CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. L. A. GEELHOED
présentées le 22 juin 2006 [1]

I — Introduction

1. Par arrêt du 26 avril 2005 rendu dans l'affaire Sison/Conseil [2], le Tribunal de première instance des Communautés européennes (deuxième chambre) a rejeté le recours en annulation formé par le requérant contre trois décisions du Conseil de l'Union européenne lui refusant l'accès aux documents à l'origine de la décision de cette institution de l'inclure dans la liste des personnes soumises à des mesures restrictives de lutte contre le terrorisme, élaborée conformément à l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 2580/2001 [3]. Par le présent pourvoi, le requérant demande l'annulation de l'arrêt du Tribunal.

2. Parallèlement à cette action, le requérant a formé, au titre de l'article 230 CE, un recours en annulation partielle de la décision 2002/974/CE du Conseil, du 12 décembre 2002, mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001 et abrogeant la décision 2002/848/CE, incluant son nom dans la liste des personnes auxquelles s'applique la mesure de gel des avoirs prise sur le fondement du règlement n° 2580/2001. Par ce recours, il demande également au Tribunal de déclarer inapplicable, en vertu de l'article 241 CE, le règlement n° 2580/2001 et de lui accorder une réparation sur la base des articles 235 CE et 288 CE. Cette affaire a été enregistrée sous le numéro d'ordre T-47/03 et est actuellement pendante devant le Tribunal [4].

II — Les dispositions applicables

3. L'article 2, paragraphes 1 et 3 à 6, du règlement (CE) n° 1049/2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission [5],

1 — Langue originale: l'anglais.

2 — T-110/03, T-150/03 et T-405/03, Rec. p. II-1429, ci-après l'«arrêt attaqué».

3 — Règlement du Conseil, du 27 décembre 2001, concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme (JO L 344, p. 70).

4 — JO 2003, C 101, p. 41.

5 — Règlement du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2001 (JO L 145, p. 43).

décrit le champ d'application personnel et matériel du règlement dans les termes suivants:

«1. Tout citoyen de l'Union et toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un État membre a un droit d'accès aux documents des institutions, sous réserve des principes, conditions et limites définis par le présent règlement.

[...]

3. 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.

4. Sans préjudice des articles 4 et 9, les documents sont rendus accessibles au public soit à la suite d'une demande écrite, soit directement sous forme électronique ou par l'intermédiaire d'un registre. En particulier, les documents établis ou reçus dans le cadre d'une procédure législative sont rendus directement accessibles conformément à l'article 12.

5. Les documents qualifiés de sensibles selon la définition figurant à l'article 9, paragraphe 1, font l'objet d'un traitement particulier tel que prévu par cet article.

6. Le présent règlement s'entend sans préjudice des droits d'accès du public aux documents détenus par les institutions, découlant éventuellement d'instruments du droit international ou d'actes adoptés par les institutions en application de ces instruments.»

4. Les exceptions au droit d'accès aux documents détenus par les institutions communautaires sont énoncées à l'article 4 du règlement nº 1049/2001. Les paragraphes suivants de cette disposition sont pertinents en l'espèce:

«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:

— la sécurité publique,

— [...],

— les relations internationales,

— [...]

question sur laquelle celle-ci n'a pas encore pris de décision est refusé dans le cas où sa divulgation porterait gravement atteinte au processus décisionnel de cette institution, à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation du document visé.

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

— des intérêts commerciaux d'une personne physique ou morale déterminée, y compris en ce qui concerne la propriété intellectuelle,

— des procédures juridictionnelles et des avis juridiques,

— des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit,

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

3. L'accès à un document établi par une institution pour son usage interne ou reçu par une institution et qui a trait à une

L'accès à un document contenant des avis destinés à l'utilisation interne dans le cadre de délibérations et de consultations préliminaires au sein de l'institution concernée est refusé même après que la décision a été prise, dans le cas où la divulgation du document porterait gravement atteinte au processus décisionnel de l'institution, à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation du document visé.

[...]

5. Un État membre peut demander à une institution de ne pas divulguer un document émanant de cet État sans l'accord préalable de celui-ci.

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

[...]»

5. L'article 9 du règlement nº 1049/2001 contient les dispositions suivantes en matière de traitement des documents sensibles:

«1. Les documents sensibles sont des documents émanant des institutions ou des agences créées par elles, des États membres, de pays tiers ou d'organisations internationales, classifiés 'TRÈS SECRET/TOP SECRET', 'SECRET' ou 'CONFIDENTIEL' en vertu des règles en vigueur au sein de l'institution concernée protégeant les intérêts fondamentaux de l'Union européenne ou d'un ou plusieurs de ses États membres dans les domaines définis à l'article 4, paragraphe 1, point a), en particulier la sécurité publique, la défense et les questions militaires.

[...]

3. Les documents sensibles ne sont inscrits au registre ou délivrés que moyennant l'accord de l'autorité d'origine.

4. Toute décision d'une institution refusant l'accès à un document sensible est fondée sur des motifs ne portant pas atteinte aux intérêts dont la protection est prévue à l'article 4.

[...]»

III — En fait

6. Les antécédents du litige ont été résumés comme suit par le Tribunal aux points 2 à 7 de l'arrêt attaqué:

«2 Le 28 octobre 2002, le Conseil de l'Union européenne a adopté la décision 2002/848/CE mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement (CE) nº 2580/2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et abrogeant la décision 2002/460/CE (JO L 295, p. 12). Cette décision a inclus le requérant dans la liste des personnes soumises au gel des fonds et avoirs financiers instauré par ce règlement (ci-après la 'liste litigieuse'). Cette liste a été mise à jour, notamment, par la décision 2002/974/CE du Conseil, du 12 décembre 2002 (JO L 337, p. 85), et la décision 2003/480/CE du Conseil, du 27 juin 2003 (JO L 160, p. 81), abrogeant les décisions précédentes et établissant une nouvelle liste. Le nom du requérant a été maintenu à chaque fois sur cette liste.

3 Conformément au règlement nº 1049/2001, le requérant a demandé, par lettre confirmative du 11 décembre 2002, l'accès aux documents ayant amené le Conseil à adopter la décision 2002/848 et la communication de

l'identité des États ayant fourni certains documents à cet égard. Par lettre confirmative du 3 février 2003, le requérant a demandé l'accès à tous les nouveaux documents ayant amené le Conseil à adopter la décision 2002/974 le maintenant sur la liste litigieuse et la communication de l'identité des États ayant fourni certains documents à cet égard. Par lettre confirmative du 5 septembre 2003, le requérant a demandé spécifiquement l'accès au compte rendu du Comité des représentants permanents (Coreper) 11 311/03 EXT 1 CRS/CRP, relatif à la décision 2003/480, ainsi qu'à tous les documents soumis au Conseil avant l'adoption de la décision 2003/480 et fondant son inclusion et son maintien sur la liste litigieuse.

4 Le Conseil a opposé un refus d'accès, même partiel, à chacune de ces demandes, respectivement par décisions confirmatives du 21 janvier, du 27 février et du 2 octobre 2003 (ci-après, respectivement, les 'première décision de refus', 'deuxième décision de refus' et 'troisième décision de refus').

5 S'agissant des première et deuxième décisions de refus, le Conseil a indiqué que les informations ayant conduit à l'adoption des décisions établissant la liste litigieuse figuraient respectivement dans les comptes rendus sommaires du Coreper du 23 octobre 2002 (13 441/02 EXT 1 CRS/CRP 43) et du 4 décembre 2002 (15 191/02 EXT 1 CRS/CRP 51) classifiés 'CONFIDENTIEL UE'.

6 Le Conseil a refusé de donner accès à ces comptes rendus en invoquant l'article 4, paragraphe 1, sous a), premier et troisième tirets, du règlement n° 1049/2001. Il a exposé, d'une part, que 'la divulgation de [ces comptes rendus] ainsi que des informations en possession des autorités des États membres qui luttent contre le terrorisme permettrait aux personnes, groupes et entités faisant l'objet de ces informations de nuire aux activités menées par ces autorités et porterait gravement atteinte à l'intérêt public en ce qui concerne la sécurité publique'. D'autre part, selon le Conseil, la 'divulgation des informations en question porterait aussi atteinte à la protection de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales, étant donné que les actions menées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme impliqu[aient] également des autorités d'États tiers'. Le Conseil a refusé l'accès partiel à ces informations au motif qu'elles étaient 'couvertes par les exceptions précitées dans leur intégralité'. Le Conseil a, en outre, refusé de communiquer l'identité des États ayant fourni des informations pertinentes en signalant que '[la] [les] autorité[s] d'origine des informations en objet, après consultation conformément à l'article 9, paragraphe 3, du règlement n° 1049/2001, [est] [sont] opposée[s] à la divulgation de l'information demandée'.

7 S'agissant de la troisième décision de refus, le Conseil a d'abord indiqué que la demande du requérant concernait le même document que celui dont l'accès

lui avait été refusé par la première décision de refus. Le Conseil a confirmé sa première décision de refus et a ajouté que l'accès au compte rendu 13 441/02 devait être également refusé en raison de l'exception relative aux procédures juridictionnelles (article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement nº 1049/2001). Le Conseil a ensuite reconnu avoir indiqué par erreur comme pertinent le compte rendu 11 311/03, relatif à la décision 2003/480. À cet égard, il a exposé ne pas avoir reçu d'autre information ou document justifiant la révocation de la décision 2002/848 pour autant qu'elle concerne le requérant.»

IV — Conclusions du requérant

7. Par l'arrêt attaqué, le Tribunal a rejeté les recours dans les affaires T-10/03 et T-150/03 comme non fondés. Dans l'affaire T-405/03, il a rejeté une partie du recours comme irrecevable et le reste comme non fondé.

8. Le requérant conclut à ce qu'il plaise à la Cour, pour les motifs exposés ci-dessous:

— annuler l'arrêt que le Tribunal a prononcé le 26 avril 2005 dans l'affaire Sison/Conseil;

— annuler, sur la base de l'article 230 CE, les décisions suivantes: a) décision du Conseil du 27 février 2003 (06/c/01/03): réponse du Conseil en date du 27 février 2003 à la demande confirmative d'accès aux documents adressée par M. Jan Fermon au Conseil par télécopie du 3 février 2003 conformément à l'article 7, paragraphe 2, du règlement nº 1049/2001, notifiée à l'avocat du requérant le 28 février 2003; b) décision du Conseil du 21 janvier 2003 (41/c/01/02): réponse du Conseil du 21 janvier 2003 à la demande confirmative de M. Jan Fermon adressée au Conseil par télécopie du 11 décembre 2002 conformément à l'article 7, paragraphe 2, du règlement nº 1049/2001, notifiée à l'avocat du requérant le 23 janvier 2003, et c) décision du Conseil du 2 octobre 2003 (36/c/02/03): réponse du Conseil du 2 octobre 2003 à la demande confirmative adressée par M. Jan Fermon au Conseil par télécopie du 5 septembre 2003 (enregistrée au secrétariat général du Conseil le 8 septembre 2003) conformément à l'article 7, paragraphe 2, du règlement nº 1049/2001;

— condamner le Conseil aux dépens.

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

— rejeter le pourvoi comme non fondé et

— condamner le requérant aux dépens de la présente instance.

V — Moyens soulevés à l'appui du pourvoi

10. Le requérant soulève cinq moyens qui peuvent être résumés comme suit:

1) En limitant indûment la portée de son contrôle de légalité des décisions du Conseil portant refus d'accès aux documents demandés, le Tribunal a méconnu les articles 220 CE, 225 CE et 230 CE, les principes généraux de droit communautaire énoncés aux articles 6 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après la «CEDH»), ainsi que les droits de la défense.

2) L'interprétation des exceptions au droit d'accès (partiel) aux documents telle qu'elle résulte de l'arrêt du Tribunal ménage de fait au Conseil un pouvoir discrétionnaire illimité, entraîne la suppression totale du droit d'accès aux documents et, partant, viole les articles 1er, deuxième alinéa, UE et 6, paragraphe 1, UE, l'article 255 CE, l'article 4, paragraphes 1, sous a), et 6, du règlement nº 1049/2001 ainsi que les articles 220 CE, 225 CE et 230 CE.

3) En acceptant la motivation brève et stéréotypée fournie par le Conseil à l'appui de son refus d'accorder un accès (partiel) aux documents demandés, le Tribunal a méconnu l'obligation de motivation énoncée à l'article 253 CE.

4) En limitant la portée du recours, le Tribunal a violé le droit d'accès aux documents garanti par l'article 255 CE, le droit à la présomption d'innocence garanti par l'article 6, paragraphe 2, de la CEDH ainsi que le droit à un recours effectif pour toute personne dont les droits et libertés reconnus dans ladite convention ont été violés, garanti par l'article 13 de la CEDH.

5) Le Tribunal a fourni une interprétation erronée des articles 4, paragraphe 5, et 9, paragraphe 3, du règlement nº 1049/2001, en considérant que ces dispositions ne se réfèrent qu'à des «documents» et que, partant, le Conseil était fondé à refuser de divulguer l'identité des États membres les ayant communiqués, lorsque ces États y étaient opposés.

VI — Analyse

A — *Remarques préliminaires*

11. Nous relèverons tout d'abord que, dans la mesure où le requérant prie la Cour

d'annuler les décisions du Conseil lui refusant l'accès aux documents demandés, le pourvoi, tel qu'il est présenté, doit être rejeté comme manifestement irrecevable au motif que seul l'arrêt du Tribunal peut faire l'objet d'un pourvoi [6].

12. Par ailleurs, il convient de noter que, puisque le requérant n'a pas contesté, dans ses écritures, les motifs du rejet des recours introduits dans les affaires T-150/03 et T-405/03, le présent pourvoi doit être considéré comme portant sur l'arrêt rendu par le Tribunal dans l'affaire T-110/03, relatif à la première décision portant refus d'accès aux documents.

B — *Premier moyen: violation des articles 220 CE, 225 CE et 230 CE ainsi que des droits de la défense tels que garantis par les articles 6 et 13 de la CEDH*

1) L'arrêt attaqué

13. Au sujet de la portée de son contrôle de légalité des décisions de refus du Conseil fondées sur les exceptions obligatoires énoncées à l'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement nº 1049/2001, le Tribunal a déclaré:

«46 S'agissant de l'étendue du contrôle du Tribunal sur la légalité d'une décision de refus, il convient de noter que, dans les arrêts Hautala/Conseil [7] [...] et Kuijer/Conseil [8] [...], le Tribunal a reconnu au Conseil une large marge d'appréciation dans le cadre d'une décision de refus fondée, en partie comme en l'espèce, sur la protection de l'intérêt public en matière de relations internationales. Dans l'arrêt Kuijer/Conseil [...], une telle marge d'appréciation a été reconnue à l'institution lorsque celle-ci fonde son refus d'accès en invoquant la protection de l'intérêt public en général. Dès lors, dans les domaines relatifs aux exceptions obligatoires à l'accès du public aux documents prévues à l'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement nº 1049/2001, les institutions disposent d'un large pouvoir d'appréciation.

47 En conséquence, le contrôle exercé par le Tribunal sur la légalité de décisions des institutions refusant l'accès à des documents en raison des exceptions relatives à l'intérêt public prévues à l'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement nº 1049/2001 doit se limiter à la vérification du respect des règles de procédure et de motivation, de l'exacti-

6 — Voir, entre autres, arrêts du 8 juillet 1999, Hüls/Commission (C-199/92 P, Rec. p. I-4287, point 92), et du 2 octobre 2003, Ensidesa/Commission (C-198/99 P, Rec. p. I-11111, point 32).

7 — Arrêt du 19 juillet 1999 (T-14/98, Rec. p. II-2489, point 71).

8 — Arrêt du 7 février 2002 (T-211/00, Rec. p. II-485, point 53).

tude matérielle des faits, ainsi que de l'absence d'erreur manifeste dans l'appréciation des faits et de détournement de pouvoir (voir, par analogie, arrêts Hautala/Conseil [...], points 71 et 72, confirmé sur pourvoi, et Kuijer/Conseil [...], point 53).»

2) L'argumentation du requérant

14. Selon le requérant, le Tribunal, en considérant, aux points précédemment cités, que le Conseil dispose d'un pouvoir discrétionnaire étendu pour invoquer les motifs liés à l'intérêt public en vertu de l'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 1049/2001 et en en déduisant que son propre rôle se limite 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, a indûment restreint la portée de son contrôle de légalité des décisions de refus du Conseil. Cette interprétation, qui revient à conférer un pouvoir discrétionnaire illimité au Conseil pour l'application de l'exception fondée sur des motifs liés à l'intérêt public, va à l'encontre de la volonté du législateur communautaire, qui a souhaité établir, dans un souci de transparence, un contrôle de légalité complet des décisions de refus prises en la matière. Le requérant invoque à cet égard l'article 67, paragraphe 3, du règlement de procédure du Tribunal [9], qui autorise ce dernier à consulter les documents demandés.

15. Le requérant soutient que son cas doit être distingué de celui qui a été tranché dans l'affaire Hautala/Conseil [10], invoquée par le Tribunal. Il fait valoir que, à la différence des documents en cause dans l'affaire Hautala/Conseil, les documents demandés dans la présente espèce relèvent du traité CE et non du titre V du traité sur l'Union européenne, consacré à la politique étrangère et de sécurité commune. En outre, dans l'affaire Hautala/Conseil, les documents concernés étaient destinés à un usage interne et non à la publication. À l'inverse, les documents auxquels il a demandé l'accès ont été élaborés dans le cadre d'un processus législatif ayant conduit à l'adoption d'une décision du Conseil et ne contiennent pas d'informations dont la divulgation est susceptible de provoquer des tensions avec des pays tiers. Enfin, son cas doit être distingué de l'affaire Hautala/Conseil dans la mesure où le requérant est personnellement concerné par les documents demandés. En jugeant, au point 52 de l'arrêt attaqué, que l'intérêt particulier que peut faire valoir un demandeur à l'accès à un document le concernant personnellement ne saurait être pris en compte dans le cadre de l'application des exceptions obligatoires prévues à l'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement

9 — Le troisième alinéa de cette disposition se lit comme suit: «Lorsqu'un document dont l'accès a été refusé par une institution communautaire a été produit devant le Tribunal dans le cadre d'un recours portant sur la légalité de ce refus, ce document n'est pas communiqué aux autres parties».

10 — Précitée note 7.

n° 1049/2001, le Tribunal a contredit sa jurisprudence selon laquelle le Conseil est tenu de procéder à un «examen véritable des circonstances propres au cas d'espèce» [11].

16. Le requérant affirme que, en limitant la portée de son contrôle, le Tribunal a violé les droits de la défense tels qu'ils sont garantis par l'article 6 de la CEDH. Il se plaint également de ce que le Tribunal n'a pas répondu à ses arguments, fondés sur l'article 6, paragraphe 3, de la CEDH, selon lesquels tout accusé a droit à être informé, d'une manière détaillée, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui. En conséquence, le Tribunal l'aurait privé du droit à un recours effectif, tel qu'il est garanti par l'article 13 de la CEDH, en rapport avec la protection de ces droits.

18. C'est à juste titre que le Tribunal a estimé qu'il n'était pas nécessaire de prendre en considération l'intérêt particulier du requérant à la divulgation des documents demandés. Le refus du Conseil est fondé sur l'article 4, paragraphe 1, sous a), premier et troisième tirets, du règlement n° 1049/2001, pour lequel aucune mise en balance des intérêts n'est exigée. Lorsque la divulgation du document porte atteinte à la protection de l'intérêt public en ce qui concerne la sécurité publique ou les relations internationales, le Conseil est tenu de refuser l'accès au document concerné sans examiner si le demandeur est susceptible d'avoir un intérêt personnel supérieur à sa divulgation. En réponse à l'argument du requérant selon lequel la décision lui refusant l'accès aux documents demandés aurait dû être fondée sur un «examen véritable des circonstances propres au cas d'espèce», comme l'exige l'arrêt Hautala/Conseil [12], le Conseil indique que cet examen ne peut porter que sur des circonstances objectives telles que le contenu du document et le risque d'atteinte aux intérêts protégés que sa divulgation peut représenter.

3) L'argumentation de la partie défenderesse

17. Le Conseil estime que les différences relevées par le requérant entre l'affaire Hautala/Conseil et le cas d'espèce sont dénuées de pertinence. Il est d'avis que l'arrêt attaqué est tout à fait compatible avec l'arrêt Hautala/Conseil et que les limites du contrôle juridictionnel qui découlent de cet arrêt sont applicables dans la présente affaire.

19. Le Conseil rejette l'argument du requérant fondé sur l'article 67, paragraphe 3, du règlement de procédure du Tribunal. Cette disposition est de nature purement procédurale et vise à permettre au Tribunal d'examiner un document litigieux. Elle n'a aucun effet sur la portée du pouvoir de contrôle du Tribunal.

11 — Voir arrêt Hautala/Conseil, précité, point 67.

12 — Voir note précédente.

4) Appréciation

20. La première question que soulève le premier moyen invoqué par le requérant concerne l'étendue du contrôle juridictionnel des décisions de refus prises sur la base des exceptions obligatoires prévues à l'article 4, paragraphe 1, du règlement nº 1049/2001. Il convient de se demander si ce contrôle est limité, comme le Tribunal l'a indiqué dans l'arrêt Hautala/Conseil et, par la suite, dans l'arrêt attaqué, 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 ou si, comme le requérant le suggère implicitement, ce contrôle doit aussi porter sur la question de savoir si le motif lié à la protection de l'intérêt public a été invoqué à bon escient et, partant, sur le point de savoir si le Conseil a pu légitimement affirmer que l'éventuelle divulgation des documents demandés nuirait à l'intérêt public.

21. Bien que l'arrêt du Tribunal dans l'affaire Hautala/Conseil ait fait l'objet d'un pourvoi [13], la question de l'étendue du contrôle juridictionnel des décisions du Conseil refusant l'accès à des documents sur la base des exceptions obligatoires n'a pas été abordée dans l'arrêt de la Cour. Cela peut s'expliquer par le fait que c'est le Conseil, qui n'avait bien entendu aucun intérêt à soulever cette question, et non pas le requérant initial, qui était la partie requérante au pourvoi. En conséquence, ce point n'a toujours pas été tranché par la Cour.

22. L'étendue du contrôle juridictionnel des décisions refusant l'accès à des documents détenus par une institution communautaire et fondées sur les exceptions prévues à l'article 4 du règlement nº 1049/2001 doit être définie en fonction de la nature des intérêts protégés par ces exceptions et du système global instauré par le règlement.

23. Ce dernier aspect, qui revêt un caractère plus général, doit être examiné en premier. Le principe de base énoncé par le règlement nº 1049/2001 a pour but d'assurer l'accès le plus large possible aux documents détenus par les institutions. Ce principe vise à garantir la réalisation d'un double objectif: créer les conditions permettant aux citoyens d'exercer leurs droits en matière de participation aux affaires publiques, d'une part, et s'assurer que les citoyens dont les intérêts ont été affectés par les décisions des institutions sont en mesure de défendre leurs intérêts, d'autre part [14].

13 — Arrêt du 6 décembre 2001, Conseil/Hautala (C-353/99 P, Rec. p. I-9565).

14 — Voir deuxième considérant du règlement nº 1049/2001: «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».

24. Dès lors que le préambule du règlement déclare que celui-ci vise à «conférer le plus large effet *possible* au droit d'accès du public aux documents» [15] et que, «[*e*]*n principe*, tous les documents des institutions devraient être accessibles au public» [16], il est clair qu'il ne peut exister de droit absolu d'accès aux documents. Le règlement nº 1049/2001 mentionne divers intérêts d'ordre public ou privé qui exigent une protection spéciale et qui, partant, peuvent être invoqués par les institutions pour refuser l'accès à certains documents. Ces intérêts ont été définis à l'article 4 à l'intérieur de plusieurs catégories d'exceptions au droit d'accès aux documents.

25. Les exceptions prévues à l'article 4, paragraphes 1, 2 et 3, du règlement nº 1049/2001 sont toutes, en tant que telles, rédigées en termes impératifs: les institutions *refusent* l'accès à un document dans le cas où la divulgation porterait atteinte à la protection des intérêts concernés. Toutefois, à la différence des exceptions prévues à l'article 4, paragraphe 1, celles qui sont énoncées à l'article 4, paragraphes 2 et 3, autorisent la divulgation des documents auxquels l'accès a été demandé si un intérêt public supérieur justifie la divulgation du document visé.

26. Aux fins de la présente analyse consacrée à l'étendue du contrôle juridictionnel, la différence entre les exceptions contenues à l'article 4, paragraphe 1, et celles prévues à l'article 4, paragraphes 2 et 3, permet de tirer deux conclusions.

27. La première est qu'il ressort clairement du libellé de ces deux dernières dispositions qu'elles imposent aux institutions, lorsqu'elles envisagent de refuser l'accès à certains documents, de mettre en balance l'intérêt spécifique devant être protégé par la non-divulgation (par exemple, la protection d'intérêts commerciaux, de procédures juridictionnelles ou d'un processus décisionnel) et l'intérêt général à ce que le document concerné soit rendu accessible. Aucune mise en balance de ce type n'a été prévue en ce qui concerne l'article 4, paragraphe 1, du règlement. Il apparaît au contraire que cette mise en balance des intérêts a été effectuée par le législateur communautaire et qu'elle a été formulée dans le règlement lui-même: les intérêts énumérés dans cette disposition étant considérés eux-mêmes comme supérieurs, aucun autre intérêt n'est susceptible de prévaloir sur eux. Cela signifie que, si l'un de ces intérêts est en cause, l'exception s'applique automatiquement.

28. La seconde conclusion que l'on peut tirer est que, compte tenu du fait que les intérêts protégés par les exceptions prévues à l'article 4, paragraphe 2, du règlement nº 1049/2001 ne peuvent être contrebalancés que par un intérêt public supérieur, l'intérêt personnel dont un demandeur pourrait justifier à obtenir l'accès à un document est

15 — Quatrième considérant du règlement nº 1049/2001 (caractères italiques ajoutés).

16 — Onzième considérant du règlement nº 1049/2001 (caractères italiques ajoutés).

dénué de pertinence dans ce contexte. Cette conclusion s'étend, ipso facto, à l'article 4, paragraphe 1, dudit règlement, qui ne prévoit pas de mise en balance des intérêts.

29. Les considérations qui précèdent fournissent une première indication de ce que l'étendue du contrôle juridictionnel est plus restreinte dans le contexte de l'article 4, paragraphe 1, que dans celui de l'article 4, paragraphe 2, du règlement.

30. S'agissant de la nature des intérêts protégés par les exceptions prévues à l'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement nº 1049/2001, et notamment de la sécurité publique et des relations internationales, force est de reconnaître qu'il s'agit d'intérêts dont le Conseil endosse la responsabilité politique principale, comme il ressort également des articles 11 UE à 28 UE. La décision d'accorder ou non l'accès à un document qui affecte ces intérêts dépend nécessairement de considérations politiques et doit être adoptée sur la base d'informations qui ne sont en possession que des autorités politiques compétentes. Étant donné que l'efficacité de la politique menée dans ce domaine dépend souvent du respect de la confidentialité, les institutions communautaires compétentes doivent disposer d'un pouvoir discrétionnaire complet afin de déterminer si la divulgation des documents est susceptible de nuire à l'un des intérêts énumérés à l'article 4, paragraphe 1, sous a). Si l'institution concernée estime que, en cas de divulgation d'un document, il serait porté atteinte aux intérêts susmentionnés de l'Union européenne, elle est tenue de refuser l'accès au document demandé, quel que soit l'intérêt du demandeur à en obtenir la divulgation.

31. Dès lors que la substitution de l'appréciation des juridictions communautaires à celle des institutions politiques responsables dénaturerait la fonction judiciaire, il s'ensuit que le contrôle juridictionnel des décisions de refus fondées sur les motifs énumérés à l'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement nº 1049/2001 est, en principe, restreint. Nous conclurons donc que c'est à juste titre que le Tribunal a estimé que le contrôle juridictionnel des décisions de refus adoptées sur la base de l'article 4, paragraphe 1, du règlement doit se limiter à la vérification du respect des règles de procédure et de motivation, de l'exactitude matérielle des faits, ainsi que de l'absence d'erreur manifeste dans l'appréciation des faits et de détournement de pouvoir.

32. Nous ajouterons que cette restriction de la portée du contrôle juridictionnel ne signifie pas que l'institution qui se fonde sur l'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement nº 1049/2001 pour refuser l'accès à un document dispose d'un pouvoir discrétionnaire illimité, comme le soutient le requérant. Lorsque le contrôle se focalise sur les aspects indiqués par le Tribunal, en particulier sur la motivation fournie pour justifier le refus d'accorder l'accès au docu-

ment demandé, il est possible de vérifier effectivement si l'institution concernée s'est véritablement fondée sur les exceptions obligatoires et si cette institution était en droit de considérer que la divulgation du document en cause porterait atteinte à l'intérêt public.

33. Nous ne partageons pas l'avis du requérant lorsqu'il affirme que le législateur communautaire a souhaité instaurer un contrôle juridictionnel complet des décisions refusant l'accès à des documents sur la base du règlement nº 1049/2001 et que cela ressort de l'article 67, paragraphe 3, du règlement de procédure du Tribunal. Cette disposition prévoit simplement que, lorsque le document auquel l'accès a été refusé est produit devant le Tribunal dans la procédure relative à la légalité de ce refus, ce document n'est pas communiqué aux autres parties. En effet, la circonstance que le document concerné ait été produit par l'institution ou ait été demandé par le Tribunal en application de l'article 65 de son règlement de procédure n'autorise pas le Tribunal à substituer son appréciation à celle du Conseil. Elle permet en revanche au Tribunal de vérifier si l'institution concernée a commis ou non une erreur manifeste en invoquant les exceptions prévues à l'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement nº 1049/2001.

34. Dans la mesure où le requérant tente de distinguer le présent litige de l'affaire Hautala/Conseil sur la base des arguments mentionnés au point 15 ci-dessus, il convient de se demander si ces arguments sont pertinents ou même corrects. D'une part, si la décision portant refus d'accès concernait des documents à l'origine d'une décision adoptée en application du traité CE et non du titre V du traité UE, elle était de toute évidence étroitement liée à la position commune 2001/931/PESC du Conseil, du 27 décembre 2001, relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme [17]. Quoi qu'il en soit, le règlement nº 1049/2001 s'applique également aux documents relatifs à la politique étrangère et de sécurité commune. L'assertion selon laquelle le document concerné n'est pas destiné à un usage interne ne saurait être retenue au vu de son évident caractère confidentiel. En outre, les décisions mettant en œuvre l'article 2, paragraphe 3, du règlement nº 2580/2001 ne peuvent pas être considérées comme étant de nature législative. Le fait que, contrairement à l'affaire Hautala/Conseil, le requérant soit directement concerné est sans pertinence, car, comme nous l'avons indiqué au point 28 ci-dessus, l'intérêt personnel ne joue aucun rôle aux fins de déterminer s'il convient d'accorder l'accès à des documents. L'absence de prise en compte de l'intérêt personnel du requérant ne signifie donc pas que les circonstances relatives à l'éventuelle divulgation du document concerné n'ont pas été dûment examinées.

35. Enfin, le refus d'accorder l'accès à un document relevant de l'une des exceptions obligatoires prévues à l'article 4, paragraphe 1, sous a), ne saurait être considéré

17 — JO L 344, p. 93.

en soi comme une violation des droits de défense du requérant. Ce qui importe dans ce contexte, c'est que le requérant soit adéquatement informé des raisons pour lesquelles il a été inclus dans la liste des personnes visées par les mesures restrictives imposées en application du règlement nº 2580/2001. Cette information peut être assurée autrement qu'en accordant l'accès à un document que le Conseil considère comme confidentiel. Toutefois, il s'agit là d'une question qui doit être tranchée dans le cadre de l'examen du recours, actuellement pendant devant le Tribunal, contestant la légalité de l'inclusion et du maintien du nom du requérant dans la liste susmentionnée.

36. En conséquence, nous estimons que le premier moyen doit être rejeté.

«77 À cet égard, il doit être admis que l'efficacité de la lutte contre le terrorisme suppose que les informations détenues par les autorités publiques concernant des personnes ou entités suspectées de terrorisme soient maintenues secrètes afin que ces informations gardent leur pertinence et permettent une action efficace. Dès lors, la communication du document demandé au public aurait nécessairement porté atteinte à l'intérêt public relatif à la sécurité publique. À cet égard, la distinction avancée par le requérant entre les informations d'ordre stratégique et les informations le concernant personnellement ne saurait être admise. En effet, toute information personnelle révélerait nécessairement certains aspects stratégiques de la lutte contre le terrorisme, tels que les sources d'informations, la nature de ces informations ou le degré de surveillance des personnes suspectées de terrorisme.

C — Deuxième moyen: violation du droit d'accès aux documents résultant d'une interprétation trop large des exceptions à ce droit

78 Le Conseil n'a donc pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en refusant l'accès au compte rendu 13 441/02 pour des raisons de sécurité publique.

1) L'arrêt attaqué

37. Sur la question de savoir si le Conseil a commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant que la divulgation du document demandé pouvait porter atteinte à la protection de la sécurité publique et à l'intérêt public en matière de relations internationales, le Tribunal a déclaré ce qui suit:

79 S'agissant, en second lieu, de la protection de l'intérêt public relatif aux relations internationales, il est patent, au regard de la décision 2002/848 et du règlement nº 2580/2001, que son objet, à savoir la lutte contre le terrorisme, s'inscrit dans le cadre d'une action

internationale née de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité des Nations unies du 28 septembre 2001. Dans le cadre de cette action globale, les États sont appelés à collaborer. Or les éléments de cette collaboration internationale figurent très probablement, voire obligatoirement, dans le document demandé. En toute hypothèse, le requérant n'a pas contesté le fait que des États tiers soient impliqués dans l'adoption de la décision 2002/848. Il a, au contraire, demandé à se voir communiquer l'identité de ces États. Il en résulte que le document demandé s'inscrit effectivement dans le champ de l'exception relative aux relations internationales.

80 Cette collaboration internationale en matière de terrorisme suppose une confiance de la part des États dans la confidentialité accordée aux informations qu'ils ont transmises au Conseil. Eu égard à la nature du document demandé, le Conseil a donc pu considérer, à juste titre, que la divulgation de ce document pouvait compromettre la position de l'Union européenne dans la collaboration internationale en matière de lutte contre le terrorisme.

81 À cet égard, l'argument du requérant — selon lequel le simple fait que des États tiers soient impliqués dans les activités des institutions ne saurait justifier l'application de l'exception en cause — doit être rejeté pour les raisons exposées ci-dessus. En effet, contrairement à ce que suppose cet argument, la collaboration d'États tiers s'inscrit dans un cadre particulièrement sensible, à savoir la lutte contre le terrorisme, qui justifie que cette collaboration soit maintenue secrète. De plus, lue dans son ensemble, la décision fait apparaître que les États concernés ont même refusé que leur identité soit divulguée.

82 Il en résulte que le Conseil n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en estimant que la divulgation du document demandé était susceptible de porter atteinte à l'intérêt public en matière de relations internationales.»

2) L'argumentation du requérant

38. Le requérant soutient que le Tribunal a violé le droit d'accès aux documents ainsi que l'article 230 CE en ignorant le principe selon lequel les exceptions à ce droit fondamental doivent être interprétées et appliquées strictement. Le Tribunal aurait dû statuer lui-même sur l'applicabilité de chaque exception et n'aurait pas dû se borner à déclarer que le Conseil n'avait commis aucune erreur manifeste d'appréciation. Cela est valable en particulier pour le refus du Conseil d'accorder un accès partiel aux documents demandés.

39. S'agissant de l'exception liée à la sécurité publique, l'analyse du Tribunal figurant aux points 77 et 78 de l'arrêt attaqué, selon laquelle toute information détenue par les autorités concernant des personnes suspectées de terrorisme doit demeurer secrète afin de ne pas révéler des aspects stratégiques de la lutte contre le terrorisme, priverait le principe de transparence de tout effet utile dans le cadre de la lutte contre le terrorisme en rendant l'accès, même partiel, aux documents officiellement impossible.

40. Quant à l'exception liée à la protection des relations internationales, le raisonnement exposé par le Tribunal au point 79 de l'arrêt attaqué revient à autoriser les institutions à refuser systématiquement, sur la base de critères vagues et généraux, l'accès aux documents lorsqu'ils concernent des pays tiers. L'argument selon lequel la coopération avec les pays tiers dans ce domaine doit demeurer secrète est manifestement erroné, car il est de notoriété publique qu'elle existe.

41. De manière plus significative, bien que les points 80 et 81 de l'arrêt attaqué soulignent le fait que les États doivent pouvoir compter sur un traitement confidentiel des renseignements qu'ils transmettent, il ressort du dossier que les informations concernant le requérant ont été fournies par des États membres et non par des pays tiers. Il s'ensuit que le Tribunal a mal interprété la notion de relations internationales, dès lors que celle-ci ne s'applique pas aux relations entre États membres, mais uniquement aux relations entre ceux-ci et les pays tiers. En conséquence, le Tribunal n'a pas expliqué pour quelle raison la divulgation de l'identité des États membres ayant fourni des informations porterait atteinte aux relations internationales.

3) L'argumentation de la partie défenderesse

42. Le Conseil affirme que le Tribunal n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que l'institution défenderesse n'a pas excédé la marge d'appréciation dont elle dispose dans le cadre des responsabilités politiques qui sont les siennes selon le titre V du traité UE en considérant que le document demandé relevait de l'exception liée à l'intérêt public et que, partant, il était impossible d'accorder un accès, même partiel, aux documents concernés. Le Tribunal n'a pas déclaré que le Conseil aurait pu parvenir à une conclusion différente.

43. En ce qui concerne l'exception liée à la protection des relations internationales, le Conseil estime, avec le requérant, que les constatations opérées par le Tribunal aux points 80 et 81 de l'arrêt attaqué semblent fondées sur la prémisse erronée selon laquelle le document demandé contient des informations transmises par des pays tiers. Il ressort du dossier que les documents concernés ont été fournis par des États membres et que c'est l'identité de ces États

que le Conseil, à leur propre demande, a refusé de divulguer. En dépit de ce malentendu, le Conseil maintient que le Tribunal a correctement apprécié les enjeux de la coopération internationale contre le terrorisme. Le caractère hautement sensible de la matière justifie que l'on adopte une attitude particulièrement prudente lorsqu'il s'agit de protéger des informations dont la divulgation permettrait de tirer des conclusions sur la structure organisationnelle et l'efficacité de cette coopération entre l'Union européenne et les pays tiers et compromettrait l'objet même de l'action internationale en matière de lutte contre le terrorisme.

44. Contrairement à ce que soutient le requérant, l'attitude du Conseil ne supprime pas le droit d'accès aux documents. Le Conseil examine en effet chaque document en se fondant sur sa teneur et en procédant à une analyse des risques. Il indique qu'il lui est arrivé de divulguer en tout ou en partie un grand nombre de documents traitant de ces questions.

45. En tout état de cause, même si la Cour devait juger que les conclusions du Tribunal concernant l'exception liée à la protection des relations internationales sont erronées, cela ne changerait rien à l'issue du litige, car la décision de refuser l'accès au document en question reposait à la fois sur l'exception liée à la sécurité publique et sur l'exception relative aux relations internationales. Même s'il devait s'avérer que le Conseil ne pouvait pas se prévaloir de l'une de ces deux exceptions, sa décision aurait néanmoins toujours pour base l'autre exception. Le Conseil ajoute que la confusion quant à la question de savoir si ce sont des États tiers ou des États membres qui ont transmis les documents au Conseil au cours de la procédure est sans conséquence, car ces documents ont été restitués aux États membres concernés et ne sont donc plus détenus par le Conseil.

4) Appréciation

46. Par son deuxième moyen, le requérant critique l'appréciation portée par le Tribunal en ce qui concerne la question de savoir si la décision du Conseil refusant l'accès, même partiel, aux documents demandés pouvait être justifiée par la protection de la sécurité publique et des relations internationales.

47. Ainsi que nous l'avons indiqué plus haut, l'étendue du contrôle juridictionnel de l'application des exceptions relatives à l'intérêt public, énumérées à l'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 1049/2001, est limitée à un certain nombre d'aspects, dont la vérification de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation ou de détournement de pouvoir de la part de l'institution concernée.

48. S'agissant de l'exception liée à la protection de la sécurité publique, le Tribunal a

tout d'abord constaté que le document demandé avait effectivement trait à ce domaine, dès lors qu'il avait servi de base à une décision déterminant les personnes, groupes ou entités suspectés de terrorisme. Il a ensuite observé que la circonstance que le document demandé concernait la sécurité publique ne saurait, à elle seule, suffire à justifier l'application de l'exception invoquée. Il a jugé qu'il lui appartenait dès lors de vérifier si le Conseil n'avait pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en estimant que la divulgation du document demandé pourrait porter atteinte à la protection de la sécurité publique. Le Tribunal a relevé à cet égard qu'il doit être admis que l'efficacité de la lutte contre le terrorisme suppose que les informations détenues par les autorités publiques concernant des personnes ou entités suspectées de terrorisme soient maintenues secrètes afin que ces informations gardent leur pertinence et permettent une action efficace. La communication du document demandé aurait nécessairement porté atteinte à l'intérêt public relatif à la sécurité publique. Il a conclu que le Conseil n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en refusant l'accès au document demandé [18].

49. En parvenant à cette conclusion sur la base de l'approche susmentionnée, le Tribunal n'a pas, selon nous, commis d'erreur de droit. Il ne s'est pas borné à accepter le fait que le refus d'accès était fondé sur la circonstance que le document en question relevait de l'exception liée à la sécurité publique, mais a examiné la plausibilité de cette thèse et confirmé que la divulgation du document était susceptible de nuire à la protection de la sécurité publique. Il s'ensuit qu'il a correctement procédé au contrôle de légalité des décisions de refus du Conseil, et ce dans le cadre des limites inhérentes que cette fonction comporte dans le contexte de l'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 1049/2001.

50. Contrairement à ce que soutient le requérant, l'approche adoptée par le Tribunal ne revient pas à nier l'existence du droit d'accès aux documents lorsque ceux-ci concernent la lutte contre le terrorisme. Lorsqu'il apparaît que ces documents se rapportent aux aspects opérationnels de la politique menée dans ce domaine, il est évident qu'ils sont couverts par l'exception relative à la protection de la sécurité publique. Il incombe à la juridiction communautaire de vérifier que le document en question relève effectivement de ce domaine d'activité et que le Conseil n'invoque pas cette exception sans motif.

51. Quant à l'appréciation portée par le Tribunal en ce qui concerne l'applicabilité de l'exception relative à la protection des relations internationales, les deux parties s'accordent pour dire que le Tribunal s'est fondé sur la prémisse erronée selon laquelle le document demandé contenait des informations transmises par des pays tiers et que, partant, le Conseil était autorisé à invoquer l'exception relative à la protection des relations internationales. Dans la mesure où il est constant que le document à l'origine

18 — Voir points 74 à 78 de l'arrêt attaqué.

des décisions auxquelles l'accès a été refusé était fondé sur des informations fournies exclusivement par des États membres, le raisonnement du Tribunal est effectivement erroné sur ce point. L'exception relative à la protection des relations internationales ne concerne de toute évidence que les relations avec des États non-membres et des organisations internationales et ne peut être invoquée que lorsque la divulgation d'un document est susceptible de compromettre ces relations.

52. La question est de savoir quelles sont les conséquences de cette erreur. À notre sens, celle-ci ne devrait pas conduire à l'annulation de l'arrêt attaqué, et ce pour deux raisons. La première est que, bien qu'il semble qu'aucune information n'ait été transmise directement par des pays tiers, il ne peut être exclu que la divulgation du document demandé soit néanmoins susceptible de révéler des détails de la lutte contre le terrorisme dans un sens plus général, laquelle, par nature, implique de nombreux États et organisations situés en dehors de l'Union européenne. Cela pourrait manifestement avoir des répercussions sur les relations avec ces États et organisations. Le Tribunal a mentionné cette dimension de l'exception relative à la protection des relations internationales dans ses observations préliminaires sur cette question au point 79 de l'arrêt attaqué.

53. La seconde raison, plus concluante, est que, comme le Conseil l'indique à juste titre, la décision refusant l'accès au document demandé est fondée à la fois sur l'exception relative à la protection de la sécurité publique et sur celle relative à la protection des relations internationales. Dès lors que la première de ces exceptions a été invoquée à bon droit par le Conseil à l'appui de son refus d'accorder l'accès au document demandé, l'annulation partielle de l'arrêt attaqué en raison de l'erreur commise en ce qui concerne la seconde de ces exceptions n'aurait aucune utilité pratique. Nous sommes donc d'avis, à la lumière des constatations opérées au point précédent, qu'il existe des motifs valables pour reconsidérer le raisonnement exposé par le Tribunal en ce qui concerne l'exception relative à la protection des relations internationales et pour juger que la divulgation d'un document contenant des informations sur des personnes et des entités suspectées d'être impliquées dans des activités terroristes est susceptible, par nature, de compromettre l'effort international en matière de lutte contre le terrorisme.

54. Le requérant soutient ensuite que, même si les motifs liés à l'intérêt public pouvaient être invoqués par le Conseil, ils ne sauraient couvrir raisonnablement l'intégralité du document demandé; il en conclut qu'un accès partiel aurait dû lui être accordé. Le Conseil affirme que les raisons justifiant le refus en question s'appliquent à l'ensemble du document concerné.

55. Sur ce point, l'arrêt attaqué examine tout particulièrement la question de savoir si le Conseil a examiné la possibilité d'accorder un accès partiel au document demandé. Le

Tribunal a jugé qu'il n'existait aucune preuve démontrant que le Conseil n'a pas concrètement envisagé cette éventualité. De plus, le Tribunal a déclaré, au point 88 de l'arrêt attaqué, qu'«une démonstration plus complète et individualisée par rapport au contenu du document demandé, du fait que tous les passages de ce dernier sont couverts par les exceptions avancées, ne pouvait que compromettre la confidentialité des informations qui ont vocation, en raison de ces exceptions, à demeurer secrètes».

56. Le requérant n'a avancé aucun argument remettant en cause cette constatation du Tribunal. Rien ne permet de penser qu'elle est erronée.

57. Enfin, dans le cadre du présent moyen, le requérant soutient que le Tribunal, en faisant la confusion entre États membres et pays tiers, de même qu'en concluant qu'une demande de divulgation de l'identité des États membres ayant fourni les documents pouvait être rejetée, a commis une erreur de droit.

58. Sur ce point, le Tribunal s'est référé à l'article 9, paragraphe 3, du règlement nº 1049/2001, qui dispose que les documents sensibles, c'est-à-dire les «documents émanant des institutions ou des agences créées par elles, des États membres, de pays tiers ou d'organisations internationales, classifiés [...] 'CONFIDENTIEL' [...]», ne peuvent être divulgués que moyennant l'accord de l'autorité d'origine. Le Tribunal a poursuivi en déclarant que «[l]e Conseil n'avait pas l'obligation de divulguer les documents en cause, dont des États sont auteurs, relatifs à l'adoption de la décision 2002/848, y compris l'identité de ces auteurs, pour autant que, premièrement, ces documents soient des documents sensibles et, deuxièmement, que les États auteurs en aient refusé la communication».

59. Dès lors que cette constatation s'applique indifféremment aux documents émanant d'États membres et de pays tiers, rien ne permet d'étayer l'argument du requérant selon lequel, en raison de la confusion portant sur l'origine des informations figurant dans le document demandé, le Tribunal a commis une erreur de droit en refusant de révéler l'identité des États membres en cause.

60. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous sommes d'avis que le deuxième moyen du pourvoi doit être rejeté.

D — *Troisième moyen: violation de l'obligation de motivation énoncée à l'article 253 CE*

1) L'arrêt attaqué

61. En ce qui concerne la question de savoir si le Conseil, en refusant l'accès aux docu-

ments demandés, a fourni une motivation permettant de comprendre et de vérifier, d'une part, si le document demandé est effectivement concerné par le domaine visé par l'exception invoquée et, d'autre part, si le besoin de protection relatif à cette exception est réel, le Tribunal a déclaré ce qui suit:

«62 En l'espèce, s'agissant du compte rendu 13 441/02, le Conseil a indiqué clairement les exceptions sur lesquelles il fondait son refus en invoquant cumulativement les premier et troisième tirets de l'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement nº 1049/2001. Il a indiqué en quoi ces exceptions étaient pertinentes par rapport aux documents concernés en se référant à la lutte contre le terrorisme et à l'intervention d'États tiers. Il a, de plus, fourni une brève explication relative au besoin de protection invoqué. Ainsi, s'agissant de la sécurité publique, il a exposé que la communication des documents donnerait aux personnes faisant l'objet de ces informations l'opportunité de nuire à l'action des autorités publiques. S'agissant des relations internationales, il a, succinctement, évoqué l'implication d'États tiers dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. La brièveté de cette motivation est admissible au regard du fait que l'évocation d'informations supplémentaires, faisant notamment référence au contenu des documents visés, priverait les exceptions invoquées de leur finalité.

63 S'agissant du refus d'accès partiel à ces documents, le Conseil a expressément indiqué, d'une part, avoir examiné cette possibilité et, d'autre part, la raison pour laquelle cette possibilité avait été rejetée, à savoir que les documents en question étaient intégralement couverts par les exceptions invoquées. Pour les mêmes raisons que précédemment, le Conseil ne pouvait pas identifier précisément les informations contenues dans ces documents sans priver les exceptions invoquées de leur finalité. Le fait que cette motivation apparaisse stéréotypée ne constitue pas, en soi, un défaut de motivation en ce qu'elle n'empêche ni la compréhension ni la vérification du raisonnement tenu.

64 S'agissant de l'identité des États ayant fourni des documents pertinents, il doit être noté que le Conseil a lui-même signalé l'existence de documents émanant d'États tiers dans ses décisions initiales de refus. D'une part, le Conseil a indiqué l'exception avancée à cet égard, à savoir l'article 9, paragraphe 3, du règlement nº 1049/2001. D'autre part, il a fourni les deux critères d'application de cette exception. En premier lieu, il a implicitement mais nécessairement considéré que les documents en cause étaient des documents sensibles. Cet élément apparaît compréhensible et vérifiable au vu du contexte dans lequel il s'inscrit, en particulier au vu de la classification 'CONFIDENTIEL UE' des documents en cause. En second lieu, le Conseil a exposé avoir consulté les autorités concernées et avoir pris acte de leur opposition à toute divulgation de leur identité.

65 Malgré la relative brièveté de la motivation de la première décision de refus (deux pages), le requérant a été pleinement mis en mesure de comprendre les raisons des refus qui lui ont été opposés et le Tribunal mis à même d'effectuer son contrôle. Dès lors, le Conseil a correctement motivé lesdites décisions.»

2) L'argumentation du requérant

62. Le requérant soutient que le Tribunal, en admettant que la motivation fournie par le Conseil à l'appui de son refus d'accorder l'accès (partiel) aux documents demandés avait pu être très brève, stéréotypée et non individualisée et en complétant même, au point 77 de l'arrêt attaqué, la motivation des décisions du Conseil, a méconnu l'obligation de motivation énoncée à l'article 253 CE.

63. S'agissant du refus du Conseil de divulguer l'identité des États ayant fourni les documents ou les renseignements pertinents, le Tribunal, en faisant la confusion entre États membres et pays tiers, a privé le requérant de toute explication relative au refus du Conseil de révéler l'identité des États membres concernés. En outre, l'interprétation, par le Tribunal, de l'article 253 CE conduit, dans ce contexte, à une limitation inacceptable de son pouvoir de contrôle et, partant, viole l'article 230 CE.

3) L'argumentation de la partie défenderesse

64. Le Conseil soutient que le Tribunal a correctement examiné, aux points 59 à 65 de l'arrêt attaqué, la motivation de la décision refusant l'accès aux documents demandés. Il relève que le raisonnement du Tribunal exposé aux points 77, 80 et 81 de l'arrêt attaqué porte sur la question de savoir si le Conseil a commis une erreur manifeste d'appréciation en estimant que la divulgation du document demandé pourrait porter atteinte à la protection de l'intérêt public en matière de sécurité publique et de relations internationales. Dans ce contexte, le Tribunal n'est pas nécessairement lié par les arguments et motivations explicites qui figurent dans la décision refusant l'accès. Il peut aussi se fonder sur des considérations qui sont de notoriété publique dans un contexte déterminé et dont on peut donc présumer à juste titre qu'elles sous-tendent la décision de l'institution.

65. Pour ce qui est de l'accès partiel, le Conseil observe que, surtout pour les documents sensibles, il peut s'avérer extrêmement difficile de détailler, pour chaque élément d'un document, les raisons pour lesquelles cette partie du document ne peut être divulguée sans révéler le contenu des passages en question et donc sans porter atteinte à l'objet même de l'exception.

66. Pour ce qui est des motifs invoqués pour ne pas divulguer l'identité des États membres auteurs des documents en question, le

Conseil indique que, lorsque des documents sont classifiés «CONFIDENTIEL UE» et qu'ils sont donc des documents sensibles au sens de l'article 9, paragraphe 1, du règlement nº 1049/2001, l'autorité d'origine, conformément à l'article 9, paragraphe 3, dudit règlement, a un contrôle absolu sur ce document, y compris pour ce qui est des informations relatives à son existence. Il s'ensuit que, pour motiver le refus d'accorder l'accès à un document sensible, il suffit de mentionner l'opposition de l'autorité d'origine à sa divulgation.

4) Appréciation

67. Le troisième moyen du pourvoi vise l'appréciation portée par le Tribunal sur la motivation fournie par le Conseil à l'appui de son refus d'accorder l'accès (partiel) aux documents demandés.

68. Le critère de base en matière d'appréciation de la conformité à l'article 253 CE de la motivation fournie par une institution à l'appui d'une décision adoptée par celle-ci consiste à vérifier si cette motivation permet aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la juridiction compétente d'exercer son contrôle. Il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents, dans la mesure où la question de savoir si la motivation d'un acte satisfait aux exigences de l'article 253 CE doit être appréciée au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée [19]. Ces principes de base ont été réaffirmés par le Tribunal au point 59 de l'arrêt attaqué et constituent le point de départ de son raisonnement.

69. S'agissant des décisions refusant l'accès à des documents, le Tribunal, aux points 60 et 61 de l'arrêt attaqué, conformément à la jurisprudence existante, a observé que, lorsqu'une institution refuse un tel accès, «elle doit démontrer dans chaque cas d'espèce, sur la base des informations dont elle dispose, que les documents auxquels l'accès est sollicité relèvent effectivement des exceptions énumérées dans le règlement nº 1049/2001 [...]. Toutefois, il peut être impossible d'indiquer les raisons justifiant la confidentialité à l'égard de chaque document sans divulguer le contenu de ce dernier et, partant, priver l'exception de sa finalité essentielle» [20]. «Dans le cadre de cette jurisprudence, il appartient donc à l'institution ayant refusé l'accès à un document de fournir une motivation permettant de comprendre et de vérifier, d'une part, si le document demandé est effectivement concerné par le domaine visé par l'exception invoquée et, d'autre part, si le besoin de protection relatif à cette exception est réel.»

70. Faisant application de ces critères, le Tribunal a ensuite examiné de manière

19 — Voir, entre autres, arrêt du 6 mars 2003, Interporc/Commission (C-41/00 P, Rec. p. I-2125, point 55).

20 — Le Tribunal cite, par analogie, les arrêts du 5 mars 1997, WWF UK/Commission (T-105/95, Rec. p. II-313, point 65), et du 11 janvier 2000, Pays-Bas et Van der Wal/Commission (C-174/98 P et C-189/98 P, Rec. p. I-1, point 24).

approfondie la motivation fournie par le Conseil en ce qui concerne l'application des exceptions prévues à l'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 1049/2001, le refus d'accorder un accès partiel aux documents demandés et le refus de divulguer l'identité des États ayant transmis les documents pertinents. Au point 65 de l'arrêt attaqué, il a conclu que, «[m]algré la relative brièveté de la motivation de la première décision de refus [...], le requérant a été pleinement mis en mesure de comprendre les raisons des refus qui lui ont été opposés et le Tribunal mis à même d'effectuer son contrôle. Dès lors, le Conseil a correctement motivé lesdites décisions».

71. À notre sens, il n'y a rien à redire à l'analyse effectuée par le Tribunal sur cette question aux points 59 à 65 de l'arrêt attaqué. Bien qu'il ait admis, en l'espèce, qu'une motivation brève, voire stéréotypée, était conforme à l'article 253 CE, il ne l'a pas fait sans avoir vérifié au préalable si cette motivation satisfaisait aux deux critères de base énoncés plus haut, c'est-à-dire si elle permettait au requérant de comprendre pour quelle raison l'accès aux documents demandés lui avait été refusé et au Tribunal d'exercer son contrôle. Il ne saurait donc être question d'affirmer que le Tribunal a permis au Conseil de refuser arbitrairement l'accès aux documents demandés en se prévalant des activités de pays tiers ou de la protection de la sécurité publique.

72. L'allégation du requérant selon laquelle le Tribunal, au point 77 de l'arrêt attaqué, a complété la motivation fournie par le Conseil est trompeuse. Ainsi que le Conseil l'observe à juste titre, le Tribunal a formulé les considérations en cause dans le cadre de l'examen de la question de savoir si l'exception relative à la protection de la sécurité publique avait été invoquée à bon escient. Ces considérations n'étaient certainement pas destinées à compléter la motivation des décisions portant refus d'accès aux documents demandés.

73. Quant au fait qu'aucune explication n'a été fournie en ce qui concerne la raison pour laquelle la divulgation de l'identité des États membres ayant transmis les documents constituerait une menace pour la sécurité publique et les relations internationales, nous renvoyons aux observations que nous avons formulées sur cette question aux points 57 à 59 ci-dessus dans le cadre de l'examen du deuxième moyen.

74. En conséquence, nous sommes d'avis que le troisième moyen doit être rejeté.

E — *Quatrième moyen: violation du droit d'accès aux documents, du droit à la présomption d'innocence et du droit à une protection juridictionnelle effective*

1) L'arrêt attaqué

75. Le Tribunal a répondu comme suit à l'argument du requérant selon lequel, en lui

refusant l'accès aux documents demandés, le Conseil a méconnu les principes généraux de droit communautaire consacrés par l'article 6 de la CEDH:

«50 Il convient de rappeler, d'une part, que, en vertu de l'article 2, paragraphe 1, du règlement nº 1049/2001, les bénéficiaires du droit d'accès aux documents des institutions sont '[t]out citoyen de l'Union et toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un État membre'. Il en ressort que ce règlement a vocation à garantir l'accès de tous aux documents publics et non seulement l'accès du demandeur à des documents le visant.

51 D'autre part, les exceptions à l'accès aux documents prévues par l'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement nº 1049/2001 sont rédigées en termes impératifs. Il s'ensuit que les institutions sont obligées de refuser l'accès aux documents relevant de ces exceptions, lorsque la preuve des circonstances visées est rapportée (voir, par analogie, arrêts du Tribunal [...] WWF UK/Commission, [précité] [...], point 58, et du 13 septembre 2000, Denkavit Nederland/Commission, T-20/99, Rec. p. II-3011, point 39).

52 Dès lors, l'intérêt particulier que peut faire valoir un demandeur à l'accès à un document le concernant personnellement ne saurait être pris en compte dans le cadre de l'application des exceptions obligatoires prévues par l'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement nº 1049/2001.

53 Le requérant prétend, en substance, que le Conseil était obligé de lui donner accès aux documents demandés dans la mesure où ces documents lui sont nécessaires pour garantir son droit à un procès équitable dans le cadre de l'affaire T-47/03.

54 Or, le Conseil ayant invoqué les exceptions obligatoires prévues par l'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement nº 1049/2001 dans la première décision de refus, il ne peut pas lui être reproché de ne pas avoir pris en compte l'éventuel besoin particulier du requérant de disposer des documents demandés.

55 Dès lors, à supposer même que ces documents s'avèrent nécessaires à la défense du requérant dans le cadre de l'affaire T-47/03, question qui relève de l'examen de cette dernière affaire, cette circonstance n'est pas pertinente pour apprécier la validité de la première décision de refus.

56 En conséquence, le troisième moyen doit être rejeté comme non fondé.»

2) L'argumentation du requérant

76. Le requérant soutient que le Tribunal, aux points 50 à 56 de l'arrêt attaqué, a mal apprécié la portée de la demande d'accès et, partant, violé les droits du requérant à la présomption d'innocence ainsi qu'à une protection juridictionnelle effective, tels qu'ils sont garantis par les articles 6, paragraphe 2, et 13 de la CEDH. C'est à tort que le Tribunal a déduit d'une déclaration faite à l'audience par l'avocat du requérant que ce dernier demandait uniquement l'accès aux documents concernés afin de pouvoir faire valoir ses droits de défense dans l'affaire T-47/03. Or sa demande visait à obtenir l'accès aux documents à l'origine de son inclusion dans la liste litigieuse, à la fois pour lui-même et pour le public. Eu égard à la stigmatisation sociale qui résulte de l'inclusion de son nom dans la liste, il était important pour le requérant de pouvoir réagir publiquement aux faits qui lui sont reprochés.

77. La possibilité pour le requérant de demander l'accès aux documents en question dans le cadre de l'affaire T-47/03 ne constitue pas un recours effectif au sens de l'article 13 de la CEDH. Compte tenu du fait que les accusations selon lesquelles il aurait participé à des activités terroristes ont fait l'objet d'une large publication dans la presse internationale, il ne peut être remédié effectivement à cette violation des droits du requérant à la présomption d'innocence, à la protection de son honneur et de sa réputation ainsi que de son droit à être présumé innocent jusqu'à ce que sa culpabilité ait été établie que s'il est en mesure de répondre publiquement à ces accusations non seulement en termes généraux, mais également en contestant les prétendues preuves spécifiques invoquées à son encontre au sujet de sa participation alléguée à certains crimes. À cet égard, il invoque l'arrêt prononcé par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Allenet de Ribemont c. France [21], selon lequel toutes les autorités publiques sont tenues de respecter la présomption d'innocence et de s'abstenir de faire des déclarations susceptibles d'inciter le public à croire en la culpabilité d'une personne.

3) L'argumentation de la partie défenderesse

78. Selon le Conseil, les conclusions du Tribunal figurant aux points 50 à 56 de l'arrêt attaqué, relatives à l'objet du règlement nº 1049/2001 et à l'interprétation des exceptions obligatoires prévues à l'article 4, paragraphe 1, sous a), dudit règlement, sont parfaitement correctes. Dès lors que le refus d'accès était fondé sur ces exceptions obligatoires, c'est à bon droit que le Tribunal n'a pas tenu compte de l'intérêt particulier invoqué par le requérant. L'allégation de ce dernier selon laquelle il ne demandait l'accès à des documents que pour autant que ceux-ci le concernaient n'a pas eu d'incidence sur l'arrêt du Tribunal sur ce point.

21 — Arrêt du 10 février 1995, série A nº 308, § 36.

79. Contrairement à l'affirmation du requérant, l'accès aux documents qui sont à l'origine de la décision du Conseil de l'inclure dans les listes établies en vertu des décisions 2002/848, 2002/974 et 2003/480 ne saurait être considéré comme un moyen plus efficace de réfuter publiquement les accusations de participation à des activités terroristes que de faire valoir ses droits à la défense dans l'affaire pendante T-47/03.

4) Appréciation

80. Le quatrième moyen du requérant soulève deux questions que nous avons traitées, l'une comme l'autre, dans le cadre de l'examen du premier moyen.

81. Premièrement, le requérant affirme, en substance, que le Tribunal a mal interprété la portée du recours en considérant que la demande d'accès au document concerné avait pour but d'étayer la défense du requérant dans le cadre de l'affaire T-47/03, alors que ce dernier a sollicité l'accès à ce document afin de pouvoir mieux défendre sa réputation auprès du public.

82. Toutefois, comme nous l'avons déjà relevé au point 27 ci-dessus et comme le Conseil l'indique également, dans le cadre de l'application de l'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement nº 1049/2001, il n'y a pas lieu de mettre en balance l'intérêt public au respect de la confidentialité de certains documents et l'intérêt particulier d'un citoyen ou d'une entité à la divulgation de ce document. Le fait que la demande d'accès au document en question ait été formulée pour des raisons différentes de celles mentionnées par le Tribunal au point 53 de l'arrêt attaqué est dénué de pertinence aux fins de l'appréciation portée par le Tribunal et ne saurait en affecter la validité.

83. Deuxièmement, le requérant soutient que la possibilité d'obtenir l'accès au document demandé dans le cadre de l'affaire T-47/03 ne saurait être considérée comme un recours effectif au sens de l'article 13 de la CEDH. Il ajoute qu'il devrait être en mesure de répondre publiquement aux accusations spécifiques formulées à son encontre.

84. Au point 35 ci-dessus, nous avons estimé que, lorsqu'un document concerne l'un des intérêts publics couverts par les exceptions obligatoires prévues à l'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement nº 1049/2001, le refus d'accorder l'accès à ce document ne saurait être considéré en soi comme une violation des droits de la défense ou, plus spécifiquement, comme une négation du droit à un recours effectif. L'existence d'un recours effectif en droit communautaire est démontrée par le fait que le

requérant a la possibilité, en vertu de l'article 230 CE, de contester la validité de son inclusion dans la liste des personnes, groupes et entités auxquels s'appliquent les mesures spéciales prévues par le règlement n° 2580/2001, ainsi que par le fait que le requérant s'est lui-même prévalu de cette possibilité.

85. Enfin, nous sommes d'avis que la présente affaire ne peut être comparée à l'affaire Allenet de Ribemont c. France, dont la Cour européenne des droits de l'homme a été saisie. Dans cette dernière affaire, il existait une probabilité d'atteinte à la présomption d'innocence, car certaines autorités publiques avaient ouvertement reproché au requérant d'être l'instigateur d'un assassinat. À l'inverse, s'il est vrai que les personnes incluses dans la liste litigieuse sont publiquement suspectées de terrorisme, il convient de reconnaître que l'objet de cette mesure communautaire est de prévenir les actes de terrorisme en luttant contre le financement de ces activités. Dès lors que le gel des avoirs que cela implique ne peut être mis en place qu'avec la coopération des institutions financières publiques et privées, il est inévitable que la liste des personnes, groupes et entités concernés soit rendue publique.

86. Au vu des observations qui précèdent, le quatrième moyen doit être rejeté.

F — *Cinquième moyen: violation des articles 4, paragraphe 5, et 9, paragraphe 3, du règlement n° 1049/2001*

1) L'arrêt attaqué

87. Le Tribunal a examiné la question de la motivation fournie à l'appui du refus de divulguer l'identité des États membres ayant transmis des documents au point 64 de l'arrêt attaqué, cité au point 61 ci-dessus. S'agissant de l'obligation du Conseil de révéler l'identité des États membres concernés, le Tribunal a statué comme suit:

«91 Il convient de noter, au préalable, que l'argumentation du requérant est essentiellement fondée sur une jurisprudence ancienne relative au code de conduite du 6 décembre 1993, concernant l'accès du public aux documents du Conseil et de la Commission (JO L 340, p. 41, ci-après le 'code de conduite') mis en œuvre par la décision 93/731/CE du Conseil, du 20 décembre 1993, relative à l'accès du public aux documents du Conseil (JO L 340, p. 43), et de la décision 94/90/CECA, CE, Euratom de la Commission, du 8 février 1994, relative à l'accès du public aux documents de la Commission (JO L 46, p. 58).

92 En vertu de ce code de conduite, lorsque le document détenu par une institution avait pour auteur une personne tierce, la demande d'accès devait être adressée directement à cette personne. La Cour en a conclu que l'institution devait préciser à l'intéressé l'identité de l'auteur du document afin qu'il puisse s'adresser directement à lui (arrêt Interporc/Commission, point 59 supra, point 49).

93 En revanche, en vertu de l'article 4, paragraphes 4 et 5, du règlement nº 1049/2001, il appartient à l'institution en cause de consulter elle-même le tiers auteur sauf si la réponse positive ou négative à la demande d'accès s'impose d'elle-même. Dans le cas des États membres, ceux-ci peuvent demander à ce que leur accord soit requis.

94 La règle de l'auteur, telle qu'elle figurait dans le code de conduite, a donc subi un changement fondamental dans le règlement nº 1049/2001. Il en résulte que l'identité de l'auteur prend une importance bien moindre que sous le précédent régime.

95 En outre, pour les documents sensibles, l'article 9, paragraphe 3, du règlement nº 1049/2001 dispose que ces documents 'ne sont inscrits au registre ou délivrés que moyennant l'accord de l'autorité d'origine'. Il doit donc être constaté que les documents sensibles bénéficient d'un régime dérogatoire dont l'objet est, à l'évidence, de garantir le secret quant à leur contenu et, même, quant à leur existence.

96 Dès lors, le Conseil n'avait pas l'obligation de divulguer les documents en cause, dont des États sont auteurs, relatifs à l'adoption de la décision 2002/848, y compris l'identité de ces auteurs, pour autant que, premièrement, ces documents soient des documents sensibles et, deuxièmement, que les États auteurs en aient refusé la communication.»

2) L'argumentation du requérant

88. Le requérant soutient que c'est à tort que le Tribunal a considéré, aux points 64 et 96 de l'arrêt attaqué, que les articles 4, paragraphe 5, et 9, paragraphe 3, du règlement nº 1049/2001 s'appliquaient à la fois aux «informations» et aux «documents» et que le refus du Conseil de divulguer l'identité des États membres ayant fourni les documents concernés était justifié. Cela constitue en effet une restriction disproportionnée du droit des parties intéressées à s'adresser directement aux autorités des États membres afin d'obtenir l'accès à des documents, ce qui implique évidemment que

leur identité soit divulguée. En outre, le Tribunal a omis d'examiner l'argument du requérant selon lequel le Conseil n'a pas fourni de motivation en ce qui concerne la question de savoir de quelle manière la divulgation de l'identité des États membres ayant fourni des informations était susceptible de porter atteinte, de quelque façon que ce soit, à l'intérêt public relatif à la sécurité publique ou aux relations internationales.

3) L'argumentation de la partie défenderesse

89. Le Conseil affirme que le Tribunal a constaté à juste titre, aux points 95 et 97 de l'arrêt attaqué, que l'objet de l'article 9, paragraphe 3, du règlement nº 1049/2001 est de garantir le secret quant au contenu des documents et même quant à leur existence. La Cour a clairement établi que les règles concernant l'accès aux documents ne visent pas uniquement les documents en tant que tels, mais plutôt les éléments d'information qu'ils contiennent [22]. L'identité de l'auteur d'un document est à l'évidence un élément d'information contenu dans le document et relève donc des mêmes règles que le document proprement dit.

90. En ce qui concerne l'allégation du requérant selon laquelle le Tribunal n'a pas examiné l'argument qu'il invoquait, à savoir que le Conseil n'a pas indiqué pour quelles raisons la divulgation de l'identité des États membres à l'origine des informations pourrait nuire à l'intérêt public, le Conseil réaffirme qu'il suffit d'indiquer que les autorités nationales ont demandé que cette information ne soit pas révélée, dès lors que l'institution est liée par cette demande [23]. Le Conseil n'est ni obligé d'évaluer les raisons données par l'auteur, ni tenu d'expliquer au demandeur les raisons qui ont conduit l'État membre concerné à formuler une demande en application de l'article 4, paragraphe 5, du règlement nº 1049/2001, la disposition en question n'obligeant pas les États membres à motiver ce type de demande. Ces considérations valent a fortiori pour les documents sensibles, qui sont légalement protégés par l'article 9, paragraphe 3, dudit règlement, sans qu'une demande expresse de l'État membre concerné soit nécessaire.

4) Appréciation

91. La question soulevée par le cinquième moyen vise à déterminer si le Conseil est tenu de divulguer l'identité des États membres à l'origine des documents concernés après avoir refusé l'accès à ces derniers au motif qu'ils étaient couverts par les exceptions obligatoires prévues à l'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement nº 1049/2001.

22 — Arrêt Conseil/Hautala, précité note 13, point 23.

23 — Arrêt du 17 mars 2005, Scippacercola/Commission (T-187/03, Rec. p. II-1029, points 68 à 70).

92. Le requérant affirme en substance que, dès lors que l'identité d'un État membre est une «information» et non un «document» et que le règlement nº 1049/2001 ne concerne que l'accès aux documents, le refus du Conseil de révéler l'identité des États membres en question n'était pas fondé. Le Conseil réfute cette interprétation et partage l'analyse du Tribunal selon laquelle l'objet de l'article 9, paragraphe 3, du règlement nº 1049/2001, aux termes duquel l'autorité dont émane un document sensible peut s'opposer à l'inscription de ce document au registre public prévu à l'article 11 dudit règlement, est de garantir le secret quant au contenu et à l'existence des documents.

93. Bien que l'argument du requérant selon lequel le règlement nº 1049/2001 ne contient aucune disposition interdisant au Conseil de divulguer l'identité d'un État membre ayant fourni un document puisse être fondé, il convient de répondre à la question que soulève le cinquième moyen en tenant compte du système instauré par ledit règlement en ce qui concerne les documents sensibles.

94. Dans le cas des documents émanant de tiers, qui sont définis comme des documents provenant de l'extérieur des institutions et qui incluent donc les documents transmis par les États membres, l'article 4, paragraphe 4, du règlement nº 1049/2001 dispose que l'institution consulte le tiers afin de déterminer si une exception prévue à l'article 4, paragraphes 1 ou 2, dudit règlement est d'application. Aux termes de l'article 4, paragraphe 5, du règlement, un État membre peut demander à une institution de ne pas divulguer un document émanant de cet État sans l'accord préalable de celui-ci. Selon l'article 9, paragraphe 3, de ce règlement, les documents sensibles ne sont inscrits au registre ou délivrés que moyennant l'accord de l'autorité d'origine.

95. Il ressort clairement de ces dispositions que, lorsque l'accès à un document émanant d'un État membre et détenu par une institution est sollicité, l'institution en question, plutôt que de renvoyer le demandeur devant l'État membre concerné, doit consulter ce dernier afin de déterminer si l'accès peut être accordé. Cette procédure indique à elle seule que l'identité de l'État membre ayant fourni le document est considérée comme un élément qui relève des exceptions prévues à l'article 4 du règlement nº 1049/2001.

96. Lorsque le document est sensible, son auteur garde un contrôle absolu sur sa divulgation et son inscription au registre. Dès lors que cela signifie nécessairement, ainsi que le Tribunal l'a constaté au point 95 de l'arrêt attaqué, que l'existence même du document n'est pas rendue publique, il s'ensuit que, de toute évidence, l'identité de son auteur ne peut être révélée.

97. En outre, la distinction opérée par le requérant entre «informations» et «documents» est artificielle, car il est manifeste que

toute demande d'accès à un document vise exclusivement à avoir accès à son contenu. Le Conseil observe à juste titre que l'identité de l'auteur d'un document est en soi un élément d'information figurant dans le document. Dès lors que l'identité de l'auteur peut être l'une des raisons justifiant que la confidentialité du document soit maintenue, la divulgation du document doit être soumise aux mêmes règles que le document proprement dit.

98. Bien que cela signifie que le demandeur n'ait pas accès aux informations lui permettant de saisir les autorités nationales compétentes, nous considérons que cela ne restreint pas indûment son droit à une protection juridictionnelle effective. Ce droit est protégé de façon adéquate par la procédure instaurée dans le règlement n° 1049/2001 et par le contrôle ultérieur de la juridiction communautaire.

99. Nous en concluons que le cinquième moyen ne saurait prospérer.

VII — Conclusion

100. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de:

— rejeter le pourvoi comme non fondé pour autant qu'il vise à l'annulation de l'arrêt du Tribunal de première instance des Communautés européennes (deuxième chambre), du 26 avril 2005 dans l'affaire Sison/Conseil (T-110/03, T-150/03 et T-405/03);

— rejeter le pourvoi comme irrecevable pour autant qu'il vise à l'annulation des décisions du Conseil de l'Union européenne refusant l'accès aux documents demandés;

— condamner le requérant aux dépens.