Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (septième chambre élargie)

22 mars 2018 *

« Accès aux documents – Règlement (CE) nº 1049/2001 – Documents concernant une procédure législative en cours – Trilogues – Tableaux à quatre colonnes concernant la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à Europol et abrogeant les décisions 2009/371/JAI et 2005/681/JAI – Refus partiel d'accès – Recours en annulation – Intérêt à agir – Recevabilité – Article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001 – Exception relative à la protection du processus décisionnel – Absence de présomption générale de refus d'accès aux tableaux à quatre colonnes établis dans le cadre des trilogues »

Dans l'affaire T-540/15,

Emilio De Capitani, demeurant à Bruxelles (Belgique), représenté par M[es] O. Brouwer, J. Wolfhagen et E. Raedts, avocats,

partie requérante,

contre

Parlement européen, représenté initialement par MM. N. Görlitz, A. Troupiotis et M[me] C. Burgos, puis par M. Görlitz, M[mes] Burgos et I. Anagnostopoulou, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

soutenu par

Conseil de l'Union européenne, représenté par MM. E. Rebasti, B. Driessen et J.-B. Laignelot, en qualité d'agents,

et par

Commission européenne, représentée par M. J. Baquero Cruz et M[me] F. Clotuche-Duvieusart, en qualité d'agents,

parties intervenantes,

ayant pour objet une demande fondée sur l'article 263 TFUE et tendant à l'annulation de la décision A(2015) 4931 du Parlement européen, du 8 juillet 2015, refusant d'accorder au requérant l'accès intégral aux documents LIBE-2013-0091-02 et LIBE-2013-0091-03,

* Langue de procédure : l'anglais.

LE TRIBUNAL (septième chambre élargie),

composé de M. M. Van der Woude, faisant fonction de président, Mme V. Tomljenović, M. E. Bieliūnas, Mme A. Marcoulli et M. A. Kornezov (rapporteur), juges,

greffier : M. P. Cullen, administrateur,

vu la phase écrite de la procédure et à la suite de l'audience du 20 septembre 2017,

rend le présent

Arrêt

Antécédents du litige

1 Par courrier du 15 avril 2015, le requérant, M. Emilio De Capitani, a présenté au Parlement européen, sur le fondement du règlement (CE) nº 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO 2001, L 145, p. 43), une demande d'accès aux documents élaborés par le Parlement ou mis à sa disposition et contenant les informations suivantes : « justifications pour rechercher des accords anticipés sur les procédures de codécision en cours proposées dans tous les comités ; tableaux à plusieurs colonnes (décrivant la proposition de la Commission européenne, l'orientation de la commission parlementaire, les amendements proposés par les organes internes du Conseil de l'Union européenne et, le cas échéant, des projets de compromis proposés) présentés aux trilogues pour les procédures de codécision en cours » (ci-après la « demande initiale »).

2 Le 3 juin 2015, le Parlement a répondu au requérant que, en raison du très grand nombre de documents visés par la demande initiale, donner suite à cette dernière occasionnerait une charge de travail administratif excessive, raison pour laquelle ladite demande devait être rejetée.

3 Par courrier du 19 juin 2015, le requérant a présenté au Parlement une demande au titre de l'article 7, paragraphe 2, du règlement nº 1049/2001, dans laquelle il circonscrivait les documents mentionnés au point 1 ci-dessus aux tableaux à plusieurs colonnes établis dans le cadre de trilogues en cours à la date de la demande initiale, se rapportant aux procédures législatives ordinaires ayant pour base juridique le titre V du traité FUE (« L'espace de liberté, de sécurité et de justice ») et l'article 16 TFUE, traitant de la protection des données à caractère personnel (ci-après la « demande confirmative »).

4 Dans sa décision A(2015) 4931, du 8 juillet 2015, le Parlement a indiqué au requérant avoir identifié sept tableaux à plusieurs colonnes relatifs à la demande confirmative. Le Parlement a donné accès intégral à cinq d'entre eux. En revanche, en ce qui concerne les deux autres tableaux, à savoir ceux contenus dans les documents LIBE-2013-0091-02 et LIBE-2013-0091-03 (ci-après les « documents en cause »), le Parlement n'a donné accès qu'aux trois premières colonnes desdits tableaux, en refusant ainsi de divulguer leur quatrième colonne. Le requérant conteste ce refus d'accès complet aux documents en cause (ci-après la « décision attaquée »).

5 Les tableaux contenus dans les documents en cause comportent quatre colonnes, la première contenant le texte de la proposition législative de la Commission, la deuxième la position du Parlement et les amendements qu'il propose, la troisième la position du Conseil et la quatrième le texte du compromis provisoire (document LIBE-2013-0091-02) ou la position préliminaire de la présidence du Conseil par rapport aux amendements proposés par le Parlement (document LIBE-2013-0091-03).

6 Le Parlement a fondé la décision attaquée sur l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 1049/2001 dans la mesure où, premièrement, la quatrième colonne des documents en cause contiendrait des textes de compromis provisoires et les propositions préliminaires de la présidence du Conseil dont la divulgation porterait une atteinte réelle, spécifique et grave au processus décisionnel de l'institution ainsi qu'au processus décisionnel interinstitutionnel dans le contexte de la procédure législative en cours et, deuxièmement, aucun intérêt public supérieur à celui de l'efficacité de ladite procédure n'aurait, en l'espèce, été identifié.

7 En ce qui concerne l'atteinte grave au processus décisionnel alléguée, le Parlement s'est fondé sur les motifs suivants :

– le processus décisionnel se trouverait réellement, spécifiquement et sérieusement affecté par la divulgation de la quatrième colonne des documents en cause ;

– le domaine dont relèvent les documents en cause, celui de la coopération policière, serait un domaine très sensible et la divulgation de la quatrième colonne de ceux-ci nuirait à la confiance entre les États membres et entre les institutions de l'Union européenne et, dès lors, à leur bonne coopération, ainsi qu'au processus décisionnel interne du Parlement ;

– une divulgation au moment où les négociations sont encore en cours risquerait probablement d'entraîner l'exercice d'une pression publique sur le rapporteur, les rapporteurs fictifs et les groupes politiques, étant donné que les négociations concernent les questions très sensibles de la protection des données et du conseil d'administration de l'Agence de l'Union européenne pour la coopération et la formation des services répressifs (Europol) ;

– octroyer un accès à la quatrième colonne des documents en cause rendrait la présidence du Conseil plus hésitante à partager des informations et à coopérer avec l'équipe de négociation du Parlement et, notamment, le rapporteur ; en outre, cette dernière serait contrainte, du fait de la pression accrue de la part des autorités nationales et des groupes d'intérêts, d'opérer prématurément des choix stratégiques consistant à déterminer dans quel cas céder au Conseil et dans quel cas demander plus de sa présidence, ce qui « compliquerait terriblement les possibilités de trouver un accord sur une ligne commune » ;

– le principe selon lequel « il n'y a accord sur rien tant qu'il n'y a pas d'accord sur tout » s'avérerait très important pour le bon fonctionnement de la procédure législative et, dès lors, la divulgation avant la fin des négociations d'un élément, même s'il n'est pas intrinsèquement sensible, pourrait avoir des conséquences négatives sur toutes les autres parties d'un dossier ; de plus, la divulgation de positions qui ne sont pas encore devenues définitives risquerait de donner une idée inexacte des véritables positions des institutions ;

– partant, l'accès à l'ensemble de la quatrième colonne devrait être refusé aussi longtemps que le texte faisant l'objet d'un accord n'a pas été approuvé par les colégislateurs.

8 En ce qui concerne l'existence d'un éventuel intérêt public supérieur, le Parlement affirme que le principe de transparence et les exigences supérieures de la démocratie ne constituent pas, et ne sauraient constituer, en eux-mêmes, un intérêt public supérieur.

Procédure et conclusions des parties

9 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 18 septembre 2015, le requérant a introduit le présent recours.

10 Par actes déposés au greffe du Tribunal le 21 janvier 2016, le Conseil et la Commission ont demandé à intervenir dans la présente affaire au soutien des conclusions du Parlement. Dans leurs observations, ni le requérant ni le Parlement n'ont soulevé d'objections à l'encontre de ces interventions.

11 Le 9 février 2016, le Parlement a déposé son mémoire en défense au greffe du Tribunal.

12 Par décision du président de la quatrième chambre du Tribunal du 22 mars 2016, le Conseil et la Commission ont été admis à intervenir dans la présente affaire.

13 Le mémoire en réplique a été déposé au greffe du Tribunal le 4 avril 2016.

14 Les 13 et 17 mai 2016, la Commission et le Conseil ont fait parvenir au greffe du Tribunal leur mémoire en intervention respectif.

15 Le 17 mai 2016 a également été déposé au greffe du Tribunal le mémoire en duplique.

16 Le requérant a transmis au greffe du Tribunal ses observations sur les mémoires en intervention le 6 juillet 2016.

17 La composition des chambres du Tribunal ayant été modifiée, l'affaire a été attribuée à la septième chambre du Tribunal et à un nouveau juge rapporteur.

18 Le 5 avril 2017, le Tribunal a décidé de renvoyer l'affaire devant la septième chambre élargie.

19 Un membre de la chambre ayant été empêché de siéger, le président du Tribunal a désigné, en application de l'article 17, paragraphe 2, du règlement de procédure du Tribunal, le vice-président du Tribunal pour compléter la chambre.

20 Par ordonnance du 18 mai 2017, la septième chambre élargie du Tribunal a ordonné au Parlement, au titre des mesures d'instruction, de lui communiquer une copie des documents en cause, cette copie n'étant pas transmise au requérant conformément à l'article 104 du règlement de procédure.

21 Le 23 mai 2017, la septième chambre élargie du Tribunal a posé des questions aux parties pour réponse écrite, au titre des mesures d'organisation de la procédure.

22 Le 14 juin 2017, le Parlement a déféré aux mesures d'instruction.

23 Le même jour, le requérant, le Parlement, le Conseil et la Commission ont déposé au greffe du Tribunal les réponses aux mesures d'organisation de la procédure.

24 Le requérant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

– annuler la décision attaquée ;

– condamner le Parlement aux dépens.

25 Le Parlement, soutenu par le Conseil et la Commission, conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

– rejeter le recours ;

– condamner le requérant aux dépens.

En droit

Sur l'intérêt à agir

26 Dans sa réponse du 14 juin 2017 aux questions posées par le Tribunal au titre des mesures d'organisation de la procédure, le Parlement a indiqué avoir reçu, le 23 octobre 2016, une demande d'accès concernant, notamment, les documents en cause et y avoir donné suite en mettant ceux-ci à la disposition du public sur le registre des documents du Parlement, étant donné que la procédure législative à laquelle ils se rapportaient avait été clôturée. Le Parlement a mentionné, en note en bas de page n° 3, le lien Internet permettant d'y accéder.

27 Lors de l'audience, le Conseil et la Commission ont fait valoir, en substance, que le requérant avait ainsi obtenu satisfaction et donc perdu son intérêt à agir, et qu'il n'y avait, par conséquent, plus lieu de statuer.

28 Le requérant conteste avoir perdu tout intérêt à agir.

29 Il ressort d'une jurisprudence constante qu'un recours en annulation intenté par une personne physique ou morale n'est recevable que dans la mesure où la partie requérante a un intérêt à voir annuler l'acte attaqué (arrêt du 10 décembre 2010, Ryanair/Commission, T-494/08 à T-500/08 et T-509/08, EU:T:2010:511, point 41 ; ordonnances du 9 novembre 2011, ClientEarth e.a./Commission, T-120/10, non publiée, EU:T:2011:646, point 46, et du 30 avril 2015, EEB/Commission, T-250/14, non publiée, EU:T:2015:274, point 14).

30 L'intérêt à agir du requérant doit, au vu de l'objet du recours, exister au stade de l'introduction de celui-ci sous peine d'irrecevabilité et doit perdurer jusqu'au prononcé de la décision juridictionnelle sous peine de non-lieu à statuer, ce qui suppose que le recours soit susceptible, par son résultat, de procurer un bénéfice à la partie qui l'a intenté (arrêt du 10 décembre 2010, Ryanair/Commission, T-494/08 à T-500/08 et T-509/08, EU:T:2010:511, points 42 et 43 ; ordonnances du 9 novembre 2011, ClientEarth e.a./Commission, T-120/10, non publiée, EU:T:2011:646, points 47 et 49, et du 30 avril 2015, EEB/Commission, T-250/14, non publiée, EU:T:2015:274, points 15 et 17).

31 Il convient donc d'examiner si la mise à la disposition du public des documents en cause sur le registre électronique des documents du Parlement, après l'achèvement de la procédure législative à laquelle ils se rapportaient, prive d'objet la demande d'annulation de la décision attaquée.

32 À cet égard, il résulte de la jurisprudence qu'une partie requérante conserve un intérêt à demander l'annulation d'un acte d'une institution de l'Union pour permettre d'éviter que l'illégalité dont celui-ci est prétendument entaché ne se reproduise à l'avenir. Un tel intérêt à agir découle de l'article 266, premier alinéa, TFUE, en vertu duquel l'institution dont émane l'acte annulé est tenue de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour. Cet intérêt à agir ne saurait toutefois exister que si l'illégalité alléguée est susceptible de se reproduire à l'avenir indépendamment des circonstances de l'affaire ayant donné lieu au recours formé par la partie requérante (voir arrêt du 7 juin 2007, Wunenburger/Commission, C-362/05 P, EU:C:2007:322, points 50 à 52 et jurisprudence citée). Tel est le cas dans la présente affaire, dès lors que l'illégalité alléguée par le requérant repose sur une interprétation d'une des exceptions prévues par le règlement n° 1049/2001 que le Parlement risque fort de réitérer à l'occasion d'une nouvelle demande, d'autant plus qu'une partie des motifs de refus d'accès évoqués dans la décision attaquée ont vocation à s'appliquer de façon transversale à toute demande d'accès aux travaux des trilogues en cours (voir, en ce sens, arrêt du 22 mars 2011, Access Info Europe/Conseil, T-233/09, EU:T:2011:105, point 35).

33 Par ailleurs, tant la demande initiale que la demande confirmative du requérant visaient explicitement à ce que lui soient communiqués un certain nombre de documents se rapportant à des procédures législatives en cours. Partant, la mise à la disposition du public des documents en cause après le terme de la procédure législative à laquelle ils avaient trait ne donne pas complète satisfaction au requérant, compte tenu de l'objet de ses demandes, de sorte que celui-ci conserve un intérêt à demander l'annulation de la décision attaquée.

Sur le fond

34 Le requérant présente, à l'appui de sa requête, deux moyens, respectivement tirés d'une méconnaissance de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001 et d'un défaut de motivation de la décision attaquée. Il convient de commencer par examiner le premier moyen.

35 Celui-ci comporte trois branches. Selon la première branche, le Parlement n'aurait pas démontré à suffisance de droit, pour refuser l'accès complet aux documents en cause, que l'accès auxdits documents porterait gravement atteinte, de manière concrète, effective et non hypothétique, au processus législatif. La teneur de la deuxième branche porte sur la méconnaissance du principe de l'accès le plus large possible aux documents législatifs de l'Union. Aux termes de la troisième branche, le Parlement aurait refusé à tort de reconnaître, en l'espèce, l'existence d'un intérêt public supérieur justifiant l'accès intégral aux documents en cause. Il y a lieu d'examiner d'abord et conjointement les deux premières branches du premier moyen.

Arguments des parties

36 En premier lieu, le requérant soutient que l'accès à la quatrième colonne des documents en cause ne pouvait lui être refusé que si le Parlement avait démontré que le risque d'une atteinte grave au processus décisionnel était raisonnablement prévisible et non purement hypothétique, et comment l'accès intégral aux deux documents en cause pouvait porter concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt protégé. Il met en avant l'importance de l'accès à la quatrième colonne desdits documents dans le cadre d'une démocratie représentative, afin que les citoyens puissent demander à leurs représentants de rendre compte des choix qu'ils ont opérés et, le cas échéant, d'exprimer leurs vues, par le moyen qu'ils estiment approprié, sur les accords convenus lors des trilogues concernés.

37 Premièrement, il fait valoir que le Parlement n'a pas précisé pourquoi la proposition législative en cause, du seul fait qu'elle relève du domaine de la coopération policière, devait être considérée comme étant très sensible et n'a pas justifié en quoi il eût été porté atteinte à la confiance entre les États membres ou entre les institutions si le texte de compromis figurant dans la quatrième colonne des deux documents en cause avait été divulgué. Il précise que le fait que d'intenses discussions puissent résulter ou résultent effectivement d'une proposition législative n'implique nullement qu'une question soit sensible au point de justifier de la garder secrète.

38 Deuxièmement, le requérant conteste le motif de refus avancé par le Parlement dans la décision attaquée, selon lequel la divulgation de la quatrième colonne des documents en cause donnerait lieu à une pression publique accrue, dans la mesure où les positions des différentes institutions, à l'exception du texte du compromis, sont déjà connues et où le processus législatif doit, en principe, avoir lieu publiquement et de manière transparente. La nature temporaire des informations contenues dans la quatrième colonne de tableaux tels que ceux contenus dans les documents en cause (ci-après les « tableaux des trilogues »), que le public est parfaitement en mesure de percevoir, étaye au contraire l'importance d'y avoir accès, afin de donner audit public une idée de la façon dont les négociations législatives sont menées ainsi qu'un aperçu des diverses propositions qui sont ou ont été discutées.

39 Troisièmement, le requérant soutient que le Parlement a omis de donner des raisons permettant de considérer que le principe selon lequel « il n'y a accord sur rien tant qu'il n'y a pas d'accord sur tout » justifierait l'absence de divulgation de la quatrième colonne des tableaux des trilogues et de comprendre en quoi ce principe serait lié à une atteinte grave au processus décisionnel. Il ajoute que l'efficacité du processus législatif en tant que telle n'est pas un objectif cité ou repris à l'article 294 TFUE.

40 En deuxième lieu, le requérant fait valoir que le Parlement n'a pas pris en considération, dans la décision attaquée, le fait que, en l'espèce, il agissait en sa qualité de colégislateur et que, dans cette hypothèse, en principe, l'accès devait être le plus large possible, à la lumière de la nature spécifique du processus législatif reconnue par le considérant 6 et l'article 12, paragraphe 2, du règlement nº 1049/2001. Il soutient, en outre, que, selon la jurisprudence, la marge d'appréciation laissée aux institutions pour ne pas divulguer des documents s'insérant dans le jeu normal du processus législatif est extrêmement limitée, si ce n'est inexistante (arrêt du 17 octobre 2013, Conseil/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, point 63). Une conclusion autre impliquerait que, en recourant aux trilogues lors de la première lecture, la procédure législative prévue par le traité serait contournée et les citoyens de l'Union empêchés d'avoir accès aux documents auxquels ils auraient autrement accès.

41 De manière plus générale, il rappelle que le modèle démocratique adopté par l'Union comporte deux dimensions, la première tenant à la présence d'une démocratie représentative, comme cela serait rappelé à l'article 10, paragraphes 1 et 2, TUE, ce qui impliquerait de pouvoir tenir les représentants comme responsables vis-à-vis des citoyens des décisions législatives qu'ils prennent, et la seconde relative à l'existence d'une démocratie participative, qui serait consacrée tant par l'article 10, paragraphe 3, TUE que par le considérant 2 du règlement nº 1049/2001, qui habiliterait les citoyens de l'Union à participer au processus décisionnel. La notion de transparence serait pertinente au regard de ces deux dimensions, alors que le Parlement n'aurait pris en compte que la première d'entre elles.

42 En troisième lieu, s'agissant de l'existence d'une présomption générale de non-divulgation des documents afférents aux travaux des trilogues, telle que celle proposée par la Commission et le Conseil, le requérant, dans ses observations sur leurs mémoires en intervention, a objecté que ladite présomption serait contraire à l'arrêt du 16 juillet 2015, ClientEarth/Commission (C-612/13 P, EU:C:2015:486, points 77 et 78). En réponse aux mesures d'organisation de la procédure mentionnées au point 21 ci-dessus, portant sur le point de savoir si les tableaux des trilogues remplissaient les conditions requises par la jurisprudence pour être couverts par une telle présomption, il a répondu par la négative, en soulignant que la Cour n'aurait admis de telles présomptions générales de non-divulgation que s'agissant de procédures administratives ou judiciaires en cours. Or, les tableaux des trilogues ne relèveraient pas de telles procédures, mais du processus législatif. Même à supposer qu'une telle présomption puisse s'appliquer dans le domaine législatif, elle ne pourrait s'étendre aux tableaux des trilogues, puisque ceux-ci constitueraient actuellement la phase la plus cruciale du processus législatif de l'Union.

43 Premièrement, le Parlement, soutenu par le Conseil et par la Commission, objecte, notamment, que la question de l'organisation des forces de police touche une des compétences fondamentales des États membres et que certains d'entre eux pourraient considérer que la coopération dans ce domaine empiète sur leur souveraineté. La nature sensible du domaine concerné et de la proposition législative en cause serait également illustrée par les discussions approfondies qui ont été menées au cours des négociations sur certains des aspects de cette même proposition, tels que l'organisation du conseil d'administration d'Europol ou la protection des données. Dans un tel contexte, il deviendrait primordial d'assurer une non-divulgation limitée dans le temps de la quatrième colonne des tableaux des trilogues.

44 Il ajoute que, s'agissant du conseil d'administration d'une agence nouvellement créée, sa composition et ses attributions donnent toujours lieu à d'intenses discussions entre les institutions. De même, de grandes différences caractériseraient les positions initiales respectives des institutions en matière de

protection et de traitement des données détenues par Europol. Compte tenu de l'aspect central de ces sujets tout au long de la procédure de trilogue, lesquels ne sont que des exemples des parties de la procédure législative en question qui étaient, selon le Parlement, objectivement délicates, la décision attaquée, visant à préserver, pendant un laps de temps très bref, l'aspect confidentiel de la quatrième colonne des tableaux des trilogues, aurait été justifiée au regard des efforts consentis par les institutions pour parvenir à trouver un compromis satisfaisant.

45 Le principe selon lequel « il n'y a accord sur rien tant qu'il n'y a pas d'accord sur tout » serait ainsi un simple moyen de veiller à la cohérence interne et externe du texte de compromis final. La divulgation prématurée des propositions initiales des institutions compromettrait fortement le sérieux et la crédibilité du processus législatif et des colégislateurs eux-mêmes, qui devraient répondre d'un texte qui ne reflète pas nécessairement leur position officielle à ce stade.

46 La quatrième colonne des tableaux des trilogues ne comportant que des ébauches provisoires de texte proposées lors du travail desdits trilogues et ne présentant pas de caractère contraignant pour les institutions, elle ne pourrait même pas être qualifiée de document préparatoire. Faire preuve d'une transparence totale au cours du processus législatif et, en particulier, au cours des trilogues, non seulement priverait l'exception visée à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001 de sa raison d'être, mais compromettrait également les « objectifs de bonne gouvernance et de participation de la société civile prévus à l'article 15, paragraphe 1, TFUE ».

47 Le Parlement fait observer, en outre, que le bon déroulement de la procédure législative prévue par l'article 294 TFUE bénéficie de la protection du traité et pourrait, après examen au cas par cas, « justifier le recours à l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 3 », du règlement nº 1049/2001, qui ferait également « référence au bon fonctionnement et, partant, à l'efficacité du processus décisionnel ».

48 Le Conseil et la Commission estiment, en particulier, que l'affirmation du requérant selon laquelle l'efficacité du processus législatif en tant que telle n'est pas un objectif cité ou repris à l'article 294 TFUE est manifestement erronée.

49 Deuxièmement, le Parlement, soutenu par le Conseil et par la Commission, estime, en s'appuyant sur une interprétation différente de celle du requérant du même cadre juridique et jurisprudentiel, que les notions d'« accès plus large » et, plus spécifiquement, d'« accès aussi large que possible », telles que prévues par l'article 1er du règlement nº 1049/2001, ne peuvent être considérées comme équivalant à un « accès absolu ». Il fait valoir que, en ce qui concerne les tableaux des trilogues, il dispose d'une certaine marge d'appréciation, dont la limite serait définie par la mise en péril du bon fonctionnement du processus législatif, tel que prévu par l'article 294 TFUE et précisé par les institutions.

50 En outre, le Parlement est d'avis qu'il existe, en l'espèce, une différence avec les faits caractérisant l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 17 octobre 2013, Conseil/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671), consistant notamment en ce que les mandats de négociation et la composition des équipes de négociation sont mis aux voix en public, de sorte que la position de l'institution est adoptée en toute transparence. Ce n'est qu'à un stade ultérieur de la procédure, lorsque les négociations législatives se déroulent et qu'un équilibre politique délicat est en cours d'élaboration, que le Parlement estime que la quatrième colonne des tableaux des trilogues doit être temporairement, pour une période de temps très limitée, protégée de toute divulgation.

51 Troisièmement, dans leurs mémoires en intervention, le Conseil et la Commission ont proposé au Tribunal d'établir une présomption générale de non-divulgation de la quatrième colonne des tableaux des trilogues tant que la procédure de trilogue est en cours. Cette présomption serait dictée par la nécessité de préserver l'intégrité du déroulement de ladite procédure en limitant l'ingérence des tierces parties et de mettre les institutions en mesure d'exercer efficacement l'un des pouvoirs qui leur sont conférés par les traités. En réponse aux mesures d'organisation de la procédure mentionnées au

point 21 ci-dessus, le Conseil a ajouté que, indépendamment du sujet traité et quelle que soit la forme de ces tableaux, il convenait d'appliquer une présomption générale de non-divulgation de la quatrième colonne desdits tableaux dans le but de préserver la viabilité d'un compromis potentiel entre institutions ainsi que le climat de confiance et de volonté de ces dernières d'explorer la possibilité d'effectuer des concessions mutuelles. Selon lui, la Cour a déjà reconnu l'existence d'une présomption alors même qu'elle n'était pas mentionnée dans l'acte attaqué, ainsi qu'il ressortirait de l'arrêt du 1er juillet 2008, Suède et Turco/Conseil (C-39/05 P et C-52/05 P, EU:C:2008:374, point 50).

52 En réponse aux mesures d'organisation de la procédure mentionnées au point 21 ci-dessus, le Parlement a déclaré partager l'opinion de la Commission et du Conseil selon laquelle une présomption générale de non-accès à la quatrième colonne des tableaux des trilogues en cours devrait être reconnue, afin de préserver l'efficacité de la procédure à ce stade très délicat des négociations interinstitutionnelles.

Appréciation du Tribunal

53 Dans la décision attaquée, le Parlement a refusé de donner accès à la quatrième colonne des documents en cause sur le fondement de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001, en faisant valoir que la divulgation de celle-ci porterait une atteinte réelle, spécifique et grave au processus décisionnel en question.

54 Le requérant conteste le bien-fondé de la décision attaquée dès lors que, en substance, les motifs avancés à son soutien seraient d'ordre général et hypothétique et ne seraient pas de nature à établir l'existence d'un risque d'atteinte grave aux processus décisionnels dont il s'agit.

55 Le Conseil et la Commission invitent, quant à eux, le Tribunal à reconnaître l'existence d'une présomption générale de non-divulgation en vertu de laquelle l'institution concernée peut refuser l'accès à la quatrième colonne des tableaux des trilogues en cours. Le Parlement, sans avoir invoqué une telle présomption dans la décision attaquée, s'est néanmoins rallié à cette proposition.

56 Dans ces conditions, le Tribunal estime nécessaire de rappeler, à titre liminaire, la jurisprudence relative à l'interprétation du règlement nº 1049/2001, puis les caractéristiques principales des trilogues, avant de déterminer, ensuite, s'il y a lieu ou non de consacrer l'existence d'une présomption générale en vertu de laquelle l'institution concernée peut refuser l'accès à la quatrième colonne des tableaux des trilogues en cours. Enfin, dans l'hypothèse où le Tribunal devrait conclure à l'absence d'une telle présomption, il examinera si la divulgation intégrale des documents en cause porterait gravement atteinte au processus décisionnel en question au sens de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001.

– Considérations liminaires

57 Conformément à son considérant 1, le règlement nº 1049/2001 s'inscrit dans la volonté de créer une union dans laquelle les décisions sont prises dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et le plus près possible des citoyens. Ainsi que le rappelle le considérant 2 dudit règlement, le droit d'accès du public aux documents des institutions se rattache au caractère démocratique de ces dernières (arrêts du 1er juillet 2008, Suède et Turco/Conseil, C-39/05 P et C-52/05 P, EU:C:2008:374, point 34, et du 17 octobre 2013, Conseil/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, point 27).

58 À cette fin, le règlement nº 1049/2001 vise, comme l'indiquent son considérant 4 et son article 1er, à conférer au public un droit d'accès qui soit le plus large possible (arrêts du 1er février 2007, Sison/Conseil, C-266/05 P, EU:C:2007:75, point 61 ; du 21 septembre 2010, Suède e.a./API et Commission, C-514/07 P, C-528/07 P et C-532/07 P, EU:C:2010:541, point 69, et du 17 octobre 2013, Conseil/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, point 28).

59 Ce droit n'en est pas moins soumis à certaines limites fondées sur des raisons d'intérêt public ou privé (arrêt du 1er février 2007, Sison/Conseil, C-266/05 P, EU:C:2007:75, point 62). Plus spécifiquement, et en conformité avec son considérant 11, le règlement nº 1049/2001 prévoit, à son article 4, un régime d'exceptions autorisant les institutions à refuser l'accès à un document dans le cas où la divulgation de ce dernier porterait atteinte à l'un des intérêts protégés par cet article (arrêts du 21 septembre 2010, Suède e.a./API et Commission, C-514/07 P, C-528/07 P et C-532/07 P, EU:C:2010:541, points 70 et 71 ; du 21 juillet 2011, Suède/MyTravel et Commission, C-506/08 P, EU:C:2011:496, point 74, et du 17 octobre 2013, Conseil/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, point 29).

60 Parmi les exceptions à cet accès figure celle énoncée à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001, aux termes duquel « [l]'accès à un document établi par une institution pour son usage interne ou reçu par une institution et qui a trait à une 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 ».

61 Dès lors que de telles exceptions dérogent au principe d'accès le plus large possible du public aux documents, elles doivent être interprétées et appliquées strictement (arrêts du 1er février 2007, Sison/Conseil, C-266/05 P, EU:C:2007:75, point 63 ; du 1er juillet 2008, Suède et Turco/Conseil, C-39/05 P et C-52/05 P, EU:C:2008:374, point 36, et du 17 octobre 2013, Conseil/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, point 30).

62 Conformément au principe d'interprétation stricte, lorsque l'institution concernée décide de refuser l'accès à un document dont la communication lui a été demandée, il lui incombe, en principe, de fournir des explications quant à la question de savoir de quelle manière l'accès à ce document pourrait porter concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt protégé par une exception prévue par l'article 4 du règlement nº 1049/2001 que cette institution invoque. En outre, le risque d'une telle atteinte doit être raisonnablement prévisible et non purement hypothétique (arrêts du 21 juillet 2011, Suède/MyTravel et Commission, C-506/08 P, EU:C:2011:496, point 76 ; du 17 octobre 2013, Conseil/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, point 31, et du 15 septembre 2016, Herbert Smith Freehills/Conseil, T-710/14, EU:T:2016:494, point 33). La seule circonstance qu'un document concerne un intérêt protégé par une exception ne saurait suffire à justifier l'application de cette dernière (arrêts du 13 avril 2005, Verein für Konsumenteninformation/Commission, T-2/03, EU:T:2005:125, point 69 ; du 7 juin 2011, Toland/Parlement, T-471/08, EU:T:2011:252, point 29, et du 15 septembre 2016, Herbert Smith Freehills/Conseil, T-710/14, EU:T:2016:494, point 32).

63 Ainsi, l'application de l'exception prévue par l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001 suppose qu'il soit démontré que l'accès aux documents demandés était susceptible de porter concrètement et effectivement atteinte à la protection du processus décisionnel de l'institution et que ce risque d'atteinte était raisonnablement prévisible et non purement hypothétique (voir, en ce sens, arrêt du 7 juin 2011, Toland/Parlement, T-471/08, EU:T:2011:252, point 70 et jurisprudence citée).

64 Selon la jurisprudence, l'atteinte au processus décisionnel au sens de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001 est « grave » lorsque, notamment, la divulgation des documents visés a un impact substantiel sur le processus décisionnel. L'appréciation de la gravité dépend de l'ensemble des circonstances de la cause, notamment des effets négatifs sur le processus décisionnel invoqués par l'institution quant à la divulgation des documents visés (arrêts du 18 décembre 2008,

Muñiz/Commission, T-144/05, non publié, EU:T:2008:596, point 75 ; du 7 juin 2011, Toland/Parlement, T-471/08, EU:T:2011:252, point 71, et du 9 septembre 2014, MasterCard e.a./Commission, T-516/11, non publié, EU:T:2014:759, point 62).

65 Cette jurisprudence ne saurait être interprétée comme exigeant des institutions qu'elles présentent des éléments de preuve tendant à établir l'existence d'un tel risque. Il suffit, à cet égard, que la décision attaquée comporte des éléments tangibles permettant de conclure que le risque d'atteinte au processus décisionnel était, à la date de son adoption, raisonnablement prévisible et non purement hypothétique, faisant notamment état de l'existence, à une telle date, de raisons objectives permettant de prévoir raisonnablement que de telles atteintes surviendraient en cas de divulgation des documents demandés (voir, en ce sens, arrêt du 7 juin 2011, Toland/Parlement, T-471/08, EU:T:2011:252, points 78 et 79).

66 Toutefois, selon la jurisprudence, il reste loisible à l'institution concernée de se fonder sur des présomptions générales s'appliquant à certaines catégories de documents, des considérations d'ordre général similaires étant susceptibles de s'appliquer à des demandes de divulgation portant sur des documents de même nature (arrêts du 1er juillet 2008, Suède et Turco/Conseil, C-39/05 P et C-52/05 P, EU:C:2008:374, point 50 ; du 29 juin 2010, Commission/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, point 54, et du 17 octobre 2013, Conseil/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, point 72).

67 Dans un tel cas, il incombe toutefois à l'institution concernée de préciser sur quelles considérations d'ordre général elle fonde la présomption que la divulgation de ces documents porterait atteinte à l'un des intérêts protégés par l'exception en cause, en l'occurrence celle prévue par l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001, et cela sans être tenue d'effectuer une appréciation concrète du contenu de chacun de ces documents (voir, en ce sens, arrêts du 21 septembre 2010, Suède e.a./API et Commission, C-514/07 P, C-528/07 P et C-532/07 P, EU:C:2010:541, point 76, et du 17 octobre 2013, Conseil/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, point 73).

– Sur la nature des trilogues

68 Étant donné que le présent litige concerne l'accès à la quatrième colonne des tableaux établis dans le cadre de trilogues en cours, le Tribunal estime nécessaire de rappeler les caractéristiques essentielles de ces derniers. À cet égard, il convient de relever qu'un trilogue est une réunion tripartite informelle à laquelle participent des représentants du Parlement, du Conseil et de la Commission. L'objectif de ces contacts est de rechercher rapidement un accord sur un ensemble d'amendements acceptables pour le Parlement et le Conseil, accord qui, par la suite, doit encore être approuvé par ces institutions conformément à leurs procédures internes respectives. Les discussions législatives menées lors d'un trilogue peuvent porter tant sur des questions politiques que sur des questions juridiques techniques (voir, en ce sens, arrêt du 15 septembre 2016, Herbert Smith Freehills/Conseil, T-710/14, EU:T:2016:494, point 56).

69 Ainsi, la procédure législative ordinaire énoncée à l'article 294 TFUE comporte trois étapes (première lecture, deuxième lecture et troisième lecture avec conciliation), mais elle peut s'achever à chacune de ces étapes si le Parlement et le Conseil parviennent à un accord. Alors que la procédure peut nécessiter jusqu'à trois lectures, l'utilisation accrue des trilogues montre qu'un accord est souvent trouvé lors de la première lecture (arrêt du 15 septembre 2016, Herbert Smith Freehills/Conseil, T-710/14, EU:T:2016:494, point 57).

70 Les réunions de trilogue constituent ainsi une « pratique bien établie pour l'adoption de la plupart des textes législatifs » et sont donc considérées, par le Parlement lui-même, comme étant des « phases décisives du processus législatif » (voir la résolution du Parlement du 28 avril 2016 sur l'accès public aux documents, points 22 et 26). Lors de l'audience, le Parlement a indiqué qu'aujourd'hui entre 70 et 80 % des actes législatifs de l'Union sont adoptés à la suite d'un trilogue.

71 Il importe donc de reconnaître que le recours aux trilogues a, au cours des années, fait preuve de vigueur et de souplesse, en ce qu'il a contribué à multiplier considérablement les possibilités d'accord aux différents stades de la procédure législative.

72 Il est, en outre, constant que les réunions des trilogues se tiennent à huis clos et que les accords convenus lors de celles-ci, reflétés d'ordinaire dans la quatrième colonne des tableaux des trilogues, sont, par la suite, adoptés, le plus souvent sans modifications substantielles, par les colégislateurs, ainsi que l'a confirmé le Parlement dans son mémoire en défense et lors de l'audience.

73 Le règlement intérieur du Parlement, dans sa version applicable à la date d'adoption de la décision attaquée, prévoit à cet égard certaines règles régissant la participation du Parlement aux trilogues. Ces règles figurent aux articles 73 et 74 du chapitre 6, intitulé « Conclusion de la procédure législative », dudit règlement et aux annexes XIX et XX de celui-ci, ce qui démontre clairement que, selon le règlement intérieur du Parlement, les trilogues s'inscrivent, en effet, dans la procédure législative.

74 De surcroît, il ressort sans équivoque du point 27 de la résolution du Parlement du 28 avril 2016 (voir point 70 ci-dessus) que les documents des trilogues « se rapportent aux procédures législatives [et] ne peuvent, en principe, être traités différemment des autres documents législatifs ».

75 Partant, et contrairement à ce que prétend le Conseil au point 43 de son mémoire en intervention, il convient de conclure que les tableaux des trilogues s'inscrivent dans la procédure législative.

– Sur l'existence d'une présomption générale de non-divulgation de la quatrième colonne des tableaux des trilogues en cours

76 Il échet à présent de déterminer si, nonobstant le fait que les documents en cause doivent être considérés comme relevant de la procédure législative, il convient de reconnaître l'existence d'une présomption générale de non-divulgation de la quatrième colonne des tableaux des trilogues en cours.

77 À cet égard, premièrement, il importe de souligner que le droit primaire de l'Union établit une relation de principe étroite qui lie les procédures législatives aux principes de publicité et de transparence (voir, en ce sens, conclusions de l'avocat général Cruz Villalón dans l'affaire Conseil/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:325, points 39 et 40). En particulier, l'article 15, paragraphe 2, TFUE énonce que « [l]e Parlement siège en public, ainsi que le Conseil lorsqu'il délibère et vote sur un projet d'acte législatif ».

78 En outre, c'est précisément la transparence dans le processus législatif qui, en permettant que les divergences entre plusieurs points de vue soient ouvertement débattues, contribue à conférer aux institutions une plus grande légitimité aux yeux des citoyens de l'Union et à augmenter la confiance de ceux-ci. De fait, c'est plutôt l'absence d'information et de débat qui est susceptible de faire naître des doutes dans l'esprit des citoyens, non seulement quant à la légalité d'un acte isolé, mais aussi quant à la légitimité du processus décisionnel dans son entièreté (voir, en ce sens, arrêt du 1er juillet 2008, Suède et Turco/Conseil, C-39/05 P et C-52/05 P, EU:C:2008:374, point 59).

79 La Cour a déjà eu l'occasion de souligner que, dans le cadre de l'exception prévue par l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001, les notions de « décision » et de « processus décisionnel » de l'institution concernée se présentent sous un jour particulier lorsque

cette dernière agit en qualité de législateur (voir, en ce sens, arrêts du 1er juillet 2008, Suède et Turco/Conseil, C-39/05 P et C-52/05 P, EU:C:2008:374, point 46, et du 22 mars 2011, Access Info Europe/Conseil, T-233/09, EU:T:2011:105, point 57).

80 En effet, si, de façon générale, la consécration de l'accès le plus large possible du public, rappelée au point 58 ci-dessus, implique le droit pour celui-ci de se voir divulguer l'intégralité du contenu des documents demandés, ce droit ne pouvant être limité que par l'application stricte des exceptions prévues par le règlement nº 1049/2001, ces considérations sont, à l'évidence, d'une pertinence toute particulière lorsque ces documents relèvent de l'action législative de l'Union, ainsi qu'il résulte du considérant 6 du règlement nº 1049/2001, selon lequel un accès plus large encore aux documents doit être autorisé précisément dans un tel cas. La transparence à cet égard contribue à renforcer la démocratie en permettant aux citoyens de contrôler l'ensemble des informations qui ont constitué le fondement d'un acte législatif. En effet, la possibilité, pour les citoyens, de connaître les fondements des actions législatives est une condition de l'exercice effectif, par ces derniers, de leurs droits démocratiques (voir, en ce sens, arrêts du 1er juillet 2008, Suède et Turco/Conseil, C-39/05 P et C-52/05 P, EU:C:2008:374, point 46 ; du 17 octobre 2013, Conseil/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, point 33, et du 15 septembre 2016, Herbert Smith Freehills/Conseil, T-710/14, EU:T:2016:494, point 35).

81 Les principes de publicité et de transparence sont donc inhérents aux procédures législatives de l'Union.

82 Deuxièmement, il y a lieu de constater que la jurisprudence de la Cour n'a reconnu l'existence de présomptions générales de non-divulgation que s'agissant de documents clairement circonscrits pour leur appartenance commune à un dossier afférent à une procédure administrative ou juridictionnelle en cours (arrêt du 16 juillet 2015, ClientEarth/Commission, C-612/13 P, EU:C:2015:486, points 77 et 78), mais jamais, à ce jour, en matière de procédure législative. En outre, même en matière administrative, les présomptions admises par le juge de l'Union l'ont été s'agissant de procédures précises [voir, s'agissant du contrôle des aides d'État, arrêt du 29 juin 2010, Commission/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, points 54 et 55 ; s'agissant du contrôle des concentrations, arrêt du 28 juin 2012, Commission/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, point 123, et, s'agissant du règlement (CE) nº 1/2003 du Conseil, du 16 décembre 2002, relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles [101 TFUE] et [102 TFUE] (JO 2003, L 1, p. 1), arrêt du 27 février 2014, Commission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, point 93], alors que les travaux des trilogues embrassent, par définition, toute l'activité législative.

83 Enfin, si le Conseil et la Commission font valoir que l'efficacité et l'intégrité du processus législatif, tel qu'il est établi à l'article 13, paragraphe 1, TUE et à l'article 294 TFUE, permettent aux institutions de s'appuyer sur une présomption générale de non-divulgation de la quatrième colonne des tableaux des trilogues en cours, il convient de relever qu'aucun de ces articles ne consacre une telle présomption et que rien dans leur libellé ne suggère l'interprétation préconisée par les institutions intervenantes, d'autant plus que l'efficacité et l'intégrité du processus législatif ne sauraient amoindrir les principes de publicité et de transparence qui sous-tendent ledit processus.

84 Partant, il y a lieu de conclure qu'aucune présomption générale de non-divulgation ne saurait être admise en ce qui concerne la quatrième colonne des tableaux des trilogues se rapportant à une procédure législative en cours.

– Sur l'existence d'une atteinte grave au processus décisionnel

85 Le Parlement ne pouvant fonder le refus d'accès litigieux sur une présomption générale de non-divulgation, il convient d'examiner si cette institution s'est conformée à son obligation de fournir, conformément à la jurisprudence rappelée aux points 62 et 63 ci-dessus, des explications quant à la

question de savoir de quelle manière l'accès intégral aux documents en cause pourrait porter concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt protégé par l'exception prévue par l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001, le risque d'une telle atteinte devant être raisonnablement prévisible et non purement hypothétique.

86 À titre liminaire, il convient de préciser que le présent recours n'a pas pour objet de faire reconnaître un accès direct aux travaux des trilogues en cours au sens de l'article 12 du règlement nº 1049/2001. En effet, le présent litige a pour seul objet l'accès à la quatrième colonne des documents en cause, accès qui ne peut intervenir que sur demande précise, présentée sur le fondement dudit règlement.

87 Dans la décision attaquée, le Parlement a indiqué, notamment, que les tableaux en cause avaient été établis dans le contexte de trilogues en cours, se rapportant à une matière dans laquelle la décision finale n'avait encore été adoptée ni par lui ni par les colégislateurs, de sorte qu'il fallait considérer le processus décisionnel comme étant en cours. Selon le Parlement, ledit processus se trouverait, « en fait, spécifiquement et sérieusement » affecté par la divulgation de la quatrième colonne des tableaux en cause, compte tenu du fait que le domaine de la coopération policière, auquel se rapportaient ces derniers, était très sensible, en particulier en ce qui concerne la protection des données et le conseil d'administration d'Europol. Le Parlement a également fait état du risque prévisible que la révélation de la position de la présidence du Conseil avant le terme des négociations ne nuisît à la bonne coopération entre les institutions et n'affectât le processus de négociation, avec pour perspective une perte de confiance mutuelle et une révision des méthodes de travail, ce risque ne pouvant être évité qu'après qu'un accord sur l'ensemble des textes eut été trouvé. Il a indiqué, en outre, que la communication de la quatrième colonne des tableaux en cause conduirait très vraisemblablement à une pression publique accrue sur les personnes impliquées dans les négociations, rendant l'adoption d'une ligne commune impossible ou, à tout le moins, bien plus difficile. Aussi a-t-il invoqué le principe « il n'y a accord sur rien tant qu'il n'y a pas d'accord sur tout » pour démontrer que la divulgation d'un seul élément, même s'il n'est pas sensible, pourrait avoir des conséquences négatives sur les autres éléments du dossier. Le Parlement en a conclu que l'accès à l'entièreté de la quatrième colonne des tableaux en cause devait être refusé « aussi longtemps que le texte convenu n'a pas été approuvé par les deux parties ».

88 Il résulte de ce qui précède que, d'une part, le Parlement s'est fondé sur des considérations spécifiques relatives à la procédure législative en cours ayant trait à la nature très sensible du domaine de la coopération policière et, plus particulièrement, de la protection des données dans le cadre de cette coopération ainsi que de la composition du conseil d'administration d'Europol. D'autre part, le Parlement s'est également appuyé sur des considérations d'ordre général tirées, en substance, du caractère provisoire des informations figurant dans la quatrième colonne des tableaux des trilogues, du climat de confiance lors des discussions en trilogues, du risque de pressions extérieures de nature à affecter le déroulement des discussions en cours, de la préservation de son espace de réflexion ainsi que du caractère temporaire du refus d'accès.

89 S'agissant, en premier lieu, des considérations spécifiques relatives à la procédure législative en cause avancées dans la décision attaquée, premièrement, il convient de relever que la circonstance, évoquée dans celle-ci, que les documents en cause se rapportent au domaine de la coopération policière ne saurait, en tant que telle, suffire pour démontrer leur caractère particulièrement sensible. En effet, la solution contraire aurait pour conséquence de soustraire tout un domaine du droit de l'Union aux exigences en matière de transparence du processus législatif y afférent.

90 Deuxièmement, s'agissant de l'affirmation selon laquelle la politique de gestion et de conservation des données détenues par Europol revêtirait un caractère particulièrement sensible, il convient de relever que les documents en cause portent sur un projet de règlement, de portée générale, obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tous les États membres, qui concerne naturellement les citoyens, d'autant plus qu'il s'agit ici d'une proposition législative ayant un impact direct sur les droits des citoyens de l'Union, notamment sur leur droit à la protection des données à caractère

personnel (voir, en ce sens, arrêt du 22 mars 2011, Access Info Europe/Conseil, T-233/09, EU:T:2011:105, point 77), ce qui implique qu'elle ne pouvait être considérée comme étant sensible au regard d'aucun critère quelconque (voir, en ce sens, arrêt du 17 octobre 2013, Conseil/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, point 63).

91 Troisièmement, s'agissant de l'affirmation selon laquelle les débats entourant la composition du conseil d'administration d'Europol revêtiraient un caractère très sensible, il y a lieu de relever que cette question paraît plutôt d'ordre institutionnel ou organisationnel. Si une telle question est susceptible de s'avérer délicate, voire difficile, compte tenu des intérêts et des enjeux en présence, elle ne saurait, en revanche, être considérée comme particulièrement sensible en l'absence d'éléments concrets étayant une telle assertion.

92 Quatrièmement, il ressort de la version intégrale des documents en cause, désormais rendue publique par le Parlement (voir point 26 ci-dessus), que les propositions ou les accords provisoires inscrits dans la quatrième colonne desdits documents avaient trait à des questions abstraites et générales sans mention quelconque d'informations sensibles relatives, par exemple, à la lutte contre le terrorisme ou la criminalité organisée ou concernant, de quelque manière que ce soit, des données policières concernant des personnes, des opérations ou des projets concrets.

93 Il ressort, en particulier, du document LIBE-2013-0091-02 que les textes figurant dans sa quatrième colonne illustrent un travail législatif classique concernant l'organisation d'une agence, en l'espèce Europol, la définition de ses relations avec les autorités nationales et de ses missions, la composition de son conseil d'administration, etc. Cette colonne comporte des prescriptions d'ordre général, faisant apparaître les modifications rédactionnelles convenues, des indications des points sur lesquels la discussion est reportée ou qui feront l'objet de davantage de débats, signalés à certains endroits par le terme « idem », ainsi que quelques cases vierges.

94 Quant au document LIBE-2013-0091-03, la lecture de sa quatrième colonne ne fait apparaître, elle non plus, aucun élément sensible, mais un nombre limité de prescriptions d'ordre général ainsi que plusieurs indications telles que « le Parlement est invité à réexaminer cet amendement », « ces amendements du Parlement peuvent être envisagés » ou encore « l'amendement du Parlement pourrait éventuellement être reflété dans un considérant », de même que plusieurs cases vierges.

95 Au surplus, les informations figurant dans la quatrième colonne des documents en cause n'apparaissent, dans les circonstances de l'espèce, pas plus « sensibles » intrinsèquement que celles figurant dans les trois premières colonnes auxquelles l'accès a été accordé au requérant dans la décision attaquée.

96 Enfin, il y a lieu de souligner que le règlement nº 1049/2001 prévoit une procédure particulière à son article 9 quand le document auquel l'accès est demandé est susceptible d'être défini comme un « document sensible » (arrêt du 22 mars 2011, Access Info Europe/Conseil, T-233/09, EU:T:2011:105, point 78), procédure dont le Parlement n'a cependant pas fait application en l'espèce.

97 Par conséquent, bien que se rapportant à des sujets d'une certaine importance, caractérisés, certes, par leur difficulté tant politique que juridique, le contenu de la quatrième colonne des documents en cause ne paraît pas revêtir un caractère particulièrement sensible au sens où un intérêt fondamental de l'Union ou des États membres aurait été mis en cause en cas de divulgation (voir, en ce sens, arrêt du 22 mars 2011, Access Info Europe/Conseil, T-233/09, EU:T:2011:105, point 78).

98 S'agissant, en second lieu, des considérations d'ordre général avancées dans la décision attaquée, premièrement, il convient de souligner, en ce qui concerne l'affirmation selon laquelle l'accès, en cours de trilogue, à la quatrième colonne des documents en cause accroîtrait la pression publique sur le rapporteur, les rapporteurs fictifs et les groupes politiques, que, dans un système fondé sur le principe de la légitimité démocratique, les colégislateurs doivent répondre de leurs actes à l'égard du

public. L'exercice par les citoyens de leurs droits démocratiques présuppose la possibilité de suivre en détail le processus décisionnel au sein des institutions participant aux procédures législatives et d'avoir accès à l'ensemble des informations pertinentes (arrêt du 22 mars 2011, Access Info Europe/Conseil, T-233/09, EU:T:2011:105, point 69). En outre, l'article 10, paragraphe 3, TUE énonce que tout citoyen a le droit de participer à la vie démocratique de l'Union et que les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près que possible des citoyens. Ainsi, la manifestation de l'opinion publique à l'égard de telle ou telle proposition ou accord législatif provisoire convenu dans le cadre d'un trilogue et repris dans la quatrième colonne des tableaux des trilogues fait partie intégrante de l'exercice des droits démocratiques des citoyens de l'Union, d'autant plus que, comme relevé au point 72 ci-dessus, lesdits accords sont généralement, par la suite, adoptés sans modifications substantielles par les colégislateurs.

99 Si la jurisprudence reconnaît que le risque de pressions extérieures peut constituer un motif légitime pour restreindre l'accès aux documents liés au processus décisionnel, il faut cependant que la réalité de telles pressions extérieures soit acquise avec certitude et que la preuve soit apportée que le risque d'affecter substantiellement la décision à prendre est raisonnablement prévisible en raison desdites pressions extérieures (voir, en ce sens, arrêt du 18 décembre 2008, Muñiz/Commission, T-144/05, non publié, EU:T:2008:596, point 86). Or, aucun élément tangible du dossier ne permet d'établir, en cas de divulgation de la quatrième colonne des documents en cause, la réalité de telles pressions extérieures. Partant, rien dans le dossier dont dispose le Tribunal ne suggère que, s'agissant de la procédure législative en cause, le Parlement pouvait raisonnablement s'attendre à une réaction excédant ce qui peut être attendu du public par n'importe quel membre d'un organe législatif présentant un amendement à un projet de loi (voir, en ce sens, arrêt du 22 mars 2011, Access Info Europe/Conseil, T-233/09, EU:T:2011:105, point 74).

100 Deuxièmement, s'agissant du caractère provisoire des informations figurant dans la quatrième colonne des tableaux des trilogues, en ce sens que leur contenu a vocation à évoluer au fur et à mesure de l'avancement des travaux de ces derniers, il convient de relever que le caractère préliminaire de ces informations ne permet pas de justifier, en tant que tel, l'application de l'exception prévue par l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001, puisque cette disposition ne distingue pas selon l'état d'avancement des discussions. Cette disposition envisage de manière générale les documents qui ont trait à une question sur laquelle l'institution concernée « n'a pas encore pris de décision », par opposition à l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, dudit règlement, qui envisage le cas où l'institution concernée a pris une décision. En l'espèce, le caractère préliminaire des discussions en cours comme le fait que certaines des propositions émises n'aient pas encore fait l'objet d'un consensus ou d'un compromis ne permettent donc pas de caractériser une atteinte grave au processus décisionnel (arrêt du 22 mars 2011, Access Info Europe/Conseil, T-233/09, EU:T:2011:105, point 76).

101 À cet égard, il est indifférent que les documents en cause aient été élaborés ou reçus à un stade précoce, avancé ou final du processus décisionnel. De même, le fait qu'ils l'aient été dans un contexte formel ou informel est sans incidence pour l'interprétation de l'exception prévue par l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001 (voir, en ce sens, arrêt du 15 septembre 2016, Herbert Smith Freehills/Conseil, T-710/14, EU:T:2016:494, point 48).

102 Par ailleurs, le Tribunal a déjà eu l'occasion de relever qu'une proposition est, par nature, faite pour être discutée et n'a pas vocation à rester inchangée à la suite de cette discussion. L'opinion publique est parfaitement à même de comprendre que l'auteur d'une proposition est susceptible d'en modifier le contenu par la suite (arrêt du 22 mars 2011, Access Info Europe/Conseil, T-233/09, EU:T:2011:105, point 69). Précisément pour les mêmes raisons, l'auteur d'une demande d'accès à des documents d'un trilogue en cours aura pleinement conscience du caractère provisoire de ces informations. De même, il sera parfaitement à même de comprendre que, conformément au principe selon lequel « il n'y a accord sur rien tant qu'il n'y a pas accord sur tout », les informations figurant dans la quatrième colonne ont vocation à être modifiées tout au long des discussions des trilogues jusqu'à ce qu'un accord sur l'ensemble du texte soit trouvé.

103 Troisièmement, s'agissant du motif relatif à la possible perte de confiance entre les institutions de l'Union et à la probable détérioration de la coopération entre elles et, singulièrement, avec la présidence du Conseil, il y a lieu de rappeler que les institutions de l'Union sont tenues au respect de l'article 13, paragraphe 2, seconde phrase, TUE, qui énonce que « [l]es institutions pratiquent entre elles une coopération loyale » (arrêt du 16 juillet 2015, Commission/Conseil, C-425/13, EU:C:2015:483, point 64). Cette coopération revêt une importance particulière pour l'activité législative de l'Union, laquelle exige un processus de collaboration étroit entre les institutions concernées. Ainsi, lorsque la mise en œuvre de la procédure législative de l'Union est confiée à plusieurs institutions, celles-ci sont tenues, conformément à l'obligation de coopération loyale énoncée également à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, TUE, d'agir et de coopérer de sorte que ladite procédure puisse recevoir une application effective, ce qui implique que toute détérioration de la confiance que se doivent les institutions constituerait un manquement à ladite obligation.

104 Or, il convient d'observer que, d'une part, c'est précisément en vertu du principe de coopération loyale que, en l'espèce, le Parlement a consulté, ainsi qu'il l'a indiqué lors de l'audience, le Conseil et la Commission avant d'adopter la décision attaquée, mais que, d'autre part, à l'appui de l'affirmation de principe rappelée au point 103 ci-dessus, le Parlement n'a produit aucun élément tangible, ce qui implique que le risque allégué apparaît hypothétique en l'absence d'un quelconque élément concret susceptible de démontrer que, s'agissant de la procédure législative en cause, l'accès à la quatrième colonne des documents en cause aurait nuit à la coopération loyale que se doivent les institutions concernées. Qui plus est, dès lors que les institutions extériorisent, dans le cadre des trilogues, leur position respective sur une proposition législative donnée et l'évolution qu'elles acceptent de la voir prendre, le fait que ces éléments soient ensuite, sur demande, communiqués n'est pas, en soi, susceptible de faire obstacle à la coopération loyale que les institutions sont obligées de pratiquer entre elles en vertu de l'article 13 TUE.

105 Quatrièmement, s'agissant de la nécessité, mise en avant par le Parlement, le Conseil et la Commission dans le cadre du présent litige, d'avoir un lieu pour réfléchir *(space to think),* il convient de souligner que les trilogues s'inscrivent dans la procédure législative, ainsi qu'il a été relevé au point 75 ci-dessus, et que ces derniers représentent, selon les propos du Parlement lui-même, « une étape non négligeable de la procédure législative et non pas un "espace de réflexion" distinct » (résolution du Parlement du 14 septembre 2011 sur l'accès du public aux documents, point 29).

106 Par ailleurs, ainsi que le Parlement l'a indiqué lors de l'audience, en amont de l'inscription de textes de compromis dans la quatrième colonne des tableaux des trilogues, des discussions à cet effet peuvent se tenir lors de réunions consacrées à la préparation desdits textes entre les différents acteurs, de sorte que la possibilité de libre échange n'est pas remise en cause, d'autant plus que, comme relevé au point 86 ci-dessus, le présent litige ne concerne pas la question de l'accès direct aux travaux des trilogues, mais uniquement celle de l'accès aux documents élaborés dans le cadre de ceux-ci à la suite d'une demande d'accès.

107 Cinquièmement, en ce qui concerne le motif tenant au caractère temporaire du refus, tenant au fait que, une fois les travaux des trilogues achevés, l'accès intégral aux tableaux des trilogues pourrait, selon les cas, être accordé, il y a lieu, tout d'abord, de relever que les travaux des trilogues pourraient s'étendre dans le temps sur des périodes importantes. Le requérant a ainsi indiqué lors de l'audience, sans être contredit, que leur durée était en moyenne de sept à douze mois. Il pourrait donc s'agir d'un laps de temps significatif pendant lequel les travaux des trilogues restent secrets à l'égard du public. En outre, la durée de ces travaux demeure indéterminable dans la mesure où celle-ci varie en fonction de chaque procédure législative.

108 Ensuite, les comptes rendus que l'équipe de négociation du Parlement participant aux trilogues est tenue d'établir lors de la réunion suivante de la commission parlementaire compétente, en vertu de l'article 73, paragraphe 4, deuxième alinéa, du règlement intérieur du Parlement, ne sont pas susceptibles de remédier au manque de transparence des travaux des trilogues pendant ce laps de

temps. En effet, en réponse aux mesures d'organisation de la procédure, le Parlement a expliqué que ces comptes rendus se caractérisaient par « une grande souplesse dans leur forme » et qu'« [il] n'exist [ait] aucune pratique uniforme pour ce qui est de la forme et de la publicité des comptes rendus entre les différentes commissions parlementaires ». Lesdits comptes rendus peuvent ainsi prendre la forme d'une communication du président de la commission concernée ou du rapporteur, adressée à l'ensemble de ses membres ou uniquement à la réunion des coordinateurs, celle-ci se tenant généralement à huis clos, ou d'une communication orale, ou encore d'une brève information dans les bulletins d'information de ladite commission. L'absence de comptes rendus détaillés et uniformes ainsi que leur publicité variable ne permettent donc pas d'atténuer le manque de transparence des travaux des trilogues en cours.

109 Enfin, ainsi qu'il a été relevé au point 70 ci-dessus, les travaux des trilogues constituent une phase décisive de la procédure législative, dans la mesure où l'accord convenu à leur issue a vocation à être adopté, le plus souvent sans modifications substantielles, par les colégislateurs (voir point 72 ci-dessus). Pour ces raisons, le refus d'accès litigieux ne saurait être valablement justifié par son caractère temporaire, sans tempérament et sans distinction. En effet, une telle justification globale, susceptible de s'appliquer à l'ensemble des trilogues, produirait de facto les mêmes effets qu'une présomption générale de non-divulgation, dont l'invocation a cependant été rejetée (voir points 76 à 84 ci-dessus).

110 Le Tribunal observe, au demeurant, que, dans sa résolution du 11 mars 2014 sur l'accès du public aux documents, le Parlement a invité la Commission, le Conseil et lui-même à « garantir une meilleure transparence des trilogues informels, en organisant leurs réunions en public, en publiant leurs documents, y compris les calendriers, les ordres du jour, les procès-verbaux, les documents examinés, les amendements, les décisions adoptées, les informations sur les délégations des États membres ainsi que les positions et les procès-verbaux de ces dernières, dans un format harmonisé et facilement accessible en ligne, par défaut et sans préjudice des exceptions énumérées à l'article 4, paragraphe 1, du règlement nº 1049/2001 ».

111 Compte tenu de tout ce qui précède, aucun des motifs invoqués par le Parlement, pris isolément ou dans leur ensemble, ne démontre que l'accès intégral aux documents en cause était susceptible de porter concrètement et effectivement atteinte, de façon raisonnablement prévisible et non purement hypothétique, au processus décisionnel en cause, au sens de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001.

112 Cela étant, il importe de souligner que l'assertion du requérant selon laquelle le Parlement ne disposerait d'aucun pouvoir d'appréciation pour refuser l'accès aux documents élaborés dans le cadre des trilogues en cours ne saurait prospérer. En effet, cette thèse revient à nier aux institutions la possibilité de justifier le refus d'accès à des documents législatifs sur le fondement de l'exception visée à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001, alors que celle-ci n'exclut pas le processus législatif de son champ d'application. Partant, il reste loisible aux institutions de refuser, sur le fondement de cette disposition, l'accès à certains documents de nature législative dans des cas dûment justifiés.

113 Il résulte de tout ce qui précède que le Parlement a enfreint l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001 en refusant, dans la décision attaquée, la divulgation, en cours de procédure, de la quatrième colonne des documents en cause au motif qu'il en résulterait une atteinte grave à son processus décisionnel.

114 En conséquence, la décision attaquée doit être annulée sans qu'il y ait lieu d'examiner la question de l'existence d'un intérêt public supérieur justifiant la divulgation de ces informations ni le second moyen, tiré de la violation de l'obligation de motivation (voir, en ce sens, arrêt du 22 mars 2011, Access Info Europe/Conseil, T-233/09, EU:T:2011:105, point 85).

Sur les dépens

115 Aux termes de l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le Parlement ayant succombé en ses conclusions, il y a lieu de le condamner à supporter, outre ses propres dépens, ceux exposés par le requérant, conformément aux conclusions de celui-ci.

116 En application de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure, les institutions qui sont intervenues au litige supportent leurs dépens. Le Conseil et la Commission supporteront donc leurs propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (septième chambre élargie)

déclare et arrête :

1) La décision A(2015) 4931 du Parlement européen, du 8 juillet 2015, est annulée en ce qu'elle porte refus d'accorder à M. Emilio De Capitani l'accès complet aux documents LIBE-2013-0091-02 et LIBE-2013-0091-03.

2) Le Parlement supportera ses propres dépens et ceux exposés par M. De Capitani.

3) Le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne supporteront leurs propres dépens.

Van der Woude Tomljenović Bieliūnas

Marcoulli Kornezov

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 22 mars 2018.

Signatures