ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)

22 janvier 2004 *

Dans l'affaire C-353/01 P,

Olli Mattila, représenté par M. Z. Sundström, asianajaja, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

ayant pour objet un pourvoi formé contre l'arrêt du Tribunal de première instance des Communautés européennes (cinquième chambre) du 12 juillet 2001, Mattila/ Conseil et Commission (T-204/99, Rec. p. II-2265), et tendant à l'annulation de cet arrêt,

les autres parties à la procédure étant:

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

et

* Langue de procédure: l'anglais.

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. C. Docksey et U. Wölker, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

parties défenderesses en première instance,

LA COUR (sixième chambre),

composée de M. C. Gulmann, faisant fonction de président de la sixième chambre, MM. J. N. Cunha Rodrigues (rapporteur), J.-P. Puissochet et R. Schintgen, et M^me^ F. Macken, juges,

avocat général: M. P. Léger,
greffier: M. H. von Holstein, greffier adjoint,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 26 février 2003, au cours de laquelle M. Mattila a été représenté par MM. Z. Sundström et M. Kauppi, asianajaja, le Conseil par M^me^ J. Aussant et la Commission par M. X. Lewis, en qualité d'agent,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 10 juillet 2003,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 14 septembre 2001, M. Mattila 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 12 juillet 2001, Mattila/Conseil et Commission (T-204/99, Rec. p. II-2265, ci-après l'«arrêt attaqué»), par lequel celui-ci a rejeté son recours tendant, principalement, à l'annulation des décisions de la Commission des Communautés européennes et du Conseil de l'Union européenne, respectivement des 5 et 12 juillet 1999, lui refusant l'accès à certains documents (ci-après les «décisions litigieuses»).

Le cadre juridique

2 L'arrêt attaqué a constaté:

«1 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 le 'code de conduite'), visant à fixer les principes régissant l'accès aux documents qu'ils détiennent.

2 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.'

3 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'.

4 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.'

5 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 1er janvier 1994.'

6 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).

7 L'article 4 de la décision 93/731 reprend les circonstances pouvant être invoquées par le Conseil pour justifier le rejet d'une demande d'accès à des documents telles qu'elles sont énumérées dans le code de conduite.

8 Quant à la Commission, elle a, pour assurer la mise en œuvre de cet engagement, adopté, le 8 février 1994, la décision 94/90/CECA, CE, Euratom, relative à l'accès du public aux documents de la Commission (JO L 46, p. 58). L'article 1er de cette décision adopte formellement le code de conduite dont le texte est annexé à celle-ci.»

Les faits à l'origine du litige

3 Les faits à l'origine du litige ont été résumés, dans l'arrêt attaqué, de la manière suivante:

«9 Le 8 mars 1999, le requérant s'est, par l'intermédiaire de son conseil, adressé à la direction générale 'Relations extérieures: Europe et nouveaux États indépendants, politique étrangère et de sécurité commune, service extérieur' de la Commission pour obtenir l'accès aux documents suivants:

— "ordre du jour du comité mixte UE-Russie, du 17 février 1997, doc. de séance n° 32 (groupe 'Europe orientale et Asie centrale');

— Russie, préparation du premier conseil de coopération dans le cadre de l'accord de partenariat et de coopération, du 8.12.1997, en date du 14.11.1997 [IA.C.2.SG:jhp D(97)];

— premier conseil de coopération UE-Fédération de Russie (Bruxelles, 27 janvier 1998), projet annoté d'ordre du jour du 9.1.1998. Document n° UE-RU 1001/98;

— annexe au compte rendu de la réunion du comité de la coopération UE-Russie, du 7.4.1998. Doc. de séance n° 23/98 (groupe 'Europe orientale et Asie centrale');

— ordre du jour annoté de la réunion du comité de la coopération UE-Russie, du 20.4.1998. Doc. de séance n° 35/98 (groupe 'Europe orientale et Asie centrale')".

10 Par lettre du même jour, reçue par le Conseil le 12 mars 1999, le requérant a demandé à celui-ci l'accès aux documents suivants:

— "Résultats des travaux du groupe 'Europe orientale et Asie centrale' en date du 23 septembre 1997, n° doc. préc. 10188/97 NIS 116, document daté du 24 septembre 1997 (30.09); 10859/97.

— Note d'information UE - États-Unis: DS 27/98: ce document relève de la 'EU III section'.

— Premier conseil de coopération UE-Ukraine, Bruxelles, 8-9 juin 1998: projet d'ordre du jour annoté UE-Ukraine du 15.5.1998. Doc. de séance 40/98 (groupe 'Europe orientale et Asie centrale').

— COREU: COEST/CODIA: rapport concernant la réunion entre la troïka du groupe 'Europe orientale et Asie centrale' et les États-Unis du 10 février 1998. PESC/SEC/0203/98.

— COREU/COEST: Ressources énergétiques de la mer Caspienne: projet de déclaration UE - États-Unis du 11.5.1998. PESC/PRES/LON/1239/98.

— COREU: COCEN COEST: Russie - Lettonie: réunion avec M. Primakov du 8.5.1998. PESC/PRES/LON/1244/98."

11 Les documents demandés ayant été, en partie, élaborés dans le cadre d'un travail en commun des deux institutions, des contacts informels ont eu lieu entre le Conseil et la Commission en vue d'une coordination des réponses à donner à ces demandes.

12 Par lettre du 19 avril 1999, le Conseil a fait part au requérant de sa décision de lui accorder l'accès au document n° 10859/97, premier document mentionné sur la liste établie par ce dernier à l'attention du Conseil. S'agissant des autres documents auxquels l'accès était sollicité, le Conseil a rejeté la demande du requérant en indiquant ce qui suit: '[C]hacun de ces documents concerne des négociations avec certains pays tiers. La divulgation de ces textes pourrait porter préjudice à la position de l'UE dans le cadre de ces négociations ou éventuellement à toute négociation future entre l'UE et lesdits pays ou d'autres pays tiers.' Il a également indiqué que les documents en question ne pouvaient être mis à la disposition du requérant en vertu de l'article 4, paragraphe 1, de la décision 93/731.

13 Par lettre du même jour, la Commission a refusé l'accès aux documents sollicités par le requérant. À cet égard, elle a invoqué l'exception tirée de l'intérêt public visée dans le code de conduite et a fait référence à la nécessité de protéger le secret des discussions entre l'Union européenne et les pays tiers.

14 Par lettres du 30 avril 1999, le requérant a, par l'intermédiaire de son conseil, formulé des demandes confirmatives auprès des deux institutions, conformément à l'article 7, paragraphe 1, de la décision 93/731 et à l'article 2, paragraphe 2, de la décision 94/90, afin d'obtenir la communication des documents auxquels l'accès lui avait été refusé.

15 Par lettre du 5 juillet 1999, adressée au conseil du requérant, la Commission a répondu par la négative à la demande confirmative. À cet égard, le secrétaire

général de la Commission a précisé, tout d'abord, que le document n° 4 (annexe au compte rendu de la réunion du comité de coopération UE-Russie, du 7.4.1998, doc. de séance n° 23/98, groupe 'Europe orientale et Asie centrale') ne pouvait être identifié. Il a, ensuite, indiqué ce qui suit:

'Après avoir étudié votre demande concernant les autres documents, je me vois contraint de vous confirmer que je ne puis vous communiquer ces documents, au motif qu'ils sont couverts par l'exception obligatoire tirée de la protection de l'intérêt public et, en particulier, des relations internationales. Cette exception est expressément visée dans le code de conduite concernant l'accès du public aux documents de la Commission et du Conseil, adopté par la Commission le 4 [8] février 1994.

Chacun des documents demandés contient des informations détaillées sur la position que l'Union européenne envisage d'adopter dans ses relations avec la Russie. En conséquence, la divulgation de ces documents pourrait compromettre la position de l'UE dans les négociations actuelles et futures avec ce pays tiers. Ces documents ne peuvent donc vous être communiqués.

Ces documents ont été préparés par les services de la Commission à l'intention des services respectifs du Conseil. Le Conseil ayant refusé l'accès à des documents similaires pour les raisons énoncées plus haut, la Commission n'est pas en mesure, pour le même motif, de vous donner accès à ces documents.'

16 Le secrétariat général du Conseil a préparé un projet de réponse qui a, d'abord, été examiné par le groupe 'information' du comité des représentants permanents (Coreper) lors de sa réunion du 23 juin 1999. L'ensemble des délégations a approuvé le projet de réponse du secrétariat général de ne pas divulguer les documents sur la base de l'article 4, paragraphe 1, de la décision 93/731. Ce projet de réponse a, ensuite, figuré 'au point I' de l'ordre du

jour de la réunion du 30 juin 1999 du Coreper II, qui regroupe les ambassadeurs représentants permanents des États membres auprès de l'Union européenne, puis au 'point A' de l'ordre du jour du Conseil et a été approuvé par ce dernier le 12 juillet 1999. Le secrétariat général du Conseil a notifié la réponse négative au requérant par lettre du 14 juillet 1999. Cette lettre se lit comme suit:

"Le Conseil a examiné attentivement les documents précités et est parvenu à la conclusion suivante:

1. DS 27/98: UE-USA, note générale relative à l'Ukraine, établie par les services de la Commission européenne pour examen par le groupe de travail 'Europe de l'Est et Asie centrale'. Le document décrit de manière très précise la position de l'Union européenne et les objectifs prioritaires des négociations devant être menées avec les États-Unis vis-à-vis de l'Ukraine. La divulgation de cette stratégie pourrait être préjudiciable aux intérêts de l'Union européenne dans le cadre de ces négociations, ainsi que dans le cadre d'autres négociations comparables avec des pays tiers.

   En outre, la divulgation des commentaires et considérations tels que contenus dans le document pourrait avoir un effet négatif sur les relations de l'Union européenne avec l'Ukraine.

   Pour ces motifs, le Conseil, en accord avec la Commission européenne, a décidé que, en vertu de l'article 4, paragraphe 1, de la décision [93/731] (relations internationales), l'accès à ce document ne pouvait être autorisé.

2. DS 40/98: projet d'agenda annoté pour le premier conseil de coopération Union européenne/Ukraine (8/9 juin 1998) présenté au groupe de travail 'Europe occidentale et Asie centrale' par les services de la Commission européenne.

Le document contient des commentaires approfondis, y compris sur les positions et objectifs de l'Union européenne, sur chacun des points de l'ordre du jour. La révélation de ces commentaires pourrait être préjudiciable à la position de l'Union européenne dans les prochaines réunions du conseil de coopération ainsi qu'à ses relations avec l'Ukraine en général.

Le Conseil a, par conséquent, décidé, en accord avec la Commission européenne, que l'accès à ce document ne pouvait être accordé, conformément à l'article 4, paragraphe 1, de la décision [93/731] (relations internationales).

3. COREU PESC/SEC/0203/98: rapport confidentiel de la réunion entre la troïka Europe de l'Est/groupe de travail 'Asie centrale et États-Unis' (Washington, 10 février 1998).

Le document contient des commentaires détaillés, formulés par la délégation américaine lors de la réunion de la troïka, qui a eu lieu dans un cadre confidentiel. Il comprend également des appréciations portées par l'Union européenne et les États-Unis sur les situations et les politiques de pays tiers, dont la divulgation pourrait compromettre la position de l'Union européenne dans le cadre des négociations avec ces pays.

Le Conseil a, par conséquent, décidé que l'accès au document ne pouvait être accordé, conformément à l'article 4, paragraphe 1, de la décision [93/731] (relations internationales).

4. COREU PESC/PRES/1239/98: COEST 'Ressources énergétiques de la mer Caspienne': projet de déclaration UE/US. Ce document confidentiel a été élaboré pour préparer la position de négociation de l'Union européenne avec les États-Unis au sujet des ressources énergétiques de la mer Caspienne. La révélation des informations contenues dans ce document pourrait être préjudiciable aux intérêts de l'Union européenne dans ces négociations toujours en cours, ainsi que dans d'autres négociations comparables devant être menées à l'avenir.

Le Conseil a, par conséquent, décidé que l'accès au document ne pouvait être accordé en vertu de l'article 4, paragraphe 1, de la décision [93/731] (relations internationales).

5. COREU PESC/PRES/LON/1244/98: COEST: Russie/Lettonie: rencontre avec M. Primakov (8 mai 1998). Ce document concerne des commentaires formulés par M. Primakov dans le cadre confidentiel de la rencontre bilatérale entre les ministres des Affaires étrangères.

Le document concerne en outre des appréciations portées par l'Union européenne et la Russie sur les situations et les politiques de pays tiers, ainsi que sur les négociations en cours avec les pays tiers en question. La révélation de ces appréciations pourrait compromettre les relations de l'Union européenne et de la Russie, ainsi que leurs positions de négociations, avec ces pays.

C'est pourquoi le Conseil a décidé que l'accès ne pouvait être accordé à ce document en vertu de l'article 4, paragraphe 1, de la décision [93/731] (relations internationales).''»

L'arrêt attaqué

4 Le 23 septembre 1999, M. Mattila a introduit un recours devant le Tribunal visant, principalement, à l'annulation des décisions litigieuses.

5 Par l'arrêt attaqué, le Tribunal a rejeté, d'une part, comme étant manifestement irrecevables les sixième, septième et huitième moyens, relatifs, respectivement, à une violation du «principe d'une appréciation indépendante», à un détournement de pouvoir et au non-respect du devoir de coopération, et, d'autre part, comme non fondés les cinq autres moyens invoqués par M. Mattila, tirés, respectivement, d'une erreur manifeste d'appréciation dans l'interprétation de l'exception afférente à la protection des relations internationales et d'une violation du principe de proportionnalité en ce qu'un accès partiel aux documents en cause n'a pas été envisagé ni accordé (premier et deuxième moyens), d'une violation du principe selon lequel la demande d'accès doit être examinée au regard de chaque document ainsi que d'une violation de l'obligation de motivation (troisième et quatrième moyens), et d'une méconnaissance de l'intérêt particulier du requérant à avoir accès aux documents (cinquième moyen). Le Tribunal a également rejeté une demande de production de documents présentée par M. Mattila.

6 En réponse au deuxième moyen, le Tribunal a notamment déclaré:

«68 Il résulte de l'arrêt Hautala/Conseil, précité, que le principe de proportionnalité permet au Conseil et à la Commission, dans des cas particuliers

où le volume du document ou celui des passages à censurer entraînerait pour eux une tâche administrative inappropriée, de mettre en balance, d'une part, l'intérêt de l'accès du public aux parties fragmentaires et, d'autre part, la charge de travail qui en découlerait (point 86). Le Conseil et la Commission pourraient ainsi, dans ces cas particuliers, sauvegarder l'intérêt d'une bonne administration.

69 De même, si le Conseil et la Commission sont tenus, conformément à l'arrêt Hautala/Conseil, précité, d'examiner s'il convient d'accorder un accès aux données non couvertes par les exceptions, il y a lieu de considérer que, en vertu du principe de bonne administration, l'exigence d'accorder un accès partiel ne doit pas se traduire par une tâche administrative inappropriée au regard de l'intérêt du demandeur d'obtenir ces données. Dans cette optique, il convient de considérer que le Conseil et la Commission sont, en tout état de cause, en droit de ne pas accorder un accès partiel dans le cas où l'examen des documents en cause ferait apparaître que ledit accès partiel serait dénué de tout sens du fait que les parties de ces documents, si elles étaient divulguées, ne seraient d'aucune utilité pour le demandeur d'accès.

70 Le Conseil et la Commission ont affirmé, dans le cadre de la présente instance, qu'un accès partiel n'était pas possible en l'espèce, car les parties des documents auxquelles un accès aurait pu être donné contenaient si peu d'informations qu'elles n'auraient été d'aucune utilité pour le requérant. À l'audience, le Conseil a exposé que, d'une manière générale, les documents en question ne sont pas facilement séparables et ne comportent pas de parties aisément détachables.

71 Les institutions défenderesses ne contestent donc pas qu'elles n'ont pas considéré la possibilité d'accorder un accès partiel aux documents en cause. Toutefois, au regard des explications données par les institutions défenderesses et compte tenu de la nature des documents litigieux, il est permis de considérer qu'un tel examen n'aurait pu, en tout état de cause, aboutir à l'acceptation d'un accès partiel. Le fait que les institutions défenderesses n'aient pas exa-

miné la possibilité d'accorder un accès partiel n'a donc eu, dans les circonstances particulières de l'espèce, aucune influence quant au résultat de l'appréciation des deux institutions (voir, en ce sens, arrêts du Tribunal du 5 juin 1996, Günzler Aluminium/Commission, T-75/95, Rec. p. II-497, point 55, et du 27 février 1997, FFSA e.a./Commission, T-106/95, Rec. p. II-229, point 199).

72 À cet égard, il convient, premièrement, de souligner, comme il a été précédemment constaté, que les documents litigieux ont été établis dans un contexte de négociations et contiennent des informations sur la position de l'Union européenne dans le cadre de ses relations avec la Russie et l'Ukraine ainsi que dans les négociations à mener avec les États-Unis au sujet de l'Ukraine. Le caractère sensible de ces documents est par ailleurs corroboré par le fait que, comme l'a affirmé le requérant lors de l'audience, la Cour suprême de Finlande l'a condamné pour avoir communiqué à l'État russe des documents au contenu recouvrant pratiquement celui des documents auxquels l'accès lui a été refusé par les institutions défenderesses.

73 Deuxièmement, rien ne contredit l'affirmation du Conseil selon laquelle les documents ne sont pas facilement séparables et ne comportent pas de parties aisément détachables. À cet égard, il y a lieu de préciser que le requérant n'est pas fondé à alléguer que le document COREU PESC/PRES/1239/98 contient, notamment, le projet de la déclaration publique UE - États-Unis qui, en raison précisément de sa nature publique, aurait dû être divulgué. Le fait que ce document contient des données ayant fait l'objet d'une déclaration publique n'implique pas que le Conseil avait l'obligation de divulguer le projet de cette déclaration, qui avait, par définition, un caractère purement préparatoire et était donc destiné à un usage interne. Comme le Conseil l'a souligné lors de l'audience, il existe, en général, des différences entre le projet d'une déclaration et le texte final qui mettent en évidence des divergences d'opinion, couvertes par la confidentialité. De surcroît, l'information des citoyens est suffisamment assurée par la possibilité d'accéder à la version finale de la déclaration.

74 Il résulte de ce qui précède qu'il ne peut pas être considéré que les institutions défenderesses ont violé le principe de proportionnalité en ce qu'un accès partiel aux documents litigieux n'a pas été accordé.»

Le pourvoi

7 M. Mattila observe qu'il reprend dans son pourvoi l'ensemble des moyens soulevés devant le Tribunal et qu'il avait demandé à ce dernier qu'il:

— annule les décisions du Conseil et de la Commission en cause dans le présent recours;

— invite le Conseil et la Commission à reconsidérer leur position et à accorder l'accès aux documents demandés tels qu'énumérés dans ses lettres de demande;

— lui accorde l'accès, au moins partiel, aux documents après suppression des passages qui seraient considérés comme susceptibles de porter atteinte aux relations internationales de la Communauté européenne;

— condamne conjointement le Conseil et la Commission aux dépens.

8 Le Conseil conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le pourvoi comme irrecevable dans la mesure où il est demandé à la Cour d'inviter le Conseil et la Commission à reconsidérer leur position et à accorder au requérant l'accès aux documents énumérés dans ses lettres de demande d'accès et de lui accorder l'accès, au moins partiel, à ces documents après suppression ou adaptation des passages dont on peut à juste titre estimer qu'ils sont susceptibles de porter atteinte aux relations internationales de la Communauté européenne;

— rejeter le reste du pourvoi comme dépourvu de fondement;

— condamner le requérant aux dépens.

9 La Commission demande à ce qu'il plaise à la Cour:

— déclarer le pourvoi irrecevable dans sa totalité, et

— condamner le requérant aux dépens de la présente procédure,

ou, à titre subsidiaire,

— déclarer le pourvoi irrecevable en partie dans la mesure où la Cour a été invitée à donner des injonctions aux institutions et à réexaminer l'arrêt du Tribunal en ce qui concerne la recevabilité des moyens tirés de la violation de l'obligation d'appréciation indépendante, du détournement de pouvoir et de la violation de l'obligation de coopération;

— rejeter le pourvoi pour le surplus, et

— condamner le requérant aux dépens de la présente procédure.

Sur la recevabilité du pourvoi

Arguments des parties

10 Le Conseil soutient que le pourvoi est manifestement irrecevable, dans la mesure où M. Mattila demande à la Cour d'inviter le Conseil et la Commission à accorder l'accès, au moins partiel, aux documents litigieux (points 2 et 3 des conclusions du requérant au pourvoi). Ni le Tribunal, ni la Cour ne pourraient, dans le cadre d'un contrôle de légalité, adresser une injonction aux institutions ou se substituer à ces dernières, y compris dans le domaine de l'accès aux documents.

11 Le Conseil ajoute qu'il laisse à la Cour le soin d'apprécier si, pour le reste, le pourvoi répond aux exigences de la jurisprudence, selon laquelle un pourvoi ne saurait tendre à un simple réexamen de la requête présentée devant le Tribunal. En effet, M. Mattila se bornerait pour l'essentiel à répéter les arguments soulevés

devant le Tribunal et qui auraient été traités dans l'arrêt attaqué. Le seul argument de droit nouveau qu'il invoquerait, en s'appuyant sur les conclusions de l'avocat général Léger dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 6 décembre 2001, Conseil/Hautala (C-353/99 P, Rec. p. I-9565), concernerait la question de l'accès partiel aux documents.

12 La Commission considère que le pourvoi est manifestement irrecevable. En méconnaissance des exigences de la jurisprudence, le pourvoi répéterait essentiellement les arguments déjà soumis au Tribunal, et examinés par celui-ci, et constituerait donc essentiellement une demande de réexamen du recours initial. Contrairement à ce que prétend M. Mattila, la question de la proportionnalité et de l'accès partiel aurait été pleinement débattue par les parties et examinée par le Tribunal sur la base de la motivation de l'arrêt de cette juridiction, du 19 juillet 1999, Hautala/Conseil (T-14/98, Rec. p. II-2489), qui a été entre-temps confirmé par la Cour dans l'arrêt Conseil/Hautala, précité.

13 À titre subsidiaire, la Commission fait valoir, à l'instar du Conseil, que les deuxième et troisième demandes sont manifestement irrecevables.

Appréciation de la Cour

14 S'agissant du grief relatif à l'irrecevabilité partielle des conclusions, il ressort du point 7 du présent arrêt que, par son pourvoi, M. Mattila demande à la Cour, premièrement, d'annuler les décisions litigieuses, deuxièmement, d'inviter le Conseil et la Commission à reconsidérer leur position et d'accorder l'accès aux documents demandés, tels qu'énumérés dans ses lettres du 8 mars 1999, troisièmement, de lui accorder l'accès, au moins partiel, aux documents après

suppression des passages qui seraient considérés comme susceptibles de porter atteinte aux relations internationales de la Communauté européenne, et, quatrièmement, de condamner conjointement le Conseil et la Commission aux dépens.

15 Ainsi que le Tribunal l'a constaté au point 26 de l'arrêt attaqué, dans le cadre du contrôle de légalité fondé sur l'article 230 CE, la juridiction communautaire n'est pas compétente pour prononcer des injonctions (voir, à propos d'un pourvoi, notamment arrêt du 8 juillet 1999, DSM/Commission, C-5/93 P, Rec. p. I-4695, point 36).

16 Dans ces conditions, le pourvoi est irrecevable pour autant qu'il vise, par ses deuxième et troisième demandes, à ce que la Cour invite le Conseil et la Commission à reconsidérer leur position et à accorder l'accès aux documents concernés au requérant au pourvoi, ou à lui accorder l'accès, au moins partiel, auxdits documents après suppression des passages qui seraient considérés comme susceptibles de porter atteinte aux relations internationales de la Communauté européenne.

17 S'agissant du grief relatif à l'irrecevabilité des différents moyens du pourvoi, il sera abordé lors de l'appréciation de chacun de ces moyens, lesquels sont tirés, en premier lieu, d'une erreur manifeste d'appréciation dans l'interprétation de l'exception tirée de la protection des relations internationales, en deuxième lieu, d'une violation du principe de proportionnalité dans la mesure où l'accès partiel aux documents en question n'a pas été accordé ni même envisagé, en troisième lieu, d'une méconnaissance du principe selon lequel les demandes d'accès doivent être examinées séparément pour chaque document, en quatrième lieu, du non-respect de l'obligation de motivation, en ce que le Tribunal a jugé que les défenderesses avaient fourni des motifs suffisants, bien que succincts, pour rejeter la demande d'accès, en cinquième lieu, d'une violation du principe d'objectivité et du principe d'égalité à l'occasion de l'appréciation de l'intérêt des demandeurs à accéder aux documents, en sixième lieu, d'une méconnaissance de l'obligation de réexamen indépendant, en septième lieu, d'un détournement de pouvoir et, en huitième lieu, du non-respect du devoir de coopération.

Sur le deuxième moyen, tiré d'une violation du principe de proportionnalité, dans la mesure où l'accès partiel aux documents en cause n'a pas été accordé, ni même envisagé

Arguments des parties

18 Par le deuxième moyen, qu'il convient d'examiner en premier lieu, M. Mattila reproche, en substance, au Tribunal d'avoir fait une application erronée des décisions 93/731 et 94/90.

19 Au titre de la première branche de ce moyen, M. Mattila relève que, ainsi que cela ressort du point 71 de l'arrêt attaqué, ni le Conseil ni la Commission n'ont considéré la possibilité de lui accorder un accès partiel aux documents en cause. Le Tribunal aurait à tort refusé d'annuler les décisions litigieuses pour ce motif en s'appuyant, au même point de l'arrêt attaqué, sur la considération que, compte tenu des explications données par lesdites institutions en cours d'instance et au regard de la nature des documents litigieux, même si ces dernières avaient procédé à un tel examen, elles n'auraient pas pu accorder un accès partiel.

20 Au titre de la seconde branche de ce moyen, M. Mattila affirme qu'il appartient au demandeur de décider si les informations contenues dans un document auquel l'accès est demandé présentent pour lui un intérêt et non pas au Tribunal d'en décider sur la seule base des affirmations de l'institution qui détient ledit document. Le Tribunal aurait, dès lors, admis à tort que le refus d'accorder un accès partiel puisse se fonder, notamment, sur la circonstance que les parties des documents concernés contiennent si peu d'informations qu'elles n'auraient présenté aucune utilité pour le requérant (points 69 à 71 de l'arrêt attaqué).

21 Le Conseil observe que les conclusions de l'avocat général Léger dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Conseil/Hautala, précité, ne seraient pas directement transposables à la présente affaire, dans la mesure où elles concerneraient la question générale de l'accès partiel, alors que, en l'espèce, le Tribunal aurait abordé uniquement la question de savoir si le fait que les institutions concernées n'aient pas envisagé cette possibilité d'accès partiel a eu une influence sur la décision de refus d'accès total. Or, au vu des informations relatives au contenu des documents litigieux que possédait le Tribunal, rien ne justifiait de censurer ce dernier sur ce point. Le Conseil rappelle, dans ce contexte, que le Tribunal n'a pas été en mesure d'ordonner la production des documents litigieux et a dû recourir à la description de la structure et du contenu des documents fournie par les parties, dans la mesure où la modification apportée à l'article 67 du règlement de procédure du Tribunal (JO L 322 du 19 décembre 2000, p. 4), relative à cette question, n'est entrée en vigueur que le 1er février 2001, alors que l'audience devant le Tribunal s'était tenue le 21 novembre 2000.

22 L'arrêt attaqué ne remettrait pas en cause l'arrêt Conseil/Hautala, précité, selon lequel le Conseil est obligé d'envisager l'accès partiel. Conformément à la jurisprudence, il se serait contenté d'examiner si l'erreur de droit qu'il a relevée a eu une incidence sur le résultat de l'examen effectué par l'institution concernée. Le Tribunal aurait ainsi conclu à juste titre qu'il n'en était rien et que la décision attaquée devait par conséquent être maintenue.

23 Le Conseil relève par ailleurs que si, d'une manière générale, il appartient au demandeur d'apprécier si les passages communiqués lui sont utiles, il peut exister des éléments objectifs au vu desquels la communication partielle d'un document ne saurait manifestement procurer au demandeur d'autres informations que celles qu'il possède déjà. Tel serait le cas en l'occurrence et M. Mattila l'aurait d'ailleurs admis dans une certaine mesure. Il serait absurde et même contraire aux principes de bonne administration et de proportionnalité de divulguer des versions adaptées des documents, qui consisteraient presque exclusivement en des pages blanches.

24 Selon la Commission, le Tribunal a manifestement examiné et appliqué le principe de proportionnalité dans les circonstances particulières de l'espèce. Le Tribunal aurait expressément accepté l'argument de M. Mattila selon lequel les institutions auraient dû examiner s'il y avait lieu de lui accorder au moins l'accès partiel aux documents en cause (point 66 de l'arrêt attaqué). Le Tribunal aurait rejeté l'argument du Conseil selon lequel l'arrêt Hautala/Conseil, précité, ne devait pas être pris en compte et il aurait confirmé et appliqué l'analyse faite dans cet arrêt au sujet tant du principe de proportionnalité que de la préservation des intérêts d'une bonne administration.

Appréciation de la Cour

— Sur la recevabilité du deuxième moyen

25 Il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, il résulte des articles 225 CE, 58, premier alinéa, du statut de la Cour de justice et 112, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure de la Cour qu'un pourvoi doit indiquer de façon précise les éléments critiqués de l'arrêt dont l'annulation est demandée, ainsi que les arguments juridiques qui soutiennent de manière spécifique cette demande (voir, notamment, arrêt du 6 mars 2003, Interporc/Commission, C-41/00 P, Rec. p. I-2125, point 15).

26 Ne répond pas aux exigences de motivation résultant de ces dispositions un pourvoi qui se limite à répéter ou à reproduire textuellement les moyens et les arguments qui ont été présentés devant le Tribunal, y compris ceux qui étaient fondés sur des faits expressément rejetés par cette juridiction (voir, notamment, arrêt Interporc/Commission, précité, point 16).

27 Cependant, dès lors qu'un requérant conteste l'interprétation ou l'application du droit communautaire faite par le Tribunal, les points de droit examinés en première instance peuvent être à nouveau discutés au cours d'un pourvoi. En effet, si un requérant ne pouvait fonder de la sorte son pourvoi sur des moyens et arguments déjà utilisés devant le Tribunal, la procédure de pourvoi serait privée d'une partie de son sens (voir, notamment, arrêt Interporc/Commission, précité, point 17).

28 Ainsi qu'il ressort des points 18 à 20 du présent arrêt, le deuxième moyen répond aux exigences de motivation décrites ci-dessus.

— Sur le bien-fondé du deuxième moyen

29 En ce qui concerne la première branche du deuxième moyen, il convient de relever que le Tribunal a constaté au point 71 de l'arrêt attaqué que le Conseil et la Commission n'ont pas envisagé la possibilité d'accorder un accès partiel aux documents en cause.

30 Or, il ressort de la jurisprudence de la Cour que ces institutions sont obligées, respectivement en vertu des décisions 93/731 et 94/90 et conformément au principe de proportionnalité, d'examiner s'il convient d'accorder un accès partiel aux données non couvertes par les exceptions et que, à défaut, une décision de refus d'accès à un document doit être annulée comme étant entachée d'une erreur de droit (à propos de la décision 93/731, voir arrêt Conseil/Hautala, précité, points 21 à 31).

31 C'est à tort que le Tribunal a conclu, au point 71 de l'arrêt attaqué, que pareille erreur de droit n'entraîne pas l'annulation des décisions litigieuses au motif que, au regard des explications données par le Conseil et la Commission au cours de la procédure contentieuse devant le Tribunal et de la nature des documents en cause, cette erreur n'a eu aucune influence sur le résultat de l'appréciation de ces institutions.

32 Ainsi que M. l'avocat général l'a expliqué aux points 59 et 62 de ses conclusions, permettre au Conseil et à la Commission de communiquer à l'intéressé les motifs du refus d'accorder l'accès partiel à un document pour la première fois devant le juge communautaire priverait d'effet utile les garanties procédurales expressément prévues par les décisions 93/731 et 94/90 et affecterait de manière grave les droits de l'intéressé qui exigent que, sauf cas exceptionnels, toute décision faisant grief doit être motivée afin de fournir à l'intéressé une indication suffisante pour savoir si la décision est bien fondée ou si elle est entachée d'un vice permettant d'en contester la légalité (voir, notamment, arrêt du 26 novembre 1981, Michel/ Parlement, 195/80, Rec. p. 2861, point 22).

33 Pour ce seul motif, M. Mattila est fondé à soutenir que l'arrêt attaqué est entaché d'une erreur de droit.

34 Par conséquent, il y a lieu d'annuler l'arrêt attaqué en ce qu'il a rejeté les conclusions de M. Mattila tendant à l'annulation des décisions litigieuses, sans qu'il soit nécessaire d'examiner la seconde branche du deuxième moyen ainsi que les autres moyens invoqués par M. Mattila à l'appui de son pourvoi.

— Sur les conséquences de l'annulation de l'arrêt attaqué

35 Selon l'article 61, premier alinéa, du statut de la Cour de justice, lorsque le pourvoi est fondé, la Cour annule la décision du Tribunal. Elle peut alors soit statuer elle-même définitivement sur le litige, lorsque celui-ci est en état d'être jugé, soit renvoyer l'affaire devant le Tribunal pour qu'il statue.

36 En l'espèce, l'affaire étant en état d'être jugée, il y a lieu pour la Cour de statuer définitivement sur le litige.

37 Ainsi qu'il ressort des points 30 à 32 du présent arrêt, les décisions litigieuses sont entachées d'erreur de droit en ce qu'elles ont été adoptées sans que le Conseil ni la Commission eussent envisagé la possibilité d'un accès partiel aux documents visés.

38 Dans ces conditions, il y a lieu d'annuler les décisions de la Commission et du Conseil, respectivement des 5 et 12 juillet 1999, refusant au requérant l'accès à certains documents.

Sur les dépens

39 Conformément à l'article 122, premier alinéa, du règlement de procédure, lorsque le pourvoi est fondé et que la Cour juge elle-même définitivement le litige, elle

statue sur les dépens. 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. Le Conseil et la Commission ayant succombé sur l'essentiel des chefs, il y a lieu de les condamner aux dépens, conformément aux conclusions en ce sens du requérant.

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre)

déclare et arrête:

1) **L'arrêt du Tribunal de première instance des Communautés européennes du 12 juillet 2001, Mattila/Conseil et Commission (T-204/99) est annulé en ce qu'il a rejeté les conclusions de M. Mattila tendant à l'annulation des décisions de la Commission des Communautés européennes et du Conseil de l'Union européenne, respectivement des 5 et 12 juillet 1999, refusant au requérant l'accès à certains documents.**

2) **Lesdites décisions sont annulées.**

3) **Le pourvoi est rejeté pour le surplus.**

4) **Le Conseil et la Commission sont condamnés aux dépens afférents aux deux instances.**

Gulmann Cunha Rodrigues Puissochet

Schintgen Macken

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 22 janvier 2004.

Le greffier

R. Grass

Le président

V. Skouris