ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

18 décembre 2007 *

Dans l'affaire C-64/05 P,

ayant pour objet un pourvoi au titre de l'article 56 du statut de la Cour de justice, introduit le 10 février 2005,

Royaume de Suède, représenté par M^me^ K. Wistrand, en qualité d'agent,

partie requérante,

soutenu par:

République de Finlande, représentée par M^mes^ E. Bygglin et A. Guimaraes-Purokoski, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie intervenante au pourvoi,

* Langue de procédure: l'anglais.

les autres parties à la procédure étant:

IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH, anciennement Internationaler Tierschutz-Fonds (IFAW) GmbH, établie à Hambourg (Allemagne), représentée par M. S. Crosby, solicitor, et M^e^ R. Lang, avocat,

partie requérante en première instance,

Royaume de Danemark, représenté par M^me^ B. Weis Fogh, en qualité d'agent,

Royaume des Pays-Bas, représenté par M^mes^ H. G. Sevenster et C. Wissels ainsi que par M. M. de Grave, en qualité d'agents,

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté par M^mes^ S. Nwaokolo et V. Jackson, en qualité d'agents, assistées de M^me^ J. Stratford, barrister,

parties intervenantes en première instance,

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

partie défenderesse en première instance,

soutenue par:

Royaume d'Espagne, représenté par MM. I. del Cuvillo Contreras et A. Sampol Pucurull, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie intervenante au pourvoi,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, MM. P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, G. Arestis et U. Lõhmus, présidents de chambre, MM. K. Schiemann (rapporteur), P. Kūris, E. Juhász, J. Malenovský, J. Klučka et E. Levits, juges,

avocat général: M. M. Poiares Maduro,
greffier: M^me^ C. Strömholm, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 16 janvier 2007,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 18 juillet 2007,

rend le présent

Arrêt

1 Par son pourvoi, le Royaume de Suède demande à la Cour d'annuler l'arrêt du Tribunal de première instance des Communautés européennes du 30 novembre 2004, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commission (T-168/02, Rec. p. II-4135, ci-après l'«arrêt attaqué»), par lequel celui-ci a rejeté le recours introduit par l'IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH (ci-après l'«IFAW») et tendant à obtenir l'annulation de la décision de la Commission des Communautés européennes, du 26 mars 2002 (ci-après la «décision litigieuse»), refusant à l'IFAW l'accès à certains documents reçus par la Commission dans le cadre d'une procédure au terme de laquelle cette institution a rendu un avis favorable à la réalisation d'un projet industriel dans un site protégé au titre de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO L 206, p. 7, ci-après la «directive 'habitats'»).

Le cadre juridique

2 L'article 255, paragraphes 1 et 2, CE prévoit:

«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 du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, sous réserve des principes et des conditions qui seront fixés conformément aux paragraphes 2 et 3.

2. Les principes généraux et les limites qui, pour des raisons d'intérêt public ou privé, régissent l'exercice de ce droit d'accès aux documents sont fixés par le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251, dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam.»

3 La déclaration n° 35, relative à l'article 255 [...], paragraphe 1, du traité [CE], annexée à l'acte final du traité d'Amsterdam (ci-après la «déclaration n° 35»), énonce:

«La Conférence convient que les principes et conditions visés à l'article 255, paragraphe 1, du traité [CE] permettront à un État membre de demander à la Commission ou au Conseil de ne pas communiquer à des tiers un document émanant de cet État sans l'accord préalable de celui-ci.»

4 Les deuxième à quatrième, dixième et quinzième considérants du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO L 145, p. 43), sont libellés comme suit:

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

(3) Les conclusions des réunions du Conseil européen de Birmingham, d'Édimbourg et de Copenhague ont souligné la nécessité d'assurer une plus grande transparence dans le travail des institutions de l'Union. Le présent règlement consolide les initiatives déjà prises par les institutions en vue d'améliorer la transparence du processus décisionnel.

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

[...]

(10) Afin d'améliorer la transparence des travaux des institutions, le Parlement européen, le Conseil et la Commission devraient donner accès non seulement aux documents établis par les institutions, mais aussi aux documents reçus par celles-ci. Dans ce contexte, il convient de rappeler que la déclaration n° 35 [...] prévoit qu'un État membre peut demander à la Commission ou au Conseil de ne pas communiquer à des tiers un document émanant de cet État sans l'accord préalable de celui-ci.

[...]

(15) Même si le présent règlement n'a ni pour objet ni pour effet de modifier les législations nationales en matière d'accès aux documents, il est, toutefois, évident qu'en vertu du principe de coopération loyale régissant les rapports entre les institutions et les États membres, ces derniers devraient veiller à ne pas porter atteinte à la bonne application du présent règlement et respecter les règles de sécurité des institutions.»

5 Sous l'intitulé «Objet», l'article 1er du règlement nº 1049/2001 dispose:

«Le présent règlement vise à:

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

[...]»

6 L'article 2, paragraphes 3 et 5, de ce même règlement dispose, sous l'intitulé «Bénéficiaires et champ d'application»:

«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.

[...]

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.»

7 Aux termes de l'article 3, sous b), dudit règlement, aux fins de celui-ci, on entend par «tiers», «toute personne physique ou morale ou entité extérieure à l'institution concernée, y inclus les États membres, les autres institutions et organes communautaires ou non communautaires, et les pays tiers».

8 Intitulé «Exceptions», l'article 4 du règlement nº 1049/2001 prévoit:

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

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

— la sécurité publique,

— la défense et les affaires militaires,

— les relations internationales,

— la politique financière, monétaire ou économique de la Communauté ou d'un État membre;

b) de la vie privée et de l'intégrité de l'individu, notamment en conformité avec la législation communautaire relative à la protection des données à caractère personnel.

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 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.

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.

4. Dans le cas de documents de tiers, l'institution consulte le tiers afin de déterminer si une exception prévue au paragraphe 1 ou 2 est d'application, à moins qu'il ne soit clair que le document doit ou ne doit pas être divulgué.

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.

[...]

7. Les exceptions visées aux paragraphes 1, 2 et 3 s'appliquent uniquement au cours de la période durant laquelle la protection se justifie eu égard au contenu du document. Les exceptions peuvent s'appliquer pendant une période maximale de trente ans. Dans le cas de documents relevant des exceptions concernant la vie privée ou les intérêts commerciaux et de documents sensibles, les exceptions peuvent, si nécessaire, continuer de s'appliquer au-delà de cette période.»

9 L'article 5 dudit règlement énonce, sous le titre «Documents dans les États membres»:

«Lorsqu'un État membre est saisi d'une demande relative à un document en sa possession, émanant d'une institution, à moins qu'il ne soit clair que le document doit ou ne doit pas être fourni, l'État membre consulte l'institution concernée afin de prendre une décision ne compromettant pas la réalisation des objectifs du présent règlement.

L'État membre peut, au lieu de cela, soumettre la demande à l'institution.»

10 Le règlement n° 1049/2001 dispose à son article 9, relatif au 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.

2. Dans le cadre des procédures prévues aux articles 7 et 8, les demandes d'accès à des documents sensibles sont traitées exclusivement par les personnes autorisées à prendre connaissance du contenu de ces documents. Sans préjudice de l'article 11, paragraphe 2, il appartient à ces personnes de préciser les références pouvant figurer dans le registre public concernant ces documents sensibles.

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

[...]»

Les faits à l'origine du litige

11 Saisie d'une demande de la République fédérale d'Allemagne fondée sur l'article 6, paragraphe 4, second alinéa, de la directive «habitats», la Commission a émis, le 19 avril 2000, un avis favorable à la réalisation d'un projet industriel sur le site de Mühlenberger Loch, une zone protégée au titre de cette directive. Ce projet consistait en l'agrandissement de l'usine de Daimler Chrysler Aerospace Airbus GmbH et en la récupération d'une partie de l'estuaire de l'Elbe pour prolonger une piste d'atterrissage.

12 Par lettre du 20 décembre 2001 adressée à la Commission, l'IFAW, qui est une organisation non gouvernementale agissant dans le domaine de la préservation du bien-être des animaux et de la protection de la nature, a demandé à avoir accès à divers documents reçus par ladite institution dans le cadre de l'examen du projet industriel susmentionné, à savoir de la correspondance émanant de la République fédérale d'Allemagne et de la Ville de Hambourg ainsi que du chancelier allemand.

13 Après avoir indiqué à l'IFAW, par courrier du 24 janvier 2002, que, eu égard à l'article 4, paragraphe 5, du règlement nº 1049/2001, elle estimait qu'elle était tenue d'obtenir l'accord de l'État membre concerné avant de divulguer les documents en cause, la Commission a reçu, le 12 février 2002, une demande de la République Fédérale d'Allemagne de ne pas divulguer lesdits documents.

14 Considérant que ledit article 4, paragraphe 5, lui interdisait, dans ces conditions, de divulguer les documents en cause, la Commission a, le 26 mars 2002, adopté la décision litigieuse rejetant la demande de l'IFAW.

L'arrêt attaqué

15 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 4 juin 2002, l'IFAW a introduit un recours tendant à l'annulation de la décision litigieuse. À l'appui de ce recours, elle a invoqué deux moyens tirés de la violation, respectivement, de l'article 4 du règlement nº 1049/2001 et de l'obligation de motivation. Par l'arrêt attaqué, le Tribunal a rejeté ce recours comme non fondé.

16 S'agissant du premier moyen, le Tribunal a jugé que c'est à bon droit que, dans la décision litigieuse, la Commission a considéré que, lorsqu'un État membre se prévaut de l'article 4, paragraphe 5, du règlement nº 1049/2001 et demande à une institution de ne pas divulguer un document émanant de cet État, une telle demande constitue une injonction de non-divulgation à laquelle cette institution est tenue de se plier, sans qu'il soit nécessaire pour l'État membre concerné de motiver sa demande ni pour l'institution d'examiner si la non-divulgation est justifiée.

17 À cet égard, aux points 57 à 62 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a plus précisément jugé:

«57 Il résulte [...] de l'article 4, paragraphe 5, du règlement [nº 1049/2001] que les États membres font l'objet d'un traitement particulier. En effet, cette disposition confère à l'État membre la faculté de demander à une institution de ne pas divulguer de documents émanant de lui sans son accord préalable. Il convient de souligner que l'article 4, paragraphe 5, du règlement reprend la déclaration nº 35, selon laquelle la Conférence convient que les principes et conditions posés à l'article 255 CE permettront à un État membre de demander à la Commission ou au Conseil de ne pas communiquer à des tiers un document émanant de cet État sans son accord préalable. Cette faculté reconnue aux États

membres par l'article 4, paragraphe 5, du règlement s'explique par le fait que ce règlement n'a ni pour objet ni pour effet de modifier les législations nationales en matière d'accès aux documents (voir considérant 15 du règlement, et arrêt du Tribunal du 17 septembre 2003, Messina/Commission, T-76/02, Rec. p. II-3203, points 40 et 41).

58 L'article 4, paragraphe 5, du règlement place les États membres dans une situation différente de celle des autres tiers, en énonçant à cet égard une lex specialis. Selon cette disposition, l'État membre a la faculté de demander auprès d'une institution de ne pas divulguer un document émanant de lui, et l'institution est obligée de ne pas le divulguer sans son 'accord préalable'. Cette obligation, imposée à l'institution, d'obtenir l'accord préalable de l'État membre, consacrée clairement par l'article 4, paragraphe 5, du règlement, risquerait d'être lettre morte si la Commission pouvait décider de divulguer ce document malgré une demande explicite en sens contraire de l'État membre concerné. Dès lors, contrairement à ce que [l'IFAW] avance, une demande de l'État membre au titre de cette disposition constitue une injonction à l'institution de ne pas divulguer le document en question.

59 À cet égard, il convient de relever que l'État membre n'est pas obligé de motiver sa demande introduite en application de l'article 4, paragraphe 5, du règlement et que, une fois qu'il a présenté une telle demande, il n'appartient pas à l'institution d'examiner si la non-divulgation du document en cause est justifiée en application notamment de l'intérêt public.

60 Afin d'assurer aux dispositions de l'article 4, paragraphe 5, du règlement une interprétation conforme à la déclaration n° 35 et de faciliter l'accès au document en cause en permettant à l'État membre, le cas échéant, de donner son consentement à la divulgation de celui-ci, il incombe à l'institution de consulter cet État membre lorsqu'une demande d'accès porte sur un document qui émane de lui. Si cet État membre, après avoir été consulté, n'introduit pas de demande

en application de l'article 4, paragraphe 5, du règlement, il incombe toujours à l'institution d'apprécier, en application de l'article 4, paragraphe 4, du règlement, si le document doit être divulgué ou non.

61 Il y a lieu de constater que, ainsi que le soutient à juste titre la Commission, si l'accès à un document à l'égard duquel un État membre a fait une demande en application de l'article 4, paragraphe 5, n'est pas régi par le règlement, il l'est par les dispositions nationales pertinentes de l'État membre concerné, qui demeurent inchangées par l'adoption du règlement. Dès lors, c'est aux autorités administratives et judiciaires nationales qu'il appartient d'apprécier, en application du droit national, si l'accès aux documents émanant d'un État membre doit être accordé et si le droit de recours des intéressés sera ainsi garanti en application des règles nationales.

62 Quant à l'argument de [l'IFAW] [...], tiré du libellé de l'article 9, paragraphe 3, du règlement, il y a lieu de constater que l'article 9 prévoit des règles spécifiques pour le traitement des documents dits 'sensibles' émanant notamment des institutions, des États membres, de pays tiers ou d'organisations internationales dans les domaines définis à l'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement, en particulier la sécurité publique, la défense et les questions militaires. Cet article mentionne, notamment, les personnes qui sont habilitées à traiter ces documents et dispose que les documents sensibles ne sont inscrits au registre ou délivrés que moyennant l'accord de l'autorité d'origine. Au vu de la spécificité de la situation appréhendée par cet article, il est manifeste qu'il n'est pas lié à l'article 4, paragraphe 5, du règlement et qu'on ne saurait invoquer utilement le libellé de l'article 9, paragraphe 3, du règlement aux fins d'interpréter l'article 4, paragraphe 5.»

18 En ce qui concerne le second moyen, le Tribunal a jugé que, en ce qu'elle se réfère à la demande de non-divulgation émanant de la République fédérale d'Allemagne et expose qu'une telle demande lie l'institution à laquelle elle est adressée, la décision

litigieuse est suffisamment claire pour permettre à l'IFAW de comprendre les raisons du refus d'accès qui lui a été opposé et au Tribunal d'exercer son contrôle.

Sur le pourvoi

19 Par son pourvoi, au soutien duquel il invoque un moyen unique tiré de la violation de l'article 4 du règlement n° 1049/2001, le Royaume de Suède demande à la Cour d'annuler l'arrêt attaqué et de statuer elle-même sur le recours en annulant la décision litigieuse.

20 Par ordonnance du président de la Cour du 5 octobre 2005, le Royaume d'Espagne et la République de Finlande ont été admis à intervenir au soutien des conclusions respectivement de la Commission et du Royaume de Suède.

21 Le Royaume de Danemark, le Royaume des Pays-Bas, la République de Finlande et l'IFAW concluent à ce qu'il soit fait droit au pourvoi.

22 Le Royaume d'Espagne, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ainsi que la Commission concluent au rejet du pourvoi.

Argumentation des parties

23 Selon le Royaume de Suède, le Tribunal a considéré à tort que l'article 4, paragraphe 5, du règlement nº 1049/2001 permet à un État membre d'opposer un veto absolu et non motivé à la divulgation de documents qui émanent de lui et qui sont détenus par une institution.

24 Une telle interprétation réintroduirait la «règle de l'auteur», laquelle a pourtant été écartée par le législateur communautaire lors de l'adoption dudit règlement, et méconnaîtrait le principe posé à l'article 2, paragraphe 3, de celui-ci, en vertu duquel il appartient à la seule institution détentrice de documents d'apprécier s'il y a lieu d'autoriser un accès à ceux-ci.

25 À la différence des articles 2, paragraphe 5, et 9 du règlement nº 1049/2001, relatifs aux documents sensibles, l'article 4, paragraphe 5, de celui-ci ne revêtirait pas le caractère clair que doit présenter toute exception aux principes de base de la réglementation dans laquelle elle s'insère.

26 Ledit article 4, paragraphe 5, instituerait une règle procédurale conférant aux États membres le droit d'être consultés et de formuler une demande de non-divulgation motivée au regard des exceptions matérielles énoncées aux paragraphes 1 à 3 de ce même article.

27 Selon le Royaume de Suède, c'est également à tort que le Tribunal a considéré, au point 57 de l'arrêt attaqué, que le droit de veto ainsi prétendument conféré aux États membres est justifié par la circonstance que le règlement nº 1049/2001 n'a pas pour objet ni pour effet de modifier les législations nationales en matière d'accès aux documents. En effet, l'applicabilité d'une réglementation donnée serait fonction non

de l'origine du document, mais de l'organe auquel la demande d'accès est adressée. À cet égard, aucune disposition dudit règlement n'indiquerait que le droit national a vocation à régir une demande d'accès formulée auprès d'une institution communautaire et une décision prise par cette dernière au titre de ce même règlement demeurerait juridiquement sans influence sur le droit applicable à une demande d'accès relative au même document introduite auprès d'une autorité d'un État membre.

28 Tout en faisant siens les arguments du Royaume de Suède, l'IFAW ajoute, en premier lieu, que le Tribunal a commis une erreur de droit, au point 58 de l'arrêt attaqué, en qualifiant l'article 4, paragraphe 5, du règlement nº 1049/2001 non pas d'exception, mais de lex specialis, et en optant, de ce fait, pour une interprétation maximaliste plutôt que restrictive de ladite disposition.

29 En deuxième lieu, eu égard à la référence au principe de coopération loyale que comporte le quinzième considérant du règlement nº 1049/2001 et au fait que l'article 5, premier alinéa, de celui-ci prévoit que les États membres qui détiennent un document émanant d'une institution sont compétents pour décider, après consultation éventuelle de l'institution concernée, s'il y a lieu à divulgation, l'article 4, paragraphe 5, dudit règlement devrait être interprété de manière à assurer un équilibre entre les États membres et les institutions. Ces dernières devraient ainsi, elles aussi, disposer du pouvoir de se prononcer sur les demandes de divulgation de documents émanant d'un État membre.

30 En troisième lieu, en jugeant, au point 61 de l'arrêt attaqué, que la demande d'un État membre formée en application de l'article 4, paragraphe 5, du règlement nº 1049/2001 a pour effet de rendre ce dernier inapplicable au profit du droit national, le Tribunal aurait méconnu le champ d'application dudit règlement qui couvre bien tous les documents en possession d'une institution.

31 En quatrième lieu, la déclaration n° 35 serait dépourvue de portée normative. Ne différant pas, par son contenu, du texte de l'article 4, paragraphe 5, du règlement n° 1049/2001, cette déclaration ne saurait davantage être invoquée à des fins d'interprétation de cette dernière disposition.

32 Selon le gouvernement néerlandais, l'objectif du règlement n° 1049/2001, consistant à conférer au public un droit d'accès aux documents aussi large que possible, le libellé de l'article 4, paragraphe 5, de ce règlement, qui fait état d'une «demande» de l'État membre, et la circonstance que ce paragraphe se situe après le paragraphe 4 du même article, qui énonce une règle de procédure, confirment que ledit paragraphe 5 n'instaure pas un motif d'exception supplémentaire à ceux énumérés aux paragraphes 1 à 3 dudit article.

33 Le Royaume de Danemark expose que l'insertion de l'article 4, paragraphe 5, dans le règlement n° 1049/2001, disposition dont le libellé serait, tout comme celui de la déclaration n° 35, à dessein ambigu, traduirait le résultat d'un compromis politique entre les différents intervenants dans le processus législatif communautaire. En effet, alors que la Commission aurait souhaité que les documents émanant des États membres soient soumis au droit national, tandis que le Parlement considérait que la divulgation de tels documents devait relever du droit communautaire, les États membres, quant à eux, auraient été divisés sur la question.

34 Aussi le juge communautaire, auquel le législateur aurait consciemment accepté de s'en remettre, devrait-il, au-delà des ambiguïtés textuelles dudit article 4, paragraphe 5, retenir l'interprétation susceptible de s'accorder au mieux avec le contexte réglementaire dans lequel s'insère cette disposition et avec les objectifs poursuivis par le règlement n° 1049/2001, ainsi qu'avec les principes généraux, notamment ceux de proportionnalité, de motivation et de droit à un recours effectif.

35 Selon le Royaume de Danemark, de tels objectifs et principes militeraient à l'encontre d'un droit de veto discrétionnaire accordé aux États membres et l'institution concernée ainsi que le juge communautaire devraient demeurer compétents pour apprécier, au vu des motifs invoqués par un État membre, si la non-divulgation d'un document est bien motivée par des raisons d'intérêt public ou privé. De telles raisons devraient être appréciées loyalement par l'institution et, le cas échéant, communiquées à l'auteur de la demande d'accès.

36 La République de Finlande considère également que l'État membre qui s'oppose à la divulgation d'un document devrait motiver sa position afin de permettre à l'institution concernée de s'assurer que les motifs invoqués sont de nature à justifier un refus d'accès et de motiver son éventuelle décision en ce sens comme elle en a l'obligation.

37 Toutefois, la République de Finlande fait valoir, d'une part, que les motifs pouvant être invoqués par un État membre pour s'opposer à la communication d'un document ne sont pas limités à ceux énumérés à l'article 4, paragraphes 1 à 3, du règlement nº 1049/2001, mais qu'ils peuvent également être tirés du droit national, d'autres dispositions communautaires plus spécifiques en matière d'accès aux documents ou de conventions internationales. D'autre part, lorsque de tels motifs ont ainsi été exposés par l'État membre, l'institution concernée ne pourrait substituer son appréciation propre de ces motifs à celle de l'État membre ni, dès lors, divulguer le document dont la communication est sollicitée.

38 Pour sa part, la Commission estime que le Tribunal a considéré à bon droit que l'article 4, paragraphe 5, du règlement nº 1049/2001 a pour objet, ainsi qu'il ressort notamment du quinzième considérant de celui-ci et de la référence à la déclaration nº 35 que comporte le dixième considérant de ce même règlement, de préserver l'application des réglementations et des politiques des États membres en matière d'accès aux documents «nationaux», eu égard notamment à l'absence d'harmonisation communautaire en la matière et au principe de subsidiarité.

39 Ledit article 4, paragraphe 5, n'instituerait donc pas une dérogation supplémentaire en matière d'accès aux documents, mais confirmerait simplement que la question de savoir si un document émanant d'un État membre doit ou non être communiqué doit être appréciée au regard du droit national. Tout refus de divulgation opposé par un État membre devrait ainsi être apprécié par rapport au droit national applicable et pouvoir faire l'objet d'un contrôle éventuel par les tribunaux de cet État membre.

40 Selon le Royaume-Uni, sauf à priver de tout effet l'insertion, dans le texte de l'article 4, paragraphe 5, du règlement nº 1049/2001, des termes «sans l'accord préalable de celui-ci», la lecture de cette disposition n'autoriserait aucun doute quant au fait que, en l'occurrence, est édictée une obligation portant sur l'obtention d'un tel accord, qui doit être obtenu préalablement à toute divulgation du document, et non une simple obligation de consulter l'État membre concerné. Quant aux termes «peut demander», ils n'impliqueraient nullement l'existence d'un pouvoir d'appréciation de l'institution, mais indiqueraient simplement qu'il appartient aux États membres seuls d'apprécier, au cas par cas, l'opportunité d'introduire une telle demande.

41 Le dixième considérant du règlement nº 1049/2001 et la référence à la déclaration nº 35 qu'il comporte confirmeraient que l'article 4, paragraphe 5, de celui-ci a pour objet de tenir compte du fait que, en adoptant l'article 255 CE, les États membres ont exigé des garanties en ce qui concerne la divulgation des documents émanant d'eux. L'interprétation préconisée par le Royaume de Suède reviendrait par ailleurs à procéder à une harmonisation détournée des règles nationales à laquelle s'opposent tant le quinzième considérant dudit règlement que le principe de subsidiarité.

42 L'argumentation du Royaume d'Espagne rejoint en substance celle du Royaume-Uni. En particulier, elle consiste à soutenir que le texte même de l'article 4, paragraphe 5, du règlement nº 1049/2001 indiquerait que l'accord de l'État membre ayant formulé une demande sur le fondement de cette disposition est érigé en condition juridique dont la satisfaction préalable est nécessaire à la divulgation du document concerné.

Appréciation de la Cour

Sur l'exigence d'un accord préalable de l'État membre

43 Ainsi que le Tribunal l'a relevé à juste titre au point 58 de l'arrêt attaqué, l'article 4, paragraphe 5, du règlement n° 1049/2001 place les États membres dans une situation différente de celle des autres tiers, en prévoyant que tout État membre dispose, à la différence de ceux-ci, de la faculté de demander à l'institution de ne pas divulguer un document qui émane de cet État membre sans son accord préalable.

44 À cet égard, c'est également à bon droit que le Tribunal a jugé, au même point 58, que l'exigence d'un «accord préalable» de l'État membre que comporte ladite disposition risquerait de rester lettre morte si, nonobstant l'opposition manifestée par un État membre à la divulgation d'un document émanant de lui et alors même que l'institution ne dispose d'aucun «accord» dudit État membre, cette dernière demeurait néanmoins libre de divulguer le document concerné. Force est en effet de reconnaître qu'une telle exigence serait dépourvue de tout effet utile, voire de toute signification, si la nécessité d'obtenir un tel «accord préalable» pour la divulgation dudit document dépendait en dernière analyse de la volonté discrétionnaire de l'institution détentrice de celui-ci.

45 Un «accord» étant juridiquement distinct d'un simple «avis», les termes mêmes de l'article 4, paragraphe 5, du règlement n° 1049/2001 s'opposent ainsi à l'interprétation selon laquelle cette disposition conférerait simplement à l'État membre ayant exercé la faculté ouverte par celle-ci un droit d'être consulté par l'institution avant que celle-ci ne décide, le cas échéant nonobstant l'opposition de l'État membre en question, de donner accès au document concerné.

46 En outre, il convient de constater qu'un tel droit d'être consulté se trouve déjà très largement acquis aux États membres en vertu de l'article 4, paragraphe 4, dudit règlement, qui instaure une obligation de «consulte[r] le tiers» lorsqu'il n'apparaît pas clairement que le document doit ou ne doit pas être divulgué.

47 La circonstance que l'article 4, paragraphe 5, du règlement nº 1049/2001 utilise une terminologie différente de celle de l'article 9, paragraphe 3, de celui-ci, disposition qui se réfère pourtant également à la nécessité d'obtenir un accord de l'autorité d'origine, est sans influence sur l'interprétation énoncée aux points 44 et 45 du présent arrêt. En effet, à la différence de cet article 9, paragraphe 3, ledit article 4, paragraphe 5, n'érige pas l'accord préalable de l'État membre en condition absolue de la divulgation d'un document, mais il subordonne la nécessité éventuelle d'un tel accord à une manifestation antérieure de volonté en ce sens de l'État membre concerné. Dans ces conditions, l'emploi des termes «peut demander» souligne simplement que cette disposition ouvre une faculté au profit de l'État membre, faculté dont seul l'exercice effectif dans un cas déterminé a pour conséquence d'ériger l'accord préalable de l'État membre en condition nécessaire à une divulgation future du document concerné.

48 Ne peut non plus être accueilli l'argument selon lequel l'article 4, paragraphe 5, du règlement nº 1049/2001 devrait être interprété en fonction des dispositions de l'article 5 de celui-ci, de manière à assurer un équilibre entre le traitement réservé aux documents émanant des institutions détenus par les États membres et celui accordé aux documents émanant de ces derniers détenus par les institutions.

49 Il suffit en effet de constater que le législateur communautaire s'est exprimé en des termes très différents à propos de ces deux catégories de documents, en prévoyant à l'article 5, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001 une simple obligation des États membres de «consulter» les institutions lorsqu'un accès à un document émanant de celles-ci est demandé.

50 Il résulte de ce qui précède que, dès lors qu'un État membre a exercé la faculté qui lui est ouverte par l'article 4, paragraphe 5, du règlement nº 1049/2001 de demander qu'un document spécifique, émanant de cet État, ne soit pas divulgué sans son accord préalable, la divulgation éventuelle de ce document par l'institution nécessite, ainsi que l'a jugé à bon droit le Tribunal au point 58 de l'arrêt attaqué, l'obtention préalable d'un accord dudit État membre.

51 En revanche, l'arrêt attaqué est entaché d'erreurs de droit en ce qui concerne la portée d'un tel accord préalable.

Sur la portée de l'accord préalable devant être sollicité en vertu de l'article 4, paragraphe 5, du règlement nº 1049/2001

52 Ainsi que l'a rappelé notamment le Royaume de Danemark, il ressort de l'article 255, paragraphe 2, CE que les limites régissant l'exercice du droit d'accès aux documents garanti par le paragraphe 1 du même article, qui doivent être fixées par le Conseil statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 CE, doivent s'imposer «pour des raisons d'intérêt public ou privé».

53 Faisant écho à cette disposition du traité dont il assure la mise en œuvre, le règlement nº 1049/2001 vise, ainsi qu'il ressort de son quatrième considérant et de son article 1er, sous a), à définir les principes, les conditions et les limites, fondées sur des raisons d'intérêt public ou privé, du droit d'accès du public aux documents, de manière à conférer à ce droit le plus large effet possible.

54 Il résulte, par ailleurs, des deuxième et troisième considérants dudit règlement que celui-ci vise à améliorer la transparence du processus décisionnel communautaire, une telle transparence permettant notamment de garantir une plus grande légitimité, efficacité et responsabilité de l'administration à l'égard des citoyens dans un système démocratique.

55 Ainsi que le souligne le dixième considérant du règlement n° 1049/2001, c'est précisément un tel souci d'améliorer la transparence du processus décisionnel communautaire qui explique que, ainsi que le prévoit l'article 2, paragraphe 3, de ce règlement, le droit d'accès aux documents détenus par le Parlement, le Conseil et la Commission couvre non seulement les documents établis par ces institutions, mais également ceux reçus de tiers, au nombre desquels figurent les États membres, ainsi que le précise expressément l'article 3, sous b), du même règlement.

56 Ce faisant, le législateur communautaire a, comme l'a relevé le Tribunal aux points 53 et 54 de l'arrêt attaqué, notamment aboli la règle de l'auteur qui prévalait jusqu'alors. Ainsi qu'il ressort des décisions 93/731/CE du Conseil, du 20 décembre 1993, relative à l'accès du public aux documents du Conseil (JO L 340, p. 43), 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), et 97/632/CE, CECA, Euratom du Parlement européen, du 10 juillet 1997, relative à l'accès du public aux documents du Parlement européen (JO L 263, p. 27), une telle règle impliquait que, lorsqu'un document détenu par une institution a pour auteur une personne physique ou morale, un État membre, une autre institution ou un autre organe communautaire ou encore tout autre organisme national ou international, la demande d'accès au document devait être adressée directement à l'auteur de ce document.

57 C'est ainsi que les dispositions de l'article 4, paragraphes 1 à 3, du règlement n° 1049/2001, qui prévoient diverses exceptions matérielles, ou encore les articles 2, paragraphe 5, et 9 de celui-ci, qui édictent un régime particulier en ce qui concerne

les documents sensibles, s'attachent à définir les limites objectives d'intérêt public ou privé susceptibles de justifier un refus de divulgation de documents détenus par les institutions, que ceux-ci aient été établis ou reçus par ces institutions, et, dans ce dernier cas, qu'ils émanent d'États membres ou d'autres tiers.

58 Dans un tel contexte, force est d'admettre qu'interpréter l'article 4, paragraphe 5, du règlement nº 1049/2001 comme investissant l'État membre d'un droit de veto général et inconditionnel à l'effet de s'opposer, de manière purement discrétionnaire et sans avoir à motiver sa décision, à la divulgation de tout document détenu par une institution communautaire du seul fait que ledit document émane de cet État membre n'est pas compatible avec les objectifs mentionnés aux points 53 à 56 du présent arrêt.

59 À cet égard, il convient de relever, en premier lieu, que l'interprétation ainsi retenue par le Tribunal comporterait, comme le fait notamment valoir le Royaume de Suède et ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 44 de ses conclusions, le risque de réintroduire, s'agissant des États membres, au moins partiellement, la règle de l'auteur pourtant abolie par le législateur communautaire.

60 Hormis cette réintroduction de la règle de l'auteur, ladite interprétation comporterait, en deuxième lieu, le risque de consacrer, en méconnaissance des objectifs poursuivis par le règlement nº 1049/2001, une réduction, potentiellement considérable, du degré de transparence du processus décisionnel communautaire.

61 En effet, loin de ne viser que les documents dont les États membres sont les «auteurs» ou qui auraient été «établis» par ces derniers, l'article 4, paragraphe 5, du règlement nº 1049/2001 concerne potentiellement tout document «émanant» d'un État membre, c'est-à-dire, ainsi que le soutient à bon droit la Commission, et

comme en ont convenu, lors de l'audience, tant l'IFAW que tous les États membres parties au présent pourvoi, l'intégralité des documents, quel qu'en soit l'auteur, qu'un État membre transmet à une institution. En l'occurrence, le seul critère pertinent est celui de la provenance du document et du dessaisissement par l'État membre concerné d'un document qui était en sa possession.

62 Or, il convient de souligner à cet égard que, comme l'a fait valoir le Royaume de Suède lors de l'audience et ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 42 de ses conclusions, l'institution d'un droit de veto discrétionnaire au profit des États membres aurait, dans ces conditions, pour effet potentiel de soustraire aux dispositions du règlement nº 1049/2001 une catégorie particulièrement importante de documents susceptibles de se trouver à la base du processus décisionnel communautaire et d'éclairer celui-ci.

63 En effet, ainsi que l'a notamment souligné l'IFAW, tant en leur qualité de membres du Conseil qu'en tant que participants aux nombreux comités institués tantôt par le Conseil, tantôt par la Commission, les États membres constituent une source importante d'informations et de documents destinés à alimenter le processus décisionnel communautaire.

64 Il s'ensuit que le droit d'accès du public se trouverait, dans une mesure correspondante, potentiellement tenu en échec et ce sans raison objective. L'effet utile dudit droit s'en trouverait ainsi considérablement amoindri (voir, par analogie, arrêt du 6 décembre 2001, Conseil/Hautala, C-353/99 P, Rec. p. I-9565, point 26).

65 En troisième lieu, rien dans le règlement nº 1049/2001 ne permet d'étayer la thèse accueillie par le Tribunal selon laquelle le législateur communautaire aurait entendu, au moyen de l'article 4, paragraphe 5, dudit règlement, édicter une sorte de règle de conflit de lois aux fins de préserver l'application des règles nationales, voire, comme

l'a suggéré la Commission, de la politique des États membres, en matière d'accès aux documents émanant de ces derniers, au détriment des règles spécifiques qu'édicte sur ce plan ledit règlement.

66 À cet égard, il convient en effet, premièrement, de rappeler que, compte tenu des objectifs poursuivis par le règlement nº 1049/2001, notamment la circonstance, rappelée par le deuxième considérant de ce dernier, selon laquelle le droit d'accès du public aux documents des institutions se rattache au caractère démocratique de ces dernières et le fait que ledit règlement vise, comme l'indique son quatrième considérant et son article 1er, à conférer au public un droit d'accès qui soit le plus large possible, les exceptions audit droit énumérées à l'article 4 de ce règlement doivent être interprétées et appliquées strictement (voir en ce sens, à propos de la réglementation antérieure au règlement nº 1049/2001, arrêts du 11 janvier 2000, Pays-Bas et van der Wal/Commission, C-174/98 P et C-189/98 P, Rec. p. I-1, point 27, et Conseil/Hautala, précité, points 24 et 25, ainsi que, s'agissant du règlement nº 1049/2001, arrêt du 1er février 2007, Sison/Conseil, C-266/05 P, Rec. p. I-1233, point 63).

67 Deuxièmement, ainsi qu'il a déjà été souligné aux points 55 et 56 du présent arrêt, il ressort clairement du dixième considérant du règlement nº 1049/2001 et de l'article 2, paragraphe 3, de celui-ci que tous les documents détenus par les institutions relèvent du champ d'application de ce règlement, y compris ceux qui émanent des États membres, en sorte que l'accès à de tels documents est en principe régi par les dispositions de ce dernier, notamment celles qui prévoient des exceptions matérielles au droit d'accès.

68 C'est ainsi qu'il ressort, par exemple, de l'article 4, paragraphe 4, du règlement nº 1049/2001 que, si l'institution concernée considère qu'il est clair qu'un refus d'accès à un document émanant d'un État membre doit être opposé sur le fondement des exceptions prévues aux paragraphes 1 ou 2 du même article, elle

refuse l'accès au demandeur sans même devoir consulter l'État membre dont émane le document, et ce, que cet État membre ait ou non antérieurement formulé une demande sur le fondement de l'article 4, paragraphe 5, dudit règlement. En pareil cas, il est donc patent que la décision sur la demande d'accès est prise par l'institution en ayant égard aux seules exceptions découlant directement des prescriptions du droit communautaire.

69 Troisièmement, force est de constater que l'article 4, paragraphe 5, dudit règlement ne comporte, tout comme les paragraphes 1 à 4 de ce même article, aucune référence aux dispositions du droit national de l'État membre.

70 Quatrièmement, quant à la circonstance que le quinzième considérant du règlement nº 1049/2001 souligne que celui-ci n'a ni pour objet ni pour effet de modifier les législations nationales en matière d'accès aux documents, elle n'est pas de nature, contrairement à ce qu'a jugé le Tribunal au point 57 de l'arrêt attaqué, à exercer une influence sur la portée qu'il convient de reconnaître à l'article 4, paragraphe 5, dudit règlement. En effet, lu dans son ensemble et conjointement avec l'article 5 de ce règlement auquel il se rapporte, ledit considérant vise exclusivement à rappeler que les demandes d'accès à des documents détenus par les autorités nationales demeurent, y compris lorsque de tels documents émanent des institutions communautaires, régies par les règles nationales applicables auxdites autorités, sans que les dispositions du règlement nº 1049/2001 viennent s'y substituer, sous réserve des exigences posées par ledit article 5 et dictées par l'obligation de coopération loyale prévue à l'article 10 CE.

71 En outre, des documents qu'un État membre transmet à un tiers n'ont nulle vocation à demeurer régis par le seul ordre juridique de cet État. Ainsi que le fait valoir à juste titre le Royaume de Suède, en tant qu'autorité extérieure distincte des États membres, une institution communautaire relève, s'agissant de l'accès aux documents qu'elle détient, d'un ordre juridique qui comporte ses règles propres. Il

s'ensuit notamment que les règles gouvernant un tel accès ne sauraient avoir pour effet de modifier le droit national qui a vocation, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 47 de ses conclusions, à régir les conditions d'accès à un document détenu par une autorité nationale.

72 Cinquièmement, ainsi que le souligne l'IFAW, l'interprétation retenue par le Tribunal a pour conséquence que l'accès à un même type de document, présentant un intérêt identique aux fins d'éclairer le processus décisionnel communautaire, pourrait être accordé ou refusé en fonction de la seule provenance de ce document.

73 Pour s'en tenir aux circonstances propres au présent litige, il s'ensuivrait que des documents de même nature, susceptibles d'avoir joué un rôle déterminant dans la décision de la Commission de donner un avis favorable à l'exécution d'un projet industriel dans une zone protégée au titre de la directive «habitats» seraient tantôt accessibles au public, tantôt inaccessibles, en fonction des dispositions ou de la politique en matière d'accès aux documents propres à l'État membre dans lequel un tel projet doit recevoir exécution.

74 Sixièmement, en ce qui concerne le principe de subsidiarité, il suffit de constater que, bien qu'ayant invoqué ce principe à l'appui de la thèse commune qu'ils défendent, ni le Royaume d'Espagne non plus que le Royaume-Uni et la Commission n'ont établi, ni même tenté d'expliquer, la raison pour laquelle un tel principe s'opposerait à ce que la divulgation de documents émanant des États membres et détenus par les institutions communautaires dans le cadre de l'exercice de leurs compétences décisionnelles propres puisse relever des dispositions communautaires relatives à l'accès aux documents ou exigerait qu'une telle divulgation échappe à celles-ci pour relever des seules dispositions nationales.

75 Il résulte de ce qui précède que l'article 4, paragraphe 5, du règlement n° 1049/2001 ne saurait être interprété en ce sens qu'il investit l'État membre d'un droit de veto

général et inconditionnel à l'effet de s'opposer discrétionnairement à la divulgation de documents qui émanent de lui et sont détenus par une institution, en sorte que l'accès à de tels documents cesserait d'être régi par les dispositions dudit règlement pour ne plus dépendre que des dispositions du droit national.

76 En revanche, divers éléments militent en faveur d'une interprétation dudit article 4, paragraphe 5, selon laquelle l'exercice du pouvoir dont cette disposition investit l'État membre concerné se trouve encadré par les exceptions matérielles qu'énumèrent les paragraphes 1 à 3 de ce même article, l'État membre se voyant à cet égard simplement reconnaître un pouvoir de participation à la décision communautaire. Dans cette perspective, l'accord préalable de l'État membre auquel se réfère ledit paragraphe 5 s'apparente ainsi non pas à un droit de veto discrétionnaire, mais à une forme d'avis conforme quant à l'absence de motifs d'exception tirés des paragraphes 1 à 3.

77 Hormis le fait qu'une telle interprétation est compatible tant avec les objectifs poursuivis par le règlement nº 1049/2001, tels qu'ils ont été rappelés aux points 53 à 56 du présent arrêt, qu'avec la nécessité, relevée au point 66 de celui-ci, d'interpréter strictement l'article 4 de ce règlement, elle peut également s'autoriser du contexte normatif plus immédiat dans lequel s'insère l'article 4, paragraphe 5, dudit règlement.

78 En effet, il convient d'observer que, si l'article 4, paragraphes 1 à 3, du règlement nº 1049/2001 énonce clairement des exceptions matérielles propres à justifier et, le cas échéant, à rendre nécessaire un refus de communication du document demandé, le paragraphe 5 de cet article se borne à prévoir l'exigence d'un accord préalable de l'État membre concerné lorsque ce dernier a formulé une demande spécifique en ce sens.

79 En outre, ce même paragraphe 5 fait suite à une disposition, à savoir le paragraphe 4, qui édicte une règle de nature procédurale en prévoyant, dans les circonstances qu'elle énonce, une obligation de consultation des tiers.

80 Enfin, le paragraphe 7 dudit article 4, qui édicte des règles relatives à la durée durant laquelle doivent recevoir application les diverses exceptions au droit d'accès du public aux documents, se réfère expressément aux seules exceptions prévues aux paragraphes 1 à 3 de cet article, sans comporter aucune référence aux dispositions du paragraphe 5 du même article.

81 Aussi bien la place dudit paragraphe 5 dans l'article dans lequel il s'insère que le contenu dudit article permettent dès lors de considérer, à la lumière des objectifs poursuivis par le règlement n° 1049/2001, que l'article 4, paragraphe 5, de celui-ci est une disposition consacrée au processus d'adoption de la décision communautaire.

82 Quant au débat qui s'est instauré entre les parties à propos de la portée juridique de la déclaration n° 35, il suffit d'observer que l'interprétation retenue au point 76 du présent arrêt ne se trouve en tout état de cause pas en contradiction avec cette déclaration. En effet, il convient de relever que, si cette dernière souligne que les États membres ont entendu, tout en adoptant l'article 255, paragraphe 1, CE, se réserver la possibilité de conserver une certaine maîtrise quant à la décision de divulgation de documents émanant d'eux, elle ne comporte en revanche aucune précision sur les motifs de fond au regard desquels une telle maîtrise pourrait trouver à s'exercer.

83 Il reste à préciser que, si le processus décisionnel ainsi institué par l'article 4, paragraphe 5, du règlement n° 1049/2001 exige que l'institution et l'État membre concernés s'en tiennent aux exceptions matérielles prévues à l'article 4, paragraphes 1 à 3, de ce même règlement, il n'en demeure pas moins que la protection des intérêts légitimes des États membres est susceptible d'être assurée au titre desdites exceptions, ainsi qu'en vertu du régime spécial instauré par l'article 9 dudit règlement à l'égard des documents sensibles.

84 À cet égard, rien ne permet notamment d'exclure que le respect de certaines règles de droit national protégeant un intérêt public ou privé, qui s'opposeraient à la divulgation d'un document et seraient invoquées par l'État membre à cette fin, puisse être considéré comme un intérêt digne de protection au titre des exceptions prévues par ledit règlement (voir, à propos de la réglementation antérieure au règlement nº 1049/2001, arrêt Pays-Bas et van der Wal/Commission, précité, point 26).

Sur les implications procédurales du processus décisionnel institué par l'article 4, paragraphe 5, du règlement nº 1049/2001

85 Quant aux implications procédurales de l'article 4, paragraphe 5, du règlement nº 1049/2001 ainsi interprété, il convient de relever, en premier lieu, que, dès lors que la mise en œuvre de règles du droit communautaire est ainsi confiée conjointement à l'institution et à l'État membre qui a exercé la faculté ouverte par ce paragraphe 5, et que, partant, une telle mise en œuvre est tributaire du dialogue devant se nouer entre eux, ceux-ci sont tenus, conformément à l'obligation de coopération loyale énoncée à l'article 10 CE, d'agir et de coopérer en sorte que lesdites règles puissent recevoir une application effective.

86 Il s'ensuit, tout d'abord, que l'institution saisie d'une demande d'accès à un document émanant d'un État membre et ce dernier doivent, dès lors que cette demande a été notifiée par cette institution audit État membre, entamer sans délai un dialogue loyal concernant l'application éventuelle des exceptions prévues à l'article 4, paragraphes 1 à 3, du règlement nº 1049/2001, en demeurant attentifs notamment à la nécessité de permettre à ladite institution de prendre position dans les délais dans lesquels les articles 7 et 8 de ce règlement lui font obligation de statuer sur cette demande d'accès.

87 Ensuite, l'État membre concerné qui, au terme de ce dialogue, serait opposé à la divulgation du document en cause est tenu, contrairement à ce qu'a jugé le Tribunal au point 59 de l'arrêt attaqué, de motiver cette opposition au regard desdites exceptions.

88 L'institution ne saurait en effet donner suite à l'opposition manifestée par un État membre à la divulgation d'un document qui émane de lui si cette opposition est dénuée de toute motivation ou si la motivation avancée n'est pas articulée par référence aux exceptions énumérées à l'article 4, paragraphes 1 à 3, du règlement nº 1049/2001. Lorsque, nonobstant l'invitation expresse en ce sens adressée par l'institution à l'État membre concerné, ce dernier demeure en défaut de lui fournir une telle motivation, ladite institution doit, si elle considère pour sa part qu'aucune desdites exceptions ne s'applique, donner accès au document sollicité.

89 Enfin, ainsi qu'il ressort notamment des articles 7 et 8 dudit règlement, l'institution est elle-même tenue de motiver la décision de refus qu'elle oppose à l'auteur de la demande d'accès. Une telle obligation implique que l'institution fasse état, dans sa décision, non seulement de l'opposition manifestée par l'État membre concerné à la divulgation du document demandé, mais également des raisons invoquées par cet État membre aux fins de conclure à l'application de l'une des exceptions au droit d'accès prévues à l'article 4, paragraphes 1 à 3, du même règlement. De telles indications sont en effet de nature à permettre au demandeur de comprendre l'origine et les raisons du refus qui lui est opposé et à la juridiction compétente d'exercer, le cas échéant, le contrôle qui lui est dévolu.

90 En second lieu, il convient de préciser, à ce dernier égard, que, dans le cas où l'État membre refuse de manière motivée d'autoriser l'accès au document en cause et où, partant, l'institution se trouve contrainte de rejeter la demande d'accès, l'auteur de celle-ci jouit d'une protection juridictionnelle, contrairement aux craintes exprimées notamment par l'IFAW.

91 À cet égard, il ressort certes d'une jurisprudence constante que, dans le cadre d'un recours introduit au titre de l'article 230 CE, la Cour n'est pas compétente pour statuer sur la légalité d'un acte pris par une autorité nationale (voir, notamment, arrêt du 3 décembre 1992, Oleificio Borelli/Commission, C-97/91, Rec. p. I-6313, point 9).

92 Il est également de jurisprudence qu'une telle constatation ne saurait être infirmée par la circonstance que l'acte en cause s'intègre dans le cadre d'un processus de décision communautaire, lorsqu'il résulte clairement de la répartition des compétences opérée dans le domaine considéré entre les autorités nationales et les institutions communautaires que l'acte pris par l'autorité nationale lie l'instance communautaire de décision et détermine, par conséquent, les termes de la décision communautaire à intervenir (arrêt Oleificio Borelli/Commission, précité, point 10).

93 En l'occurrence, toutefois, il y a lieu de relever que l'article 4, paragraphe 5, du règlement n° 1049/2001 n'a pas pour objet, à l'instar d'autres réglementations communautaires sur lesquelles la Cour a été amenée à se prononcer (voir, notamment, arrêt du 6 décembre 2001, Carl Kühne e.a., C-269/99, Rec. p. I-9517, points 50 à 54), d'instaurer un partage entre deux compétences, l'une nationale, l'autre communautaire, qui auraient des objets distincts. Ainsi qu'il a été relevé au point 76 du présent arrêt, ladite disposition institue un processus décisionnel ayant pour objet unique de déterminer si l'accès à un document doit être refusé en vertu de l'une des exceptions matérielles énoncées à l'article 4, paragraphes 1 à 3, dudit règlement, processus décisionnel auquel participent, dans les termes rappelés audit point 76, tant l'institution communautaire que l'État membre concerné.

94 En pareil cas, il relève de la compétence du juge communautaire de contrôler, à la demande de l'intéressé auquel a été opposé un refus d'accès par l'institution sollicitée, si ce refus a pu être valablement fondé sur lesdites exceptions, et ce, que ce refus procède de l'appréciation de celles-ci par l'institution elle-même ou par l'État membre concerné. Il convient au demeurant de relever que, à l'égard dudit intéressé,

l'intervention de l'État membre n'affecte pas le caractère communautaire de la décision que lui adresse ultérieurement l'institution en réponse à la demande d'accès dont il l'a saisie en ce qui concerne un document qu'elle détient.

Sur l'annulation de l'arrêt attaqué

95 Il résulte de tout ce qui précède que le Tribunal a commis des erreurs de droit justifiant l'annulation de l'arrêt attaqué en jugeant, d'une part, aux points 58 et 59 de celui-ci, que le refus de donner son accord préalable à la divulgation d'un document, opposé par un État membre sur le fondement de l'article 4, paragraphe 5, du règlement nº 1049/2001, n'a pas à être motivé et vaut, nonobstant l'absence d'une telle motivation, injonction à l'institution concernée de ne pas divulguer le document, sans que cette dernière puisse examiner si la non-divulgation de ce document est justifiée, et, d'autre part, au point 61 dudit arrêt, qu'une telle opposition de l'État membre a pour conséquence que l'accès au document concerné est en pareil cas régi non par ledit règlement, mais par les dispositions pertinentes du droit national.

96 Conformément à l'article 61, premier alinéa, du statut de la Cour de justice, cette dernière, en cas d'annulation de la décision du Tribunal, peut statuer elle même définitivement sur le litige, lorsque celui-ci est en état d'être jugé. Tel est le cas en l'espèce.

Sur le recours de première instance

97 Eu égard à tout ce qui précède, il y a lieu de constater que c'est à bon droit que l'IFAW a fait valoir, par le premier moyen articulé à l'appui de son recours devant le Tribunal, que la décision litigieuse a enfreint l'article 4 du règlement nº 1049/2001.

98 En effet, ladite décision a été adoptée par la Commission sur la base d'une interprétation erronée de l'article 4, paragraphe 5, du règlement nº 1049/2001, selon laquelle un État membre serait fondé, en vertu de cette disposition, à s'opposer discrétionnairement et inconditionnellement à la divulgation d'un document émanant de lui, sans être tenu de fonder son opposition sur les motifs d'exception énumérés à l'article 4, paragraphes 1 à 3, du règlement nº 1049/2001 ni de motiver celle-ci.

99 Or, ainsi qu'il ressort des points 52 à 89 du présent arrêt, ledit article 4, paragraphe 5, n'autorise l'État membre à s'opposer à la divulgation de documents qui émanent de lui que sur le fondement desdites exceptions et en motivant dûment sa position à cet égard. Ladite disposition requiert en outre de l'institution saisie d'une telle opposition qu'elle s'assure, dès lors que sont épuisées les possibilités de dialogue loyal avec l'État membre concerné rappelées au point 86 du présent arrêt, de l'existence de la motivation susdite et qu'elle en fasse état dans la décision de refus d'accès qu'elle adopte.

100 Il s'ensuit que la décision litigieuse doit être annulée. Dans ces conditions, il n'est pas nécessaire pour la Cour de se prononcer sur le second moyen invoqué au soutien du recours devant le Tribunal, tiré de la violation de l'obligation de motivation.

Sur les dépens

101 L'article 122, premier alinéa, du règlement de procédure prévoit que, lorsque le pourvoi est fondé et que la Cour juge elle-même définitivement le litige, elle statue sur les dépens. Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du même règlement, article rendu applicable à la procédure de pourvoi en vertu de l'article 118 de celui-ci, toute

partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le paragraphe 4, premier alinéa, dudit article 69 prévoit que les États membres qui sont intervenus au litige supportent leurs propres dépens.

102 Le pourvoi ayant été accueilli, il y a lieu de condamner la Commission à supporter les dépens afférents audit pourvoi exposés par le Royaume de Suède et par l'IFAW conformément aux conclusions en ce sens de ces derniers.

103 La Commission et les autres parties à la procédure de pourvoi supportent leurs propres dépens afférents à celui-ci.

104 La Cour ayant par ailleurs fait droit au recours présenté par l'IFAW en première instance, il y a lieu de condamner également la Commission à supporter les dépens exposés par l'IFAW devant le Tribunal, conformément aux conclusions du recours de cette dernière.

105 La Commission et les États membres intervenus devant le Tribunal supportent leurs propres dépens afférents à la procédure de première instance.

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

1) L'arrêt du Tribunal de première instance des Communautés européennes du 30 novembre 2004, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commission (T-168/02), est annulé.

2) **La décision de la Commission des Communautés européennes, du 26 mars 2002, refusant à l'IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH l'accès à certains documents reçus par la Commission dans le cadre d'une procédure au terme de laquelle cette institution a rendu un avis favorable à la réalisation d'un projet industriel dans un site protégé au titre de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, est annulée.**

3) **La Commission des Communautés européennes est condamnée à supporter les dépens exposés par le Royaume de Suède dans le cadre de la procédure de pourvoi, ainsi que ceux exposés par l'IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH tant dans ladite procédure que dans celle de première instance ayant abouti à l'arrêt du Tribunal de première instance des Communautés européennes du 30 novembre 2004, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Commission.**

4) **Le Royaume de Danemark, le Royaume d'Espagne, le Royaume des Pays-Bas, la République de Finlande, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ainsi que la Commission des Communautés européennes supportent leurs propres dépens afférents au pourvoi.**

5) **Le Royaume de Danemark, le Royaume des Pays-Bas, le Royaume de Suède, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ainsi que la Commission des Communautés européennes supportent leurs propres dépens afférents à la procédure de première instance.**

Signatures