Par la décision litigieuse, le Conseil n'a autorisé qu'un accès partiel audit document, l'accès intégral étant refusé sur le fondement des exceptions prévues à l'article 4, paragraphes 1, sous a), troisième tiret, et 2, deuxième tiret, du règlement n° 1049/2001, concernant la protection, respectivement, de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales et des avis juridiques.
- 8 Dans cette décision, le Conseil indiquait, d'une part, que «la divulgation du document [n° 11897/09] révélerait au public des informations concernant certaines dispositions de l'accord envisagé [...] et aurait par conséquent une incidence négative sur la position de négociation de l'[Union] et nuirait également au climat de confiance dans les négociations en cours». Le Conseil ajoutait que «la divulgation du document révélerait à l'autre partie [...] des éléments relatifs à la position devant être prise par l'[Union] dans les négociations qui – pour le cas où l'avis juridique serait critique – pourraient être exploités de manière à affaiblir la position de négociation de l'[Union]».
- 9 D'autre part, le Conseil précisait que le document n° 11897/09 contenait «un avis juridique relatif à la base juridique et aux compétences respectives de l'[Union] et de la Communauté européenne pour conclure l'accord [envisagé]» et que ce «sujet sensible, qui a une incidence sur les pouvoirs du Parlement européen dans la conclusion de l'accord [envisagé], a fait l'objet de positions divergentes entre les institutions». Dans ces conditions, selon le Conseil, «[la] divulgation du contenu du document [n° 11897/09] porterait atteinte à la protection des avis juridiques étant donné qu'elle rendrait public un avis interne du service juridique, destiné uniquement aux membres du Conseil dans le contexte des discussions préliminaires au sein du Conseil sur l'accord [envisagé]». En outre, le Conseil a considéré «que la protection de l'avis juridique interne relatif à un projet d'accord international [...] l'emportait sur l'intérêt public à la divulgation».

L'arrêt attaqué et les conclusions des parties

- 10 Le 31 décembre 2009, M^{me} in 't Veld a introduit un recours en annulation de la décision litigieuse, au soutien duquel elle invoquait quatre moyens.
- 11 Les deux premiers moyens de ce recours étaient tirés de la violation de l'article 4, paragraphes 1, sous a), troisième tiret, et 2, deuxième tiret, du règlement n° 1049/2001. Le troisième moyen à l'appui dudit recours était fondé sur la violation de l'article 4, paragraphe 6, de ce règlement, relatif à l'accès partiel aux documents des institutions. Le quatrième moyen, quant à lui, était tiré d'une violation de l'obligation de motivation.
- 12 Par l'arrêt attaqué, le Tribunal a accueilli, pour partie, le premier moyen de M^{me} in 't Veld ainsi que le deuxième moyen, dans son intégralité. Ces deux premiers moyens ayant été considérés comme fondés, le Tribunal a également accueilli le troisième moyen. Le quatrième moyen a été rejeté. Sur ce fondement, le Tribunal a partiellement annulé la décision litigieuse.
- 13 Le 24 juillet 2012, le Conseil a introduit le présent pourvoi, par lequel il demande, soutenu par la Commission, que la Cour annule l'arrêt attaqué, statue à titre définitif sur les questions faisant l'objet du pourvoi et condamne M^{me} in 't Veld aux dépens afférents aux deux instances.
- 14 M^{me} in 't Veld, soutenue par le Parlement européen, demande à la Cour de rejeter le pourvoi et de condamner le Conseil aux dépens.

Sur le pourvoi

- 15 Par son pourvoi, le Conseil reproche au Tribunal d'avoir violé deux dispositions du règlement n° 1049/2001 restreignant le droit d'accès aux documents des institutions. Le premier moyen est ainsi pris de la violation de l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, de ce règlement, relatif à la protection de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales, et le second moyen est tiré d'une violation de l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, dudit règlement, prévoyant une exception au bénéfice des avis juridiques.

Sur le premier moyen, tiré d'une violation de l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement n° 1049/2001

L'arrêt attaqué

- 16 Afin de répondre au premier moyen de recours présenté par M^{me} in 't Veld à l'appui de son recours en annulation, tiré de la violation de l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement n° 1049/2001, le Tribunal, aux points 24 et 25 de l'arrêt attaqué, a rappelé que la décision devant être prise par l'institution en application de cette disposition revêt un caractère complexe et délicat nécessitant un degré de prudence tout particulier, eu égard notamment à la nature singulièrement sensible et essentielle de l'intérêt protégé, et que, par conséquent, l'adoption d'une telle décision requiert que l'institution concernée bénéficie, à cette fin, d'une large marge d'appréciation, le contrôle exercé par le Tribunal sur la légalité de cette décision devant 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.
- 17 Au point 26 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a constaté que l'avis dont l'accès avait été demandé en l'occurrence portait, en substance, sur la base juridique de la décision du Conseil autorisant l'ouverture des négociations, au nom de l'Union, en vue de la conclusion de l'accord envisagé. Le Tribunal, au point 30 de l'arrêt attaqué, a dès lors considéré qu'il y avait lieu d'examiner si le Conseil avait démontré que l'accès aux éléments non divulgués du document n° 11897/09 était susceptible de porter concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt public en cause.
- 18 À ces fins, le Tribunal a examiné les deux motifs invoqués par le Conseil afin d'établir le risque d'une telle atteinte. En ce qui concerne le motif selon lequel cette divulgation aurait révélé au public des informations concernant certaines dispositions de l'accord envisagé, ce qui aurait nui au climat de confiance dans les négociations en cours, le Tribunal, aux points 35 à 39 de l'arrêt attaqué, a considéré que c'était à bon droit que le Conseil, sur le fondement de ce motif, avait refusé l'accès aux passages du document n° 11897/09 contenant l'analyse du contenu spécifique de cet accord, susceptible de révéler les objectifs stratégiques poursuivis par l'Union dans le cadre des négociations entourant la conclusion de cet accord.
- 19 Quant au motif selon lequel la divulgation du document n° 11897/09 aurait révélé à l'autre partie des éléments relatifs à la position devant être prise par l'Union dans lesdites négociations (en particulier en ce qui concerne le choix de la base juridique de l'accord envisagé), lesquels éléments, pour le cas où l'avis juridique aurait été critique, auraient pu être exploités de manière à affaiblir la position de négociation de l'Union, le Tribunal a, au point 46 de l'arrêt attaqué, relevé que le risque lié à la divulgation de positions prises au sein des institutions quant à la base juridique relative à la conclusion d'un futur accord international n'était pas susceptible de démontrer, en lui-même, l'existence d'une atteinte à l'intérêt de l'Union en matière de relations internationales.
- 20 À cet égard, aux points 47 à 50 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a, tout d'abord, relevé que le choix de la base juridique appropriée, pour l'action tant interne qu'internationale de l'Union, revêt une importance de nature constitutionnelle et qu'un tel choix ne résulte pas de la seule conviction de son auteur, mais

doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, tels que, notamment, le but et le contenu de l'acte. Cela aurait pour conséquence que, ce choix ne relevant pas d'une marge d'appréciation de l'institution, l'éventuelle divergence d'opinions sur ce sujet ne saurait être assimilée à une divergence entre les institutions quant aux éléments relatifs au contenu de l'accord. Par conséquent, la seule crainte de divulguer une éventuelle position divergente au sein des institutions quant à la base juridique d'une décision autorisant l'ouverture des négociations au nom de l'Union ne saurait être suffisante pour en déduire un risque d'atteinte à l'intérêt public protégé en matière de relations internationales.

- 21 En outre, en réponse à l'argument avancé à ce propos par la Commission, le Tribunal, aux points 52 et 53 de l'arrêt attaqué, a considéré que la divulgation d'un document faisant état de l'existence d'un doute quant au choix de la base juridique relative à la conclusion de l'accord envisagé n'était pas susceptible d'entraîner, en elle-même, un risque pour la crédibilité de l'Union en tant que partenaire de négociation de cet accord. En effet, une confusion quant à la nature de la compétence de l'Union ne pourrait qu'être aggravée en l'absence de débat préalable et objectif entre les institutions concernées sur la base juridique de l'action envisagée.
- 22 Ensuite, au point 54 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a rappelé que le droit de l'Union connaissait une procédure prévue, à l'époque des faits, à l'article 300, paragraphe 6, CE, ayant précisément pour objet de prévenir les complications, tant au niveau de l'Union que dans l'ordre juridique international, susceptibles d'apparaître en raison du choix erroné de la base juridique relative à la conclusion d'un accord international engageant l'Union.
- 23 À cet égard, le Tribunal, aux points 55 et 56 de l'arrêt attaqué, a souligné le fait que, au moment de l'adoption de la décision litigieuse, l'existence de divergences quant à la base juridique de l'accord envisagé relevait du domaine public, en raison, notamment, du fait qu'une résolution du Parlement du 17 septembre 2009 relative à l'accord envisagé faisait état de telles divergences.
- 24 Enfin, au point 57 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a relevé que, en invoquant l'exception fondée sur la protection de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales, le Conseil se référait également au fait que l'avis de son service juridique abordait certains points du projet des directives de négociation dont la connaissance aurait pu être exploitée par l'autre partie auxdites négociations. Le Tribunal a jugé que cette considération était effectivement de nature à établir un risque d'atteinte à l'intérêt de l'Union en matière de relations internationales, mais qu'elle ne justifiait toutefois l'exception en cause qu'en ce qui concerne les éléments du document n° 11897/09 ayant trait au contenu des directives de négociation.
- 25 Aux points 58 à 60 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a conclu des considérations qui précèdent que, à l'exception des éléments du document n° 11897/09 portant sur le contenu spécifique de l'accord envisagé ou des directives de négociation, susceptibles de révéler les objectifs stratégiques poursuivis par l'Union dans le cadre des négociations portant sur cet accord, le Conseil n'avait pas démontré, que la divulgation des autres aspects de ce document aurait porté concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt public en matière de relations internationales.
- 26 Par conséquent, le Tribunal a partiellement accueilli le premier moyen présenté par M^{me} in 't Veld à l'appui de son recours en annulation.

Argumentation des parties

- 27 Le premier moyen de pourvoi soulevé par le Conseil est tiré d'une violation, par l'arrêt attaqué, de l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement n° 1049/2001 et est composé de deux branches.

- 28 Par la première branche de ce moyen, le Conseil, soutenu par la Commission, fait valoir que le Tribunal a méconnu cette disposition en considérant qu'un désaccord sur le choix de la base juridique de l'acte de l'Union relatif à la conclusion d'un accord international ne saurait compromettre l'intérêt de l'Union dans le domaine des relations internationales.
- 29 En effet, selon le Conseil, étant donné que c'est la base juridique d'un acte de l'Union qui détermine la procédure applicable pour l'adopter, elle agit indéniablement aussi sur l'équilibre des pouvoirs entre les institutions. Les différends concernant la base juridique applicable revêtiraient, partant, de par leur nature même, une très grande importance politique et seraient à la source de litiges potentiels.
- 30 Se référant à l'arrêt Commission/Conseil (22/70, EU:C:1971:32) ainsi qu'aux avis 1/75 (EU:C:1975:145) et 2/00 (EU:C:2001:664), le Conseil soutient que la question de la base juridique d'un acte de l'Union portant sur la conclusion d'un accord international revêt une importance cruciale pour ce qui concerne la position de l'Union dans le cadre de la négociation d'un tel accord, l'incertitude concernant la détermination de la base juridique de celui-ci ayant des répercussions négatives sur cette négociation.
- 31 En effet, d'une part, les partenaires de négociation de l'Union pourraient exploiter les divergences entre les institutions au détriment de l'Union. D'autre part, un doute sur la capacité juridique d'une institution à mener les négociations aurait aussi des répercussions sur la crédibilité et la légitimité de l'Union dans les négociations internationales et mettrait en péril sa capacité de les faire aboutir.
- 32 S'agissant de la référence à l'article 300, paragraphe 6, CE, le Conseil estime celle-ci dénuée de toute pertinence. D'une part, aucune institution n'aurait recouru à cette possibilité en l'espèce. D'autre part, le fait que cette procédure soit possible n'atténuerait en rien le dommage causé par la divulgation d'un avis juridique portant sur une base juridique litigieuse.
- 33 En outre, la résolution du Parlement du 17 septembre 2009, à laquelle le Tribunal s'est référé, adoptée quelques mois après la rédaction du document n° 11897/09, aurait révélé le contenu des divergences de façon illégale, cette information n'ayant jamais été divulguée par le Conseil, conformément au règlement n° 1049/2001. Dans ces circonstances, le Tribunal n'aurait pas été fondé à justifier sa décision sur la base, notamment, de ce que le Parlement européen avait rendu l'information publique, toute autre conclusion revenant à légitimer une divulgation faite en violation des articles 6 à 8 de ce règlement. En tout état de cause, cette résolution se limiterait à faire état de l'existence d'une divergence de vues entre les institutions, ce qui n'impliquerait pas que l'intégralité de l'avis en question soit tombée dans le domaine public.
- 34 En revanche, M^{me} in 't Veld, soutenue par le Parlement européen, fait valoir que l'argumentation du Conseil se fonde sur une lecture erronée de l'arrêt attaqué, dans la mesure où le Tribunal n'a pas considéré que le désaccord sur la base juridique d'un accord international ne saurait jamais porter atteinte à l'intérêt public en matière de relations internationales. En réalité, le Tribunal se serait limité à affirmer qu'un tel désaccord ne saurait être suffisant, en lui-même, pour conclure à une atteinte audit intérêt.
- 35 Cette erreur dans la prémisse du raisonnement du Conseil rendrait inopérante son argumentation au soutien de la première branche du premier moyen.
- 36 En tout état de cause, selon M^{me} in 't Veld, cette argumentation n'est pas fondée. En effet, si la décision d'une institution d'agir en se fondant sur une base erronée pourrait effectivement porter atteinte aux relations internationales de l'Union, il n'en demeurerait pas moins que la divulgation d'un avis de cette institution quant à la base juridique des négociations n'aurait pas d'incidence à cet égard.

- 37 M^{me} in 't Veld ajoute que le choix de la base juridique est une question purement interne, de sorte qu'il apparaît douteux que les partenaires de négociation de l'Union puissent utiliser les incertitudes quant à ce choix pour obtenir un meilleur accord. Au contraire, les partenaires de négociation de l'Union auraient en principe intérêt à s'assurer du fait que l'accord international envisagé sera conclu sur une base légale, de manière à réduire au minimum le risque de remise en cause de celui-ci, y compris pour défaut de compétence des institutions pour représenter les parties à celui-ci. De même, la crédibilité de l'Union dans les négociations ne saurait être mise en péril que par le choix d'une base juridique erronée et non par le débat quant à ce choix.
- 38 Enfin, quant à la résolution du Parlement du 17 septembre 2009, le Tribunal ne s'y serait référé que dans la mesure où elle confirmait non pas le contenu, mais l'existence des divergences entre le Conseil et le Parlement européen sur le choix de la base juridique adéquate en vue de mener de telles négociations, ce qui était de notoriété publique et figurait également dans la décision litigieuse elle-même.
- 39 Par la seconde branche du premier moyen soulevé à l'appui de son pourvoi, le Conseil, soutenu par la Commission, fait valoir que, lorsque les institutions se fondent sur l'une des exceptions prévues à l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 1049/2001 en vue de justifier une décision relative à l'accès à un document, elles bénéficient, à cet effet, d'une large marge d'appréciation, de sorte que le contrôle exercé par le Tribunal sur la légalité d'une telle décision devrait être restreint.
- 40 Or, en l'occurrence, le Tribunal aurait procédé à un contrôle complet de la décision litigieuse. En particulier, au point 58 de l'arrêt attaqué, il aurait explicitement conclu que «le Conseil n'a pas démontré comment, concrètement et effectivement, l'accès plus large [au document n° 11897/09] aurait porté atteinte à l'intérêt public en matière de relations internationales». Selon le Conseil, cette phrase, et en particulier les termes «concrètement et effectivement», démontre le fait que le Tribunal ne s'est pas contenté de vérifier l'exactitude matérielle des faits ainsi que l'absence d'erreur manifeste dans l'appréciation des faits, mais qu'il a exigé du Conseil qu'il prouve que la divulgation de ce document causerait un dommage.
- 41 M^{me} in 't Veld, soutenue par le Parlement européen, oppose à cet argument que c'est la jurisprudence de la Cour qui exige de l'institution concernée qu'elle fournisse la preuve que la divulgation d'un document dont l'accès a été refusé porterait concrètement et effectivement atteinte à l'un des intérêts protégés par l'article 4 du règlement n° 1049/2001. Le Tribunal se serait limité à examiner les deux arguments invoqués par le Conseil et par la Commission en vue de justifier la non-divulgation du document n° 11897/09, sans violer le pouvoir d'appréciation du Conseil, étant donné que les arguments de ces institutions se référaient à des erreurs manifestes d'appréciation que le Tribunal est habilité à contrôler dans le cadre d'un contrôle restreint. Le Tribunal n'ayant, dès lors, pas apprécié le contenu spécifique de l'accord envisagé ni les directives de négociation, il n'aurait pas non plus substitué sa propre appréciation à celle du Conseil.

Appréciation de la Cour

- 42 S'agissant de la première branche du premier moyen présenté par le Conseil à l'appui de son pourvoi, il convient de constater que cette branche procède d'une lecture erronée de l'arrêt attaqué.
- 43 En effet, contrairement à ce qui peut être déduit de l'argumentation du Conseil et de la Commission, le Tribunal n'a nullement exclu que la divulgation d'un désaccord entre institutions sur le choix de la base juridique habilitant une institution à conclure un accord international au nom de l'Union serait susceptible de porter atteinte à la protection de l'intérêt protégé par l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement n° 1049/2001.

- 44 Au contraire, le Tribunal, au point 46 de l'arrêt attaqué, s'est limité, tout d'abord, à affirmer que le risque lié à la divulgation de positions prises au sein des institutions à l'égard d'un tel choix ne démontre pas, en lui-même, l'existence d'une atteinte portée à l'intérêt de l'Union en matière de relations internationales. Ensuite, il a précisé, au point 50 de cet arrêt, que la seule crainte que soit révélée l'existence d'opinions divergentes au sein des institutions quant à la base juridique idoine en vue d'adopter une décision autorisant l'ouverture de négociations au nom de l'Union ne saurait être suffisante pour en déduire un risque d'atteinte à l'intérêt public en matière de relations internationales. Enfin, il a exclu, au point 52 dudit arrêt, que l'existence d'un débat juridique quant à l'étendue des compétences institutionnelles relatives à l'action internationale de l'Union permette de présumer celle d'un risque pour la crédibilité de l'Union lors des négociations d'un accord international.
- 45 Une telle interprétation de l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement n° 1049/2001 n'est pas erronée en droit.
- 46 Il y a lieu de rappeler à cet égard 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 Conseil/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, point 28 et jurisprudence citée).
- 47 Certes, ce droit n'en est pas moins soumis à certaines limites fondées sur des raisons d'intérêt public ou privé. Plus spécifiquement, et en conformité avec son considérant 11, ledit règlement prévoit, à son article 4, un régime d'exceptions autorisant les institutions 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 cet article (arrêt Conseil/Access Info Europe, EU:C:2013:671, point 29 et jurisprudence citée).
- 48 Néanmoins, dès lors que de telles exceptions dérogent au principe de l'accès le plus large possible du public aux documents, elles doivent être interprétées et appliquées strictement (arrêt Conseil/Access Info Europe, EU:C:2013:671, point 30 et jurisprudence citée).
- 49 Or, comme il ressort de l'arrêt attaqué, le document n° 11897/09 contient un avis du service juridique du Conseil, émis en vue de l'adoption de la décision de cette institution autorisant l'ouverture des négociations, au nom de l'Union, de l'accord envisagé.
- 50 M^{me} in 't Veld ne conteste d'ailleurs pas que l'exception au droit d'accès liée à la protection de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales de l'Union est susceptible de s'appliquer à un tel document.
- 51 Cependant, la seule circonstance qu'un document concerne un intérêt protégé par une exception au droit d'accès prévue à l'article 4 du règlement n° 1049/2001 ne saurait suffire à justifier l'application de cette dernière (voir, en ce sens, arrêt Commission/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, point 116).
- 52 En effet, d'une part, lorsque l'institution concernée décide de refuser l'accès à un document dont la communication lui a été demandée, il lui incombe, en principe, de fournir des explications quant aux questions de savoir de quelle manière l'accès à ce document pourrait porter concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt protégé par une exception prévue à l'article 4 du règlement n° 1049/2001 que cette institution invoque. En outre, le risque d'une telle atteinte doit être raisonnablement prévisible et non purement hypothétique (arrêt Conseil/Access Info Europe, EU:C:2013:671, point 31 et jurisprudence citée).
- 53 D'autre part, lorsqu'une institution applique l'une des exceptions prévues à l'article 4, paragraphes 2 et 3, du règlement n° 1049/2001, il lui incombe de mettre en balance l'intérêt spécifique devant être protégé par la non-divulgation du document concerné et, notamment, l'intérêt général 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 (arrêt Conseil/Access Info Europe, EU:C:2013:671, point 32 et jurisprudence citée).

- 54 Or, ainsi qu'il ressort du point 7 de l'arrêt attaqué, par la décision litigieuse, le Conseil n'a fourni aucun élément démontrant de quelle manière l'accès au document n° 11897/09 risquerait de porter concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt protégé par l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement n° 1049/2001.
- 55 Au demeurant, les arguments avancés par le Conseil ne sont pas non plus de nature à établir que la motivation du Tribunal relative à l'interprétation de cette disposition est erronée en droit.
- 56 En effet, en premier lieu, la jurisprudence invoquée par le Conseil ne permet de dégager aucune règle générale en vertu de laquelle la divulgation de l'existence d'une divergence de vues entre les institutions concernant la base juridique habilitant l'une de celles-ci à ouvrir des négociations en vue de la conclusion d'un accord international et, partant, la détermination de l'acte de l'Union idoine à cette fin porterait en soi atteinte à l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales de l'Union.
- 57 Tout d'abord, dans l'arrêt Commission/Conseil (EU:C:1971:32, point 86), la Cour a considéré que le fait de proposer aux États tiers, à un stade avancé des négociations relatives à un accord international, une nouvelle répartition de compétence au sein de l'Union pourrait être de nature à mettre en péril la bonne fin de ces négociations. Or, un tel cas de figure ne correspond aucunement à celui de la divulgation, tout au plus, d'une divergence d'opinion entre institutions sur la base juridique d'une décision autorisant la négociation d'un accord international. Il n'implique pas non plus que la décision en question pourrait, de ce fait, être invalidée.
- 58 Ensuite, dans l'avis 1/75 (EU:C:1975:145), la Cour s'est référée aux répercussions internationales négatives que pourrait avoir une éventuelle décision judiciaire constatant qu'un accord est, au vu soit de son contenu, soit de la procédure adoptée pour sa conclusion, incompatible avec les dispositions du traité. Enfin, dans l'avis 2/00 (EU:C:2001:664, points 5 et 6), la Cour a souligné que le recours à une base juridique erronée est susceptible d'invalidier l'acte de conclusion lui-même et que cela est de nature à créer des complications tant au niveau de l'Union que dans l'ordre juridique international. Les considérations émises par la Cour dans le cadre de ces avis s'inscrivent dans le contexte de l'examen de l'objectif de la procédure prévue à l'article 300, paragraphe 6, CE (désormais article 218, paragraphe 11, TFUE). En l'occurrence, non seulement les parties n'ont pas eu recours à cette procédure de saisine préalable de la Cour avant la conclusion de l'accord envisagé, mais en aucun cas le risque que la décision du Conseil sur l'ouverture des négociations puisse faire l'objet d'une décision judiciaire déclarant son incompatibilité avec les traités n'a été envisagé.
- 59 En deuxième lieu, la référence faite par le Tribunal, au point 54 de l'arrêt attaqué, à la procédure prévue audit article 300, paragraphe 6, n'a qu'un caractère descriptif. Une telle référence doit manifestement être comprise comme indiquant que c'est le traité lui-même qui prévoit une procédure juridictionnelle ayant pour objet les questions juridiques qui peuvent être liées à la base juridique d'une décision portant conclusion d'un accord international, procédure qui a lieu avant la signature de l'accord et de manière publique, ce qui permet d'exclure toute présomption qu'un débat rendu public concernant la base juridique correcte d'une telle décision puisse porter systématiquement une atteinte concrète et effective à l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales.
- 60 En troisième et dernier lieu, dans le cadre de son appréciation de l'existence d'un risque d'atteinte à cet intérêt, c'est à bon droit que le Tribunal a, au point 55 de l'arrêt attaqué, pris en considération la circonstance que l'essentiel du contenu du document n° 11897/09 avait été rendu public dans une

résolution du Parlement. Dans le cadre d'une telle appréciation, qui a pour objet le risque que la divulgation d'un document cause un préjudice à l'intérêt protégé au titre de l'article 4 du règlement n° 1049/2001, la circonstance que la divulgation antérieure n'était pas conforme à ce règlement n'est pas pertinente, les conséquences d'une telle illégalité devant éventuellement être tirées dans le cadre d'autres voies de recours prévues par les traités.

- 61 Eu égard à ce qui précède, il y a lieu de conclure que la première branche du premier moyen présenté par le Conseil à l'appui de son pourvoi n'est pas fondée.
- 62 Par la seconde branche de ce moyen, le Conseil fait valoir que le Tribunal a procédé à tort à un contrôle complet de la légalité de la décision litigieuse, alors qu'il aurait dû se limiter à exercer un contrôle restreint, ainsi que cela résulterait de la jurisprudence de la Cour.
- 63 Il y a lieu de relever à cet égard qu'il est certes exact que, s'agissant de l'étendue du contrôle juridictionnel de la légalité d'une décision d'une institution refusant l'accès du public à un document au titre de l'une des exceptions relatives à l'intérêt public visées à l'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 1049/2001, il convient de reconnaître à cette dernière institution une large marge d'appréciation aux fins de déterminer si la divulgation de documents relevant des domaines couverts par lesdites exceptions est susceptible de porter atteinte à l'intérêt public. Le contrôle de légalité exercé par le juge de l'Union à l'égard d'une telle décision doit, partant, 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 (arrêt Sison/Conseil, C-266/05 P, EU:C:2007:75, point 34).
- 64 Toutefois, lorsque l'institution concernée refuse l'accès à un document dont la divulgation porterait atteinte à l'un des intérêts protégés par ledit article 4, paragraphe 1, sous a), cette institution reste, ainsi qu'il a été rappelé au point 52 du présent arrêt, tenue de fournir des explications quant à la question de savoir de quelle manière l'accès à ce document pourrait porter concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt protégé par une exception prévue à cette disposition, le risque d'une telle atteinte devant être raisonnablement prévisible et non purement hypothétique.
- 65 Or, au point 58 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a constaté que, à l'exception des éléments du document n° 11897/09 portant sur le contenu spécifique de l'accord envisagé ou des directives de négociation, susceptibles de révéler les objectifs stratégiques poursuivis par l'Union dans les négociations portant sur cet accord, le Conseil n'avait pas démontré de quelle manière, concrètement et effectivement, l'accès plus large à ce document aurait porté atteinte à l'intérêt public en matière de relations internationales.
- 66 À ces fins, le Tribunal s'est contenté de vérifier la motivation de la décision litigieuse à cet égard. En effet, après avoir indiqué, au point 41 de l'arrêt attaqué, que le Conseil soutenait que cette décision faisait référence au risque lié à la divulgation des éléments de l'analyse relative à la base juridique de l'accord envisagé, même si une telle référence ne ressortait pas explicitement de ladite décision, le Tribunal, sur la base de cette considération, s'est ensuite borné à constater, aux points 46 à 50 de cet arrêt, qu'une telle motivation de la décision litigieuse était insuffisante en droit, dans la mesure où le seul constat lié à l'existence de ce risque ne répondait pas, en soi, à l'exigence, pour l'institution concernée, d'établir, concrètement et effectivement, l'existence d'une atteinte à l'intérêt de l'Union en matière de relations internationales. Le Tribunal a jugé, à cet égard, que, dès lors que le choix de la base juridique est fondé sur des éléments objectifs et ne relève pas d'une marge d'appréciation de l'institution, l'éventuelle divergence d'opinion sur ce sujet ne saurait être assimilée à une divergence entre les institutions quant aux éléments relatifs au contenu de l'accord, laquelle aurait éventuellement été de nature à nuire aux intérêts de l'Union en matière de relations internationales.

- 67 En revanche, le Tribunal, aux points 57 et 58 de l'arrêt attaqué, a estimé que la motivation avancée par le Conseil au soutien de la décision litigieuse était suffisante en soi pour ce qui concerne les éléments du document n° 11897/09 portant sur le contenu spécifique de l'accord envisagé ou des directives de négociation et a conclu, au point 59 de cet arrêt, que cette institution n'avait établi le risque de l'atteinte à l'intérêt public en matière de relations internationales que pour ce qui concerne ces derniers éléments.
- 68 Il découle de ce qui précède que le Tribunal s'est limité à contrôler la motivation sur laquelle la décision litigieuse s'appuie et n'a, dès lors, pas violé le pouvoir d'appréciation du Conseil.
- 69 Eu égard à ces considérations, la seconde branche du premier moyen présenté par le Conseil à l'appui de son pourvoi est également non fondée, de sorte que ce moyen doit être rejeté dans son ensemble.

Sur le second moyen, tiré de la violation de l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement n° 1049/2001

L'arrêt attaqué

- 70 Eu égard à la conclusion retenue à la suite de l'examen du premier moyen avancé par M^{me} in 't Veld à l'appui de son recours en annulation, le Tribunal a limité l'examen du deuxième moyen, tiré de la violation de l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement n° 1049/2001, aux seules parties non divulguées du document n° 11897/09, à l'exclusion de celles ayant trait au contenu spécifique de l'accord envisagé ou des directives de négociation.
- 71 Aux points 69 et 70 de l'arrêt attaqué, tout d'abord, le Tribunal a considéré que les motifs de la décision litigieuse, selon lesquels le Conseil et son service juridique pourraient être dissuadés, respectivement, de demander et de donner des avis écrits relatifs à des questions sensibles si ces avis devaient par la suite être divulgués, n'étaient étayés par aucun élément concret et circonstancié, susceptible d'établir, en l'espèce, l'existence d'un risque raisonnablement prévisible, et non purement hypothétique, d'atteinte à l'intérêt du Conseil de recevoir des avis juridiques francs, objectifs et complets.
- 72 Au point 71 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a également considéré que, l'hypothèse de l'atteinte à l'intérêt public en matière de relations internationales étant prévue par une exception distincte, visée à l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement n° 1049/2001, le seul fait que l'avis juridique contenu dans le document n° 11897/09 portait sur le domaine des relations internationales de l'Union n'était pas suffisant en soi pour appliquer l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, de ce règlement.
- 73 Aux points 72 à 74 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a, ensuite, relevé que, bien qu'il puisse être admis que, lorsque des négociations internationales sont encore en cours, une protection renforcée soit nécessaire pour ce qui concerne les documents de l'institution engagée dans ces négociations, afin d'exclure toute atteinte à l'intérêt de l'Union dans le déroulement de celles-ci, cette considération est déjà prise en compte par la reconnaissance d'une large marge d'appréciation dont jouissent les institutions dans le cadre de l'application de l'exception visée à l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement n° 1049/2001. Dans le cadre de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, de ce règlement, le Conseil ne saurait se prévaloir valablement de la considération générale selon laquelle une atteinte à l'intérêt public protégé pourrait être présumée dans un domaine sensible, notamment s'agissant d'avis juridiques donnés dans le cadre d'une procédure de négociation d'un accord international. Une atteinte concrète et prévisible à l'intérêt en cause ne saurait non plus être établie par une simple crainte de divulguer aux citoyens les divergences de vues entre les institutions quant à la base juridique de l'action internationale de l'Union et, ainsi, d'induire un doute sur la légalité de cette action.

- 74 Quant à l'argument avancé par le Conseil portant sur le risque d'atteinte à la capacité de son service juridique à défendre, dans le cadre de procédures juridictionnelles, une position sur laquelle il avait exprimé un avis négatif, le Tribunal a, au point 78 de l'arrêt attaqué, considéré qu'un argument d'ordre aussi général ne pouvait justifier une exception à la transparence prévue par le règlement n° 1049/2001.
- 75 Enfin, selon le Tribunal, il incombait au Conseil de mettre en balance l'intérêt spécifique devant être protégé par la non-divulgence du document n° 11897/09 avec un éventuel intérêt public supérieur justifiant cette divulgation.
- 76 À cet égard, le Tribunal, aux points 81 à 95 de l'arrêt attaqué, a rappelé que les exigences de transparence sont accrues lorsque le Conseil agit en sa qualité de législateur. Or, l'initiative et la conduite des négociations en vue de la conclusion d'un accord international seraient, en principe, du domaine de l'exécutif. Toutefois, le Tribunal a également ajouté que l'application du principe de transparence du processus décisionnel de l'Union ne saurait être exclue pour ce qui concerne l'action internationale, en particulier lorsqu'une décision autorisant l'ouverture des négociations vise un accord international pouvant avoir des conséquences sur un domaine de l'activité législative de l'Union, tel que l'accord envisagé qui touche, en substance, au domaine du traitement et de l'échange d'informations dans le cadre de la coopération policière, pouvant également influencer sur la protection des données à caractère personnel. À cet égard, d'une part, le fait que le document n° 11897/09 porte sur un domaine potentiellement couvert par l'exception visée à l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement n° 1049/2001, relative à la protection de l'intérêt public en matière de relations internationales, ne serait pas pertinent pour l'appréciation de l'application de l'exception distincte, relative à la protection des avis juridiques, prévue à l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, de ce règlement. D'autre part, le fait que la procédure pour la conclusion de l'accord envisagé était encore en cours au moment de l'adoption de la décision litigieuse ne serait pas décisif dans le cadre de la vérification de l'existence éventuelle d'un intérêt public supérieur justifiant la divulgation, nonobstant ce risque d'atteinte. En effet, l'intérêt public relatif à la transparence du processus décisionnel serait vidé de son contenu si sa prise en compte était, comme le propose la Commission, limitée au cas où la procédure décisionnelle est mise à son terme.
- 77 Sur la base de ces considérations, le Tribunal a accueilli le deuxième moyen présenté par M^{me} in 't Veld à l'appui de son recours en annulation.

Argumentation des parties

- 78 Le second moyen de pourvoi soulevé par le Conseil est tiré d'une violation de l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement n° 1049/2001 et est composé de deux branches.
- 79 Par la première branche de ce moyen, le Conseil, soutenu par la Commission, allègue que le Tribunal n'a pas tenu compte de la nature particulière de la question examinée dans l'avis juridique contenu dans le document n° 11897/09 et a appliqué à tort le critère du «dommage concret et effectif».
- 80 En particulier, le Tribunal aurait négligé les circonstances particulières de l'espèce, notamment le fait que les négociations internationales sur une question sensible relative à la coopération dans la lutte contre le terrorisme étaient en cours à l'époque des faits et que les institutions n'étaient pas d'accord sur le choix de la base juridique de l'accord envisagé. Le fait que le Tribunal n'ait pas pris en considération, aux fins de l'exception visée à l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement n° 1049/2001, la question examinée dans l'avis juridique serait en contradiction avec la jurisprudence de la Cour, selon laquelle le domaine d'activité auquel se rapporte un document et son caractère sensible seraient pertinents aux fins de l'application des exceptions relatives prévues à l'article 4, paragraphes 2 et 3, de ce règlement.

- 81 Selon le Conseil, l'accent placé par le Tribunal, au point 73 de l'arrêt attaqué, sur le fait que les intérêts liés à la négociation de l'accord international avaient déjà été pris en compte «par la reconnaissance d'une large marge d'appréciation dont jouissent les institutions dans le cadre de l'application de l'exception visée à l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement [n° 1049/2001]» repose sur le postulat erroné selon lequel une institution ne saurait invoquer les mêmes éléments de fait pour justifier l'application de différentes exceptions au titre de l'article 4 dudit règlement, dès lors que ce postulat ne serait étayé ni par le libellé du règlement en tant que tel ni par la jurisprudence pertinente en la matière, le Conseil citant à l'appui de son point de vue les arrêts *Commission/Agrofert Holding* (C-477/10 P, EU:C:2012:394, point 55) et *Commission/Éditions Odile Jacob* (EU:C:2012:393, points 113 à 115).
- 82 Le Conseil ajoute à cet égard que le Tribunal a commis une erreur de droit en lui imposant d'établir l'existence d'une atteinte effective et concrète à la protection des avis juridiques et de présenter des éléments concrets et circonstanciés prouvant l'existence de ce dommage.
- 83 En tout état de cause, le Conseil aurait, dans la décision litigieuse, expliqué de quelle manière, en l'espèce, l'accès du public au document n° 11897/09 était susceptible de porter atteinte à l'intérêt protégé par l'exception visée à l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement n° 1049/2001. En particulier, d'une part, il aurait existé un risque réel que le Parlement européen puisse chercher à utiliser des éléments contenus dans l'avis juridique dans le cadre des échanges politiques entre les institutions afin d'influer sur les négociations en cours. D'autre part, les négociations auraient été encore en cours à l'époque des faits, alors que la Cour n'aurait jamais statué en faveur de la divulgation d'un avis juridique en pareilles circonstances.
- 84 Enfin, le Conseil fait valoir que la considération du Tribunal, au point 101 de l'arrêt attaqué, selon laquelle «l'intérêt public relatif à la transparence du processus décisionnel serait vidé de son contenu si sa prise en compte était, comme le propose la Commission, limitée au cas où la procédure décisionnelle est mise à son terme», est incompatible avec la jurisprudence de la Cour, qui admet que des documents internes, y compris des avis juridiques, bénéficient d'un niveau de protection plus élevé pendant que la procédure pertinente est en cours. Cette considération serait également contraire au libellé de l'article 4, paragraphe 3, deuxième alinéa, du règlement n° 1049/2001, qui prévoit une exception particulière concernant la protection des documents internes relatifs à une question sur laquelle l'institution n'a pas encore pris de décision.
- 85 Selon M^{me} in 't Veld, soutenue par le Parlement européen, le Tribunal s'est, en réalité, limité à examiner si la circonstance que l'avis juridique portait sur les relations internationales de l'Union aurait dû modifier son analyse et a conclu, au point 71 de l'arrêt attaqué, qu'une telle circonstance n'était pas suffisante «en soi» pour justifier un refus fondé sur la protection des avis juridiques.
- 86 En outre, l'affirmation du Tribunal, au point 88 de l'arrêt attaqué, selon laquelle «la participation du public dans la procédure relative à la négociation et la conclusion d'un accord international est nécessairement restreinte, eu égard à l'intérêt légitime de ne pas dévoiler les éléments stratégiques des négociations», ne signifierait pas que l'avis juridique relatif à la base juridique de ces négociations est «particulièrement sensible». En effet, l'arrêt attaqué autoriserait déjà le Conseil à expurger l'avis des informations qui contiennent «des éléments stratégiques des négociations», dans la mesure où il permettrait au Conseil de supprimer «les passages du document sollicité contenant l'analyse du contenu spécifique de l'accord envisagé, susceptible de révéler les objectifs stratégiques poursuivis par l'Union dans les négociations». La partie de l'arrêt qui concerne l'exception relative aux avis juridiques n'aborderait par conséquent que le reste du document n° 11897/09. Les arguments du Conseil seraient, partant, dépourvus de fondement.
- 87 Quant à la prétendue erreur commise par le Tribunal dans l'application du critère du «préjudice concret et effectif», M^{me} in 't Veld renvoie à ses arguments développés à cet égard dans le cadre de la seconde branche du premier moyen.

- 88 S'agissant, enfin, de la prétendue existence, en l'espèce, de circonstances exceptionnelles, M^{me} in 't Veld, en réponse aux arguments du Conseil, soutient que, premièrement, pour ce qui est du fait que la divulgation devrait être refusée au motif que l'avis juridique concernait une discussion interne du Conseil sur l'ouverture des négociations, cet élément n'est pas pertinent, dans la mesure où tous les avis juridiques constituent des discussions internes sur le sujet pour lequel ils sont préparés. Deuxièmement, s'agissant du fait que l'avis porte sur le «domaine sensible» du terrorisme et du financement du terrorisme, le Conseil n'expliquerait pas les raisons pour lesquelles cette circonstance serait pertinente pour justifier la limitation de l'accès à un avis concernant la base juridique en vue de conclure un accord international tel que l'accord envisagé. En effet, dans la mesure où l'avis décrit le contenu de cet accord et les objectifs stratégiques de l'Union, le Tribunal aurait décidé que le Conseil n'était pas obligé de divulguer ces éléments. Pour les autres parties de l'avis, à savoir celles concernant la base juridique à adopter en vue de conclure l'accord envisagé, leur éventuel caractère sensible ne dépendrait pas de l'objet de l'accord lui-même. Troisièmement, quant à la circonstance que les négociations sur cet accord étaient toujours en cours, le Tribunal aurait expliqué à juste titre que, s'il était empêché aux citoyens d'avoir accès à des documents internes des institutions au motif que le processus décisionnel n'est pas achevé, ils ne seraient jamais en mesure de participer à ce processus. D'ailleurs, la référence faite par le Conseil dans ce contexte à l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 1049/2001 serait dépourvue de pertinence étant donné que cette exception n'aurait pas été invoquée dans la décision litigieuse. Quatrièmement, au regard de l'argument selon lequel la divulgation du document augmenterait les chances que le Parlement européen «puisse chercher à utiliser les éléments figurant dans l'avis juridique dans le cadre des échanges politiques entre les institutions en vue d'influencer les négociations en cours», M^{me} in 't Veld rappelle que, en tant que membre dudit Parlement, elle avait déjà été en mesure de prendre connaissance du contenu du document n° 11897/09 avant même l'adoption de la décision litigieuse, de sorte que, si elle avait voulu utiliser ces éléments dans la négociation avec le Conseil, elle aurait déjà pu le faire.
- 89 Par la seconde branche de son second moyen, le Conseil, soutenu par la Commission, allègue que le Tribunal a commis une erreur de droit en appliquant, dans le cadre de la présente affaire, la jurisprudence de la Cour selon laquelle, dans le cadre de la mise en balance exigée par le dernier membre de phrase de l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001, il y a lieu de tenir compte de la circonstance qu'un avis juridique a été rendu dans le cadre d'une procédure législative (arrêt *Suède et Turco/Conseil*, C-39/05 P et C-52/05 P, EU:C:2008:374). Le raisonnement du Tribunal serait fondé sur la prémisse selon laquelle le niveau de transparence applicable au processus décisionnel de l'Union au cours de la négociation d'un accord international ayant une incidence sur l'activité législative de l'Union devrait être le même que celui applicable au processus législatif de l'Union lui-même, ce qui reviendrait à étendre de manière injustifiée l'enseignement de l'arrêt *Suède et Turco/Conseil* (EU:C:2008:374) au-delà du domaine législatif.
- 90 En réalité, il existerait une distinction importante entre les cas où l'Union agit en qualité de législateur et ceux où elle agit dans le cadre de sa compétence exécutive pour la conduite des relations internationales. Le règlement n° 1049/2001 lui-même tiendrait compte de la protection spéciale qui doit être accordée aux relations internationales, dont la confidentialité serait protégée par une exception prévue à son article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, disposition pour laquelle le législateur n'aurait toutefois pas prévu une mise en balance des intérêts concurrents.
- 91 Si les questions de responsabilité démocratique et de participation des citoyens de l'Union se posent en ce qui concerne la conclusion d'un accord international et sa mise en œuvre ultérieure au moyen d'actes législatifs de l'Union, le Conseil soutient que tel ne saurait être le cas lors de la phase de négociation qui la précède, dans la mesure où il est impossible d'éclairer l'ensemble de ces citoyens sans en même temps informer les partenaires internationaux avec lesquels l'Union est en train de négocier.

- 92 À l'encontre de cet argument, M^{me} in 't Veld rappelle que le Tribunal a permis au Conseil d'expurger le document n° 11897/09 des passages abordant le contenu spécifique de l'accord envisagé qui auraient pu révéler les objectifs stratégiques de l'Union, de sorte que ces arguments ne sauraient être pertinents pour la discussion de la base juridique de l'accord, étant donné qu'aucun «élément stratégique» ne découlerait de celle-ci.
- 93 En outre, le fait que l'avis juridique concernait les relations internationales et que l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 1049/2001 contienne une exception «obligatoire» spécifique protégeant les relations internationales de l'Union ne supprimerait pas la nécessité de prendre en compte l'éventualité de l'existence d'un intérêt public supérieur dans le contexte de l'article 4, paragraphe 2, de ce règlement. En effet, ce serait précisément en raison de l'incidence de l'accord envisagé sur l'activité législative de l'Union, en l'occurrence de son incidence sur des règles appelées à être contraignantes pour l'ensemble des citoyens de l'Union, que la nécessité de conférer une plus grande légitimité aux institutions et la confiance accrue des citoyens dans ces institutions constitueraient un intérêt supérieur.
- 94 Enfin, quant à la circonstance invoquée par le Conseil que, dans le contexte des négociations en cours, il est impossible d'informer les citoyens dans leur ensemble sans informer simultanément les partenaires internationaux avec lesquels l'Union est en train de négocier, M^{me} in 't Veld précise que, bien que cela puisse constituer une considération pertinente pour refuser l'accès du public à la partie du document n° 11897/09 concernant les objectifs stratégiques et les instructions de négociation, elle ne le serait pas au regard du reste dudit document qui ne concernerait que la question de la base juridique.

Appréciation de la Cour

- 95 À titre liminaire, il convient de rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour, s'agissant de l'exception afférente aux avis juridiques prévue à l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement n° 1049/2001, l'examen à effectuer par le Conseil lorsque la divulgation d'un document lui est demandée doit nécessairement se dérouler en trois temps, correspondant aux trois critères figurant à cette disposition (arrêt Suède et Turco/Conseil, EU:C:2008:374, point 37).
- 96 Ainsi, le Conseil, dans un premier temps, doit s'assurer que le document dont la divulgation est demandée concerne bien un avis juridique. Dans un deuxième temps, il doit examiner si la divulgation des parties du document en question identifiées comme concernant des avis juridiques porterait atteinte à la protection dont doivent bénéficier ces derniers, dans le sens qu'elle porterait préjudice à l'intérêt d'une institution à demander des avis juridiques et à recevoir des avis francs, objectifs et complets. Le risque d'atteinte à cet intérêt doit, pour pouvoir être invoqué, être raisonnablement prévisible, et non purement hypothétique. Dans un troisième et dernier temps, si le Conseil considère que la divulgation d'un document porterait atteinte à la protection due aux avis juridiques telle qu'elle vient d'être définie, il lui incombe de vérifier qu'il n'existe pas un intérêt public supérieur justifiant cette divulgation, nonobstant l'atteinte qui en résulterait à son aptitude à demander des avis juridiques et à recevoir des avis francs, objectifs et complets (voir, en ce sens, arrêt Suède et Turco/Conseil, EU:C:2008:374, points 38 à 44).
- 97 Par la première branche de son second moyen de pourvoi, le Conseil, en premier lieu, reproche au Tribunal de ne pas avoir tenu compte, dans le cadre de son appréciation du risque que la divulgation du document n° 11897/09 porte atteinte à l'intérêt protégé par l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement n° 1049/2001, de la circonstance que le contenu de ce document était particulièrement sensible, dans la mesure où il concernait des négociations internationales encore en cours, portant sur une question relative à la coopération dans la lutte contre le terrorisme.

- 98 Il suffit de relever à cet égard que, en réalité, le Tribunal, au point 71 de l'arrêt attaqué, a pris en considération cette circonstance, en jugeant toutefois que, à elle seule, celle-ci n'était pas suffisante pour appliquer l'exception en cause au droit d'accès, étant donné que l'hypothèse de l'atteinte à l'intérêt public en matière de relations internationales est prévue par une exception distincte.
- 99 Or, cette interprétation n'est pas erronée en droit.
- 100 D'une part, il est vrai qu'une institution de l'Union, 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 du règlement n° 1049/2001 (voir, en ce sens, arrêts *Commission/Éditions Odile Jacob*, EU:C:2012:393, point 113, et *Commission/Agrofert Holding*, EU:C:2012:394, point 55).
- 101 Toutefois, par son argumentation, le Conseil cherche en réalité à justifier l'application d'un seul motif de refus, à savoir la protection de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales, en invoquant à cette fin deux exceptions différentes prévues à l'article 4 du règlement n° 1049/2001. Or, à supposer même que des éléments de fait identiques puissent justifier l'application de deux exceptions différentes, lorsque, comme en l'espèce, un requérant n'a pas invoqué avec succès l'exception expressément prévue pour la protection des relations internationales, celui-ci ne saurait être ensuite fondé à se référer à ces mêmes éléments de fait pour établir une présomption d'application d'une exception protégeant un autre intérêt, tels les avis juridiques, sans expliquer de quelle manière la divulgation de ces documents pourrait porter concrètement et effectivement atteinte à cet autre intérêt.
- 102 D'autre part, le Tribunal a lui-même reconnu, au point 88 de l'arrêt attaqué, que la participation du public dans la procédure relative à la négociation et à la conclusion d'un accord international est nécessairement restreinte, eu égard à l'intérêt légitime de ne pas dévoiler les éléments stratégiques des négociations. À cet égard, le grief soulevé par le Conseil, aux termes duquel il reproche au Tribunal de ne pas avoir tiré les conséquences de cette considération, manque en fait, dans la mesure où c'est précisément sur le fondement de celle-ci que le Tribunal a, aux points 35 à 39 de l'arrêt attaqué, considéré que l'accès à la partie du document n° 11897/09 contenant les éléments stratégiques des négociations pouvait valablement être refusé sur la base de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement n° 1049/2001.
- 103 En deuxième lieu, le Conseil reproche au Tribunal d'avoir appliqué à tort le critère du «dommage concret et effectif».
- 104 À cet égard, il suffit de constater que, eu égard à la jurisprudence mentionnée au point 52 du présent arrêt, c'est à bon droit que le Tribunal, au point 69 de l'arrêt attaqué, a rappelé que le risque que la divulgation du document n° 11897/09 soit de nature à porter concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt de l'institution à demander des avis juridiques et à recevoir des avis francs, objectifs et complets doit être raisonnablement prévisible, et non purement hypothétique.
- 105 Afin de fournir les explications nécessaires pour établir l'existence d'un tel risque, il y a lieu, contrairement aux allégations du Conseil et de la Commission, d'effectuer l'examen décrit au point 96 du présent arrêt, même si le document dont l'accès est demandé ne concerne pas une procédure législative.
- 106 En effet, la Cour a, certes, souligné, au point 46 de l'arrêt *Suède et Turco/Conseil* (EU:C:2008:374), que ces considérations, selon lesquelles il incombe au Conseil de mettre en balance l'intérêt spécifique devant être protégé par la non-divulgation du document concerné et, notamment, l'intérêt général 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, sont d'une pertinence toute particulière dans les cas où le Conseil agit en sa qualité de législateur.

- 107 Toutefois, la Cour a également précisé que l'activité non législative des institutions n'échappe pas au champ d'application du règlement n° 1049/2001. Il suffit de rappeler, à cet égard, que l'article 2, paragraphe 3, de ce règlement précise que celui-ci s'applique à tous les documents détenus par une institution, c'est-à-dire établis ou reçus par elle et en sa possession, dans tous les domaines d'activité de l'Union (voir, en ce sens, arrêt Suède/MyTravel et Commission, C-506/08 P, EU:C:2011:496, points 87, 88 et 109).
- 108 En troisième lieu, le Conseil soutient que, contrairement à ce que le Tribunal lui a reproché aux termes de l'arrêt attaqué, il a fourni les raisons pour lesquelles, compte tenu des circonstances de l'espèce, l'accès du public au document n° 11897/09 était susceptible de porter atteinte à l'intérêt protégé par l'exception visée à l'article 4 du règlement n° 1049/2001.
- 109 À cet égard, s'agissant, d'une part, de l'argumentation du Conseil tirée de l'existence d'un risque réel d'atteinte aux négociations internationales en ce que le Parlement européen chercherait à utiliser les éléments contenus dans l'avis juridique en vue à la fois d'influencer les négociations en cours et de contester la légalité de la décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord envisagé, il suffit de rappeler que cette critique ignore la circonstance que le Tribunal a décidé que le Conseil était fondé à refuser l'accès aux parties du document n° 11897/09 concernant le contenu spécifique de l'accord envisagé et les objectifs stratégiques poursuivis par l'Union dans les négociations. Or, le Conseil n'a fourni aucun élément permettant d'établir de quelle manière la divulgation de la partie restante dudit document aurait donné lieu à de tels risques.
- 110 D'autre part, quant à l'argument du Conseil selon lequel le Tribunal n'a pas tenu compte du fait que les négociations étaient en cours au moment de la demande d'accès au document n° 11897/09, il convient de constater que, en réalité, le Tribunal, aux points 72 et 73 de l'arrêt attaqué, a explicitement examiné cette considération et a conclu qu'elle était déjà prise en compte par la reconnaissance d'une large marge d'appréciation dont jouissent les institutions dans le cadre de l'application de l'exception visée à l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement n° 1049/2001.
- 111 Compte tenu des considérations qui précèdent, il y a lieu d'écarter la première branche du second moyen du Conseil soulevé à l'appui de son pourvoi.
- 112 Étant donné que c'est en vain que le Conseil, dans le cadre de la première branche de son second moyen de pourvoi, a contesté le raisonnement suivi par le Tribunal dans l'arrêt attaqué, sur le fondement duquel celui-ci a conclu, au point 102 de cet arrêt, que les éléments invoqués dans la décision litigieuse ne permettaient pas d'établir que la divulgation du document n° 11897/09 aurait porté atteinte à la protection des avis juridiques, il n'y a pas lieu d'examiner la seconde branche de ce moyen, l'argumentation qui y est articulée revêtant un caractère inopérant. En effet, cette branche vise une motivation développée à titre subsidiaire par le Tribunal, selon laquelle le Conseil a, en tout état de cause, omis de vérifier s'il existait un intérêt public supérieur justifiant la divulgation plus large du document n° 11897/09, conformément à l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement n° 1049/2001.
- 113 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que le second moyen doit également être rejeté, de sorte qu'il y a lieu de rejeter le pourvoi dans son intégralité.

Sur les dépens

- 114 En vertu de l'article 184, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour, lorsque le pourvoi n'est pas fondé, la Cour statue sur les dépens.
- 115 Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, de ce règlement, applicable à la procédure de pourvoi en vertu de l'article 184, paragraphe 1, de celui-ci, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. L'article 140, paragraphe 1, du même règlement prévoit que les institutions qui sont intervenues au litige supportent leurs propres dépens.
- 116 Le Conseil ayant succombé en ses moyens et M^{me} in 't Veld ayant conclu à sa condamnation aux dépens, il y a lieu de condamner le Conseil aux dépens. Le Parlement européen et la Commission supporteront leurs propres dépens.

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

- 1) **Le pourvoi est rejeté.**
- 2) **Le Conseil de l'Union européenne est condamné aux dépens.**
- 3) **Le Parlement européen et la Commission européenne supportent leurs propres dépens.**

Signatures