Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (première chambre)

25 novembre 2020*

« Accès aux documents – Règlement (CE) nº 1049/2001 – Accord entre la Communauté européenne et les États-Unis mexicains concernant la reconnaissance mutuelle et la protection des dénominations dans le secteur des boissons spiritueuses – Documents présentés dans le cadre du comité mixte – Refus d'accès – Exception relative à la protection de l'intérêt public en matière de relations internationales – Exception relative à la protection des intérêts commerciaux d'un tiers »

Dans l'affaire T-166/19,

Marco Bronckers, demeurant à Bruxelles (Belgique), représenté par Me P. Kreijger, avocat,

partie requérante,

contre

Commission européenne, représentée par Mme C. Ehrbar et M. A. Spina, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande fondée sur l'article 263 TFUE et tendant à l'annulation de la décision C(2019) 150 final de la Commission, du 10 janvier 2019, rejetant la demande confirmative d'accès aux documents « Tequila cases found by the Tequila Regulatory Council to be informed to the European Commission [Ares(2018) 4023479] » et « Verification Reports in the European Market (Reportes de Verificación en el Mercado Europeo) [Ares(2018) 4023509)] »,

LE TRIBUNAL (première chambre),

composé de M. H. Kanninen, président, Mme N. Półtorak (rapporteure) et M. Stancu, juges,

greffier : M. P. Cullen, administrateur,

vu la phase écrite de la procédure et à la suite de l'audience du 15 juillet 2020,

rend le présent

* Langue de procédure : l'anglais.

Arrêt

Antécédents du litige

1 Le 8 mai 2018, le requérant, M. Marco Bronckers, a demandé, en vertu 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), à avoir accès à l'ensemble des procès-verbaux des réunions du comité mixte sur les boissons spiritueuses (ci-après le « comité mixte »), mis en place dans le cadre de l'accord de 1997 entre la Communauté européenne et les États-Unis mexicains concernant la reconnaissance mutuelle et la protection des dénominations dans le secteur des boissons spiritueuses (JO 1997, L 175, p. 33, ci-après l'« accord de 1997 »). La Commission européenne a décidé d'accorder au requérant un accès partiel à deux procès-verbaux de réunions du comité mixte, à savoir les réunions des 30 mars 2011 et 3 juin 2013.

2 Le 3 juillet 2018, le requérant a accusé réception des documents divulgués, en ne contestant pas les expurgations effectuées, mais uniquement l'exhaustivité des documents sélectionnés par la Commission. Parallèlement, il a présenté à la direction générale (DG) « Agriculture » de la Commission une nouvelle demande d'accès à certains documents mentionnés dans les documents divulgués. Le requérant signalait ce qui suit :

– « Le procès-verbal de la réunion du 30 mars 2011 mentionne (au point 2) une discussion concernant des infractions détectées par le Mexique en lien avec l'usage de la dénomination Tequila sur le marché européen ; cette discussion s'appuyait sur une liste (mentionnée au point 4 du procès-verbal de la réunion du 3 juin 2013).

– Le procès-verbal de la réunion du 3 juin 2013 mentionne (au point 4) des documents présentés par le Consejo Regulador de Tequila concernant des produits fabriqués dans l'Union européenne, considérés par le Mexique comme des violations manifestes de l'indication géographique Tequila. »

3 Par courrier du 21 août 2018, la Commission a identifié deux documents pertinents, à savoir les documents Ares(2018) 4023479 et Ares(2018) 4023509 (ci-après les « documents demandés »). Les documents demandés provenant, selon la Commission, des autorités mexicaines, ces dernières ont été consultées conformément à l'article 4, paragraphe 4, du règlement nº 1049/2001. La Commission a rejeté la demande d'accès à ces documents sur la base des exceptions énoncées à l'article 4, paragraphe 2, et paragraphe 1, sous a), du règlement nº 1049/2001, relatives à la protection des intérêts commerciaux d'une personne morale et à la protection de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales.

4 Le 5 septembre 2018, le requérant a introduit une demande confirmative par laquelle il invitait la Commission à reconsidérer sa position. Par courrier électronique du 26 septembre 2018, la Commission a prorogé le délai de réponse à la demande confirmative de quinze jours ouvrables, en vertu de l'article 8, paragraphe 2, du règlement nº 1049/2001. Par courrier électronique du 17 octobre 2018, la Commission a informé le requérant qu'elle ne serait pas en mesure de fournir une réponse avant l'expiration du délai prorogé.

5 Par courrier électronique du 14 novembre 2018, la Commission a informé le requérant que, conformément à l'article 4, paragraphes 4 et 5, du règlement nº 1049/2001, le secrétariat général de la Commission avait à nouveau consulté les autorités mexicaines concernant la possibilité de divulguer (partiellement) les documents en cause.

6 Le 10 janvier 2019, la Commission a rejeté la demande confirmative d'accès aux documents demandés formulée par le requérant (ci-après la « décision attaquée »).

Procédure et conclusions des parties

7 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 14 mars 2019, le requérant a introduit le présent recours.

8 Le 19 juillet 2019, le requérant a demandé au Tribunal de faire droit à une mesure d'instruction en vue de vérifier le contenu des documents demandés ainsi que leur caractère privé.

9 Le 31 mars 2020, le Tribunal a, par une mesure d'organisation de la procédure prévue à l'article 89, paragraphe 3, du règlement de procédure, interrogé les parties sur la question de savoir si elles souhaitaient être entendues lors d'une audience de plaidoiries en dépit de la crise sanitaire liée à la COVID-19. Celles-ci ont répondu dans le délai imparti.

10 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions orales posées par le Tribunal lors de l'audience du 15 juillet 2020.

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

– annuler la décision attaquée ;

– condamner la Commission aux dépens.

12 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

– rejeter le recours ;

– condamner le requérant aux dépens.

En droit

13 À l'appui de son recours, le requérant soulève quatre moyens.

14 Le premier moyen est tiré de la violation de l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement n° 1049/2001 et/ou de l'article 296 TFUE. Le deuxième moyen est tiré de la violation de l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001 et/ou de l'article 296 TFUE. Le troisième moyen est tiré de la violation de l'obligation de divulgation des documents demandés en vertu d'un intérêt public supérieur dans l'hypothèse où tout ou partie des documents auxquels l'accès est demandé concernerait des intérêts commerciaux au sens de l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001. Enfin, le quatrième moyen est tiré de la violation de l'article 4, paragraphes 6 et 7, du règlement n° 1049/2001 et/ou de l'article 296 TFUE.

15 Le Tribunal estime opportun d'examiner les griefs relatifs à la violation de l'article 296 TFUE avant d'examiner les autres griefs et moyens.

Sur les griefs tirés d'une violation de l'article 296 TFUE

16 Le requérant soulève des griefs relatifs à une violation de l'article 296 TFUE quant à l'application par la Commission des exceptions tirées de l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, et de l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001, ainsi qu'à la possibilité d'accorder un accès partiel aux documents demandés.

17 La Commission conteste cette argumentation.

18 La Commission invoque l'irrecevabilité du grief tiré du défaut de motivation, soulevé dans le cadre du premier moyen, au motif que l'argumentation présentée par le requérant à cet égard ne répond pas aux exigences de l'article 76 du règlement de procédure.

19 À cet égard, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, l'exigence selon laquelle, aux termes de l'article 76 du règlement de procédure, la requête doit contenir notamment l'objet du litige et l'exposé sommaire des moyens invoqués implique que cette indication soit suffisamment claire et précise pour permettre à la partie défenderesse de présenter sa défense et au Tribunal de statuer sur le recours, le cas échéant, sans autres informations à l'appui (arrêt du 29 avril 2020, Intercontact Budapest/CdT, T-640/18, non publié, EU:T:2020:167, point 24).

20 En l'espèce, l'article 296 TFUE est mentionné dans le titre du premier moyen de la requête. En outre, le requérant avance un certain nombre d'arguments mettant en cause, outre le bien-fondé de la décision attaquée, le caractère suffisant de la motivation de celle-ci. Ces éléments permettent au Tribunal de comprendre le raisonnement du requérant et à la Commission de faire valoir ses arguments à cet égard.

21 Par conséquent, il convient de conclure que, contrairement à ce qui est soutenu par la Commission, le grief tiré du défaut de motivation est recevable.

22 À titre liminaire, il convient de rappeler que la motivation exigée par l'article 296 TFUE ainsi que par l'article 41, paragraphe 2, sous c), de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doit être adaptée à la nature de l'acte en cause et faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution, auteur de l'acte, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la juridiction compétente d'exercer son contrôle (voir, en ce sens, arrêt du 29 septembre 2011, Elf Aquitaine/Commission, C-521/09 P, EU:C:2011:620, point 147 et jurisprudence citée).

23 S'agissant d'une demande d'accès aux documents, lorsque l'institution en cause refuse un tel accès, elle doit démontrer dans chaque cas d'espèce, sur la base des informations dont elle dispose, que les documents dont l'accès est sollicité relèvent effectivement des exceptions énumérées dans le règlement nº 1049/2001 (arrêts du 10 septembre 2008, Williams/Commission, T-42/05, non publié, EU:T:2008:325, point 95, et du 7 juillet 2011, Valero Jordana/Commission, T-161/04, non publié, EU:T:2011:337, point 49).

24 Si la Commission est tenue d'exposer les motifs qui justifient l'application à l'espèce d'une des exceptions au droit d'accès prévues par le règlement nº 1049/2001, elle n'est toutefois pas dans l'obligation de fournir des renseignements allant au-delà de ce qui est nécessaire à la compréhension, par le demandeur d'accès, des raisons à l'origine de sa décision et au contrôle, par le Tribunal, de la légalité de cette dernière (arrêt du 30 janvier 2008, Terezakis/Commission, T-380/04, non publié, EU:T:2008:19, point 119).

25 À cet égard, il convient de relever que les motifs qui sous-tendent la décision attaquée y sont clairement exposés.

26 En particulier, la Commission a indiqué les exceptions sur lesquelles elle a fondé son refus, à savoir les exceptions relatives à l'intérêt public en matière de relations internationales et aux intérêts commerciaux, visées à l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, et paragraphe 2, premier tiret, du règlement nº 1049/2001.

27 En particulier, dans la décision attaquée, la Commission a indiqué, en substance, que, en refusant l'accès aux documents demandés sur la base de l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement nº 1049/2001, elle avait, d'une part, pris en considération l'opposition des autorités mexicaines à la divulgation des documents en cause, y compris leurs arguments sur le contenu des documents demandés, et, d'autre part, avait conclu que leur divulgation risquait de compromettre le fonctionnement du comité mixte. À cet égard, elle a souligné que les documents demandés lui avaient été présentés par les autorités mexicaines dans le cadre des réunions du comité mixte. Par ailleurs, la Commission a indiqué que les documents demandés énuméraient des cas de fraude présumée, ainsi que des entités qui utiliseraient ou vendraient de la « pseudo-Tequila » dans l'Union. Certaines de ces utilisations frauduleuses potentielles feraient déjà l'objet d'actions en justice intentées par les autorités mexicaines contre les États membres de l'Union pour le « piratage de la Tequila ». Dans le cadre de ces procédures, l'Union et les autorités mexicaines coopéreraient étroitement. De plus, les deux parties examineraient des actions envisageables concernant les indications géographiques des spiritueux.

28 La Commission a constaté que la divulgation des documents demandés, contre l'avis du pays tiers partenaire, pourrait être considérée par ce dernier comme un abus de confiance et pourrait conduire à un refus de lui transmettre certaines informations, notamment au comité mixte, à l'avenir. Cela aurait, par conséquent, un impact négatif sur le fonctionnement du comité mixte et sur toute coopération future concernant les indications géographiques et leur protection dans l'Union.

29 Sur la base de l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, du règlement nº 1049/2001, la Commission a, en outre, déclaré que les documents demandés contenaient des informations commerciales confidentielles concernant les producteurs mexicains de Tequila. Selon la Commission, lesdits documents contiennent notamment la liste des différends dans l'Union entre les autorités mexicaines, les producteurs mexicains de Tequila et les entreprises de l'Union vendant de la Tequila sur le marché intérieur de l'Union sans aucune certification ni autorisation, ainsi que les noms des produits, des marques non certifiées par les autorités mexicaines à vendre en tant que Tequila dans l'Union, les zones géographiques où ils peuvent être trouvés, des informations sur leurs producteurs, les sociétés de l'Union vendant ces produits, et les mesures à prendre par les autorités mexicaines à leur égard, y compris les actions en justice proposées. La Commission a ajouté que ces informations devaient être qualifiées de sensibles commercialement et que, par suite, il était possible de présumer que les autorités mexicaines lui avaient fourni ces documents qui contiennent des informations commercialement sensibles en s'attendant légitimement à ce qu'ils ne soient pas rendus publics. Selon la Commission, il existerait un risque prévisible et non hypothétique que la divulgation de ces informations commerciales sensibles porte atteinte aux intérêts commerciaux et aux activités des sociétés concernées au sens de l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, du règlement nº 1049/2001.

30 Par ailleurs, la Commission a examiné la possibilité d'accorder un accès partiel aux documents demandés. Cependant, pour les raisons exposées ci-dessus, aucun accès partiel significatif ne serait possible sans qu'il soit porté atteinte aux intérêts décrits ci-dessus.

31 Au regard des éléments qui précèdent, force est de constater que, dans la décision attaquée, la Commission a exposé de façon suffisamment détaillée les éléments de fait et de droit ainsi que l'ensemble des considérations qui l'ont conduite à adopter cette décision. En tout état de cause, la motivation de ladite décision a été suffisante pour permettre au requérant de connaître les justifications de celle-ci afin de défendre ses droits et au Tribunal d'exercer son contrôle.

32 Dès lors, les griefs tirés de la violation de l'article 296 TFUE doivent être rejetés.

Sur le premier moyen, tiré d'une violation de l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement nº 1049/2001

33 À titre liminaire, il importe de rappeler que le règlement nº 1049/2001 vise, comme l'indiquent son quatrième considérant ainsi que son article 1er, à conférer au public un droit d'accès aux documents des institutions qui soit le plus large possible (arrêts du 1er février 2007, Sison/Conseil, C-266/05 P, EU:C:2007:75, point 61, et du 27 novembre 2019, Izuzquiza et Semsrott/Frontex, T-31/18, EU:T:2019:815, point 58).

34 Toutefois, la nature particulièrement sensible et essentielle des intérêts protégés par l'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement nº 1049/2001, combinée au caractère obligatoire de refus d'accès devant, aux termes de ladite disposition, être opposé par l'institution lorsque la divulgation au public d'un document porterait atteinte à ces intérêts, confère à la décision devant ainsi être prise par l'institution un caractère complexe et délicat nécessitant un degré de prudence tout particulier (arrêt du 1er février 2007, Sison/Conseil, C-266/05 P, EU:C:2007:75, point 35).

35 Cela est corroboré par le fait que les exceptions énoncées à l'article 4, paragraphe 1, du règlement nº 1049/2001 sont rédigées en des termes impératifs en ce que les institutions sont obligées de refuser l'accès aux documents relevant de ces exceptions obligatoires lorsque la preuve des circonstances visées par lesdites exceptions est rapportée, sans qu'il soit nécessaire de mettre en balance la protection de l'intérêt public avec celle qui résulterait d'autres intérêts (arrêt du 11 juillet 2018, ClientEarth/Commission, T-644/16, non publié, EU:T:2018:429, point 23).

36 Par ailleurs, d'une part, 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, et du 7 février 2018, Access Info Europe/Commission, T-851/16, EU:T:2018:69, point 36), de sorte que 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 27 février 2014, Commission/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, point 64, et du 7 février 2018, Access Info Europe/Commission, T-851/16, EU:T:2018:69, point 36).

37 D'autre part, le principe d'interprétation stricte des exceptions visées à l'article 4 du règlement nº 1049/2001 ne s'oppose pas à ce que, s'agissant des exceptions relatives à l'intérêt public visées au paragraphe 1, sous a), de cet article, l'institution concernée dispose d'une large marge d'appréciation aux fins de déterminer si la divulgation au public d'un document porterait atteinte aux intérêts protégés par cette disposition et, corrélativement, le contrôle de légalité exercé par le Tribunal en ce qui concerne une décision de refus d'accès à un document, opposée par l'institution au titre de l'une desdites exceptions, doit être limité à la vérification du respect des règles de procédure et de motivation, de l'exactitude matérielle des faits ainsi que de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation et de détournement de pouvoir (voir, en ce sens, arrêts du 1er février 2007, Sison/Conseil, C-266/05 P, EU:C:2007:75, point 64, et du 12 septembre 2013, Besselink/Conseil, T-331/11, non publié, EU:T:2013:419, point 34).

38 C'est au regard des considérations qui précèdent qu'il convient de se prononcer, en l'espèce, sur la question de savoir si la Commission a correctement appliqué l'exception de l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement nº 1049/2001, selon lequel les institutions refusent l'accès à un document dans le cas où sa divulgation porterait atteinte à la protection de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales.

Sur la première branche

39 Dans le cadre de la première branche, le requérant soutient que la divulgation des documents demandés ne susciterait pas de préoccupations fondamentales. À cet égard, il constate que la décision attaquée suggère que l'opposition des autorités mexicaines repose sur la question de savoir si lesdits documents constituent des secrets commerciaux relevant de l'article 4, paragraphe 2, du règlement nº 1049/2001. Le requérant note que, pour la Commission, le simple fait qu'un gouvernement étranger s'oppose à la divulgation de documents, quelle que soit la nature des documents ou le bien-fondé des objections, est suffisant en tant que tel pour conclure que la divulgation porterait atteinte aux relations internationales. Cependant, les autorités mexicaines ne pourraient se voir attribuer un droit d'empêcher la divulgation de toutes les plaintes d'organisations privées mexicaines concernant des agissements de citoyens de l'Union, sans avoir à démontrer que lesdites plaintes contiennent des secrets commerciaux d'entreprises ou de citoyens mexicains. Le requérant fait notamment valoir le principe fondamental du droit de l'Union selon lequel les citoyens de l'Union ont le droit d'accéder aux documents dont disposent les institutions de l'Union, y compris ceux contenant des allégations de ressortissants non européens concernant des ressortissants de l'Union. La seule explication avancée par les autorités mexicaines résiderait dans le fait que la divulgation porterait atteinte aux intérêts commerciaux de personnes privées, c'est-à-dire des producteurs mexicains de Tequila, au sens de l'article 4, paragraphe 2, du règlement nº 1049/2001. Le requérant ajoute que la position de l'Union sur la scène internationale serait suffisamment solide pour pouvoir supporter quelques désaccords avec ses partenaires commerciaux sur la nécessité de préserver des valeurs aussi importantes pour l'Union que la transparence et l'obligation de rendre compte aux citoyens.

40 La Commission conteste cette argumentation.

41 Ainsi qu'il ressort du point 1 ci-dessus, la Commission a accordé au requérant un accès partiel à deux procès-verbaux des réunions du comité mixte. Cependant, ainsi qu'il ressort du point 2 ci-dessus, la Commission n'a pas autorisé l'accès aux documents demandés.

42 Conformément à l'article 4, paragraphe 4, du règlement nº 1049/2001, 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 doive ou ne doive pas être divulgué.

43 En l'occurrence, les documents demandés ont été rédigés par le Consejo Regulador de Tequila. Cette organisation à but non lucratif a été accréditée par le gouvernement mexicain pour superviser et certifier que la production, l'embouteillage et l'étiquetage de la Tequila se font conformément aux normes officielles mexicaines de la Tequila. Elle suit et surveille également l'application de l'accord de 1997. Dès lors, les documents demandés, bien qu'ils aient été rédigés par le Consejo Regulador de Tequila et contiennent des informations sur des violations d'intérêts privés relatifs à la dénomination Tequila, étaient destinés exclusivement à être présentés à l'Union par les autorités mexicaines dans le cadre du comité mixte fonctionnant sur la base de l'accord de 1997. Par conséquent, la Commission a consulté les autorités mexicaines avant d'adopter la décision attaquée.

44 Dans le cadre des consultations, les autorités mexicaines ont évoqué la possibilité d'une atteinte à la protection des intérêts commerciaux d'une personne physique ou morale, y compris la propriété intellectuelle, du fait de la divulgation éventuelle des documents demandés.

45 À cet égard, il convient de rappeler que la consultation d'un tiers autre qu'un État membre, prévue à l'article 4, paragraphe 4, du règlement nº 1049/2001, ne lie pas l'institution, mais doit permettre d'apprécier si une exception prévue au paragraphe 1 ou 2 de cet article est d'application (arrêt du 30 janvier 2008, Terezakis/Commission, T-380/04, non publié, EU:T:2008:19, point 60).

46 Dès lors, dans le cas de documents émanant d'un tiers, si la consultation de ce dernier est, certes, obligatoire, c'est à la Commission qu'il revient d'apprécier les risques pouvant résulter de la divulgation de ces documents. En particulier, elle ne peut pas considérer l'opposition de ce tiers comme signifiant automatiquement que la divulgation ne peut avoir lieu en raison d'un risque pour les relations internationales, mais doit analyser de manière indépendante toutes les circonstances pertinentes et prendre une décision dans le cadre de sa marge d'appréciation.

47 Par ailleurs, la décision devant être prise par l'institution en application de la disposition en cause revêt un caractère complexe et délicat nécessitant un degré de prudence tout particulier, eu égard notamment à la nature singulièrement sensible et essentielle de l'intérêt protégé (arrêt du 4 mai 2012, In't Veld/Conseil, T-529/09, EU:T:2012:215, point 24).

48 En l'espèce, il ressort des éléments du dossier que, lors de la mise en œuvre de l'exception visée à l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement nº 1049/2001, comme cela est indiqué au point 27 ci-dessus, la Commission a tenu compte non seulement de l'opposition motivée des autorités mexicaines, mais aussi du contenu des informations figurant dans les documents demandés, ainsi que de l'argument des autorités mexicaines déclarant à cet égard que les informations contenues dans ces documents concernaient des intérêts commerciaux, du contexte particulier dans lequel elle les avait obtenus et des conséquences négatives éventuelles liées à leur divulgation.

49 À cet égard, la Commission, après avoir examiné les éléments indiqués au point 48 ci-dessus, a conclu, comme cela est indiqué au point 28 ci-dessus, que la divulgation des documents demandés pouvait être considérée par les autorités mexicaines comme un abus de confiance et pouvait conduire à un refus de transmettre certaines informations, notamment au comité mixte, à l'avenir, ce qui aurait un impact négatif sur le fonctionnement de ce comité et sur toute coopération future concernant les indications géographiques et leur protection dans l'Union. Dès lors, l'opposition des autorités mexicaines n'a pas automatiquement conduit la Commission à refuser de divulguer les documents demandés.

50 Partant, l'argument du requérant selon lequel la Commission a conclu que le simple fait que les autorités mexicaines s'opposaient à la divulgation de documents, quelle que soit la nature des documents ou le bien-fondé des objections, serait suffisant en tant que tel pour conclure que la divulgation porterait atteinte aux relations internationales doit être rejeté.

51 Cette conclusion ne saurait être remise en cause par l'argument du requérant, selon lequel la question fondamentale en l'espèce est la légitimité de la justification de l'opposition des autorités mexicaines résidant dans le fait que la divulgation des documents demandés porterait atteinte aux intérêts commerciaux de personnes privées au sens de l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, du règlement nº 1049/2001. Ainsi qu'il ressort des écritures du requérant et de sa position exprimée lors de l'audience, il résulte de cet argument, en substance, que la Commission n'aurait pu refuser de divulguer les documents demandés que si l'exception de l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, du règlement nº 1049/2001, sur laquelle se fondait l'opposition des autorités mexicaines, était applicable.

52 À cet égard, en premier lieu, la Commission n'est pas tenue de se prononcer sur l'applicabilité de l'exception de l'article 4, paragraphe 2, premier tiret, du règlement nº 1049/2001 lors de l'examen de l'applicabilité de l'exception de l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement nº 1049/2001. Toutefois, la justification de l'opposition d'un pays tiers constitue l'une des circonstances dont elle doit tenir compte dans le cadre de cet examen dans le cas d'espèce. En particulier, l'évaluation du risque que présente une divulgation pour les relations internationales effectuée par la Commission ne repose pas seulement sur une appréciation du motif de l'opposition à la divulgation des documents demandés invoqué par un pays tiers, mais repose sur une appréciation de toutes les circonstances liées à une éventuelle divulgation de ces documents.

53 En second lieu, comme le requérant l'a admis lors de l'audience, la Commission a examiné les motifs de l'opposition des autorités mexicaines relatifs au contenu des documents demandés comme l'une des circonstances dont elle a tenu compte dans le cadre de l'examen de l'atteinte éventuelle à la protection de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales. À cet égard, la Commission a constaté que les documents demandés contenaient des informations sensibles. Cette constatation est fondée étant donné que ces documents comprennent, ainsi qu'il ressort du point 27 ci-dessus, des informations sur des cas de fraude présumée, ainsi que sur des entités qui utiliseraient ou vendraient de la « pseudo-Tequila » dans l'Union et sur des actions envisageables concernant les indications géographiques des spiritueux.

54 Dès lors, l'argument du requérant selon lequel, en substance, la Commission n'aurait pu refuser de divulguer les documents demandés sans établir que l'opposition des autorités mexicaines était justifiée, doit être rejeté.

55 Partant, il y a lieu de rejeter la première branche du premier moyen.

Sur la seconde branche

56 Dans le cadre de la seconde branche, le requérant soutient que le risque que la divulgation des documents concernés puisse porter atteinte à la protection des relations avec le partenaire commercial international est hypothétique, voire improbable. À cet égard, il serait plus probable qu'une meilleure connaissance de la réceptivité des États membres de l'Union aux plaintes du Mexique concernant les violations de l'accord de 1997 améliorerait la réputation de l'Union en tant que partenaire fiable dans les relations internationales.

57 La Commission conteste cette argumentation.

58 Il convient de déterminer si, dans la décision attaquée, la Commission a fourni des explications plausibles quant au point de savoir de quelle manière l'accès aux documents litigieux pourrait porter concrètement et effectivement atteinte à la protection des relations internationales de l'Union et si, dans les limites du large pouvoir d'appréciation de la Commission au titre des exceptions visées à l'article 4, paragraphe 1, du règlement nº 1049/2001, l'atteinte alléguée peut être considérée comme raisonnablement prévisible et non purement hypothétique (arrêt du 28 novembre 2013, Jurašinović/Conseil, C-576/12 P, EU:C:2013:777, point 45).

59 À cet égard, saisi d'un recours contre une décision de la Commission refusant l'accès à un document sur le fondement de l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement nº 1049/2001, au soutien duquel la partie requérante fait valoir que la Commission n'a pas démontré que la divulgation de ce document porterait atteinte à l'intérêt public protégé par l'exception prévue à cette disposition, le juge doit vérifier, dans la limite des moyens invoqués devant lui, si la Commission a effectivement fourni dans sa décision les explications requises et établi l'existence d'un risque raisonnablement prévisible et non purement hypothétique d'une telle atteinte (arrêt du 19 mars 2020, ClientEarth/Commission, C-612/18 P, non publié, EU:C:2020:223, point 33).

60 En l'espèce, comme le souligne le requérant, la Commission, en faisant usage du conditionnel, a estimé que la divulgation des documents demandés était susceptible d'entraîner une dégradation des relations internationales, sans établir le caractère certain de ce risque. Néanmoins, il convient de souligner que, ce faisant, la Commission n'a pas méconnu les exigences découlant de l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement nº 1049/2001, puisque, conformément à la jurisprudence citée aux points 58 et 59 ci-dessus, elle n'est pas tenue d'établir l'existence d'un risque certain d'atteinte à la protection des relations internationales de l'Union, mais uniquement l'existence d'un risque raisonnablement prévisible et non purement hypothétique.

61 Du reste, le Tribunal a constaté que la façon dont les autorités d'un pays tiers percevaient les décisions de l'Union était une composante des relations internationales établies avec ce pays tiers. De ce ressenti dépendent en effet la poursuite et la qualité de ces relations (arrêt du 27 février 2018, CEE Bankwatch Network/Commission, T-307/16, EU:T:2018:97, point 90).

62 Au demeurant, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence citée au point 37 ci-dessus, dans l'application de l'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement nº 1049/2001, la Commission dispose d'une large marge d'appréciation aux fins de déterminer si la divulgation au public d'un document porterait atteinte aux intérêts protégés par cette disposition.

63 À cet égard, il ressort de la décision attaquée que l'objectif du comité mixte est de protéger les indications géographiques des produits. Dès lors, la Commission pouvait légitimement considérer, lors de l'examen de l'exception en cause, que, dans l'hypothèse où les documents demandés qui ont été portés à la connaissance de ce comité par les autorités mexicaines, et qui sont directement liés aux travaux de ce comité et à la coopération en matière de protection des indications géographiques, seraient divulgués, en dépit de l'opposition exprimée à deux reprises par lesdites autorités, celles-ci pourraient considérer un tel acte comme un abus de confiance. La Commission pouvait tout autant valablement estimer que, par conséquent, la coopération relative à la protection des indications géographiques avec ce pays tiers risquerait de s'en trouver menacée, ce qui pourrait entraîner un refus de la part des autorités mexicaines de transmettre certaines informations, en particulier au comité mixte, à l'avenir. En effet, ainsi qu'il a été indiqué au point 27 ci-dessus, les documents demandés énumèrent des cas de fraude présumée, font mention d'entités qui utiliseraient ou vendraient de la « pseudo-Tequila » dans l'Union et contiennent l'information selon laquelle certaines de ces utilisations frauduleuses potentielles feraient déjà l'objet d'actions en justice dans le cadre desquelles l'Union et les autorités mexicaines coopèrent étroitement. Ainsi, la Commission n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en considérant que la divulgation des documents demandés pourrait avoir un impact négatif sur le fonctionnement du comité mixte, dont l'objectif est de protéger les indications géographiques des produits, ainsi que sur toute coopération future concernant les indications géographiques et leur protection dans l'Union.

64 Dès lors, il doit être considéré que les explications fournies par la Commission dans la décision attaquée, telles qu'indiquées au point 63 ci-dessus, sont plausibles et démontrent, comme le requiert la jurisprudence citée au point 58 ci-dessus, l'existence d'un risque prévisible, et non purement hypothétique, pour les relations internationales. L'existence de ce risque suffit à justifier l'usage de l'exception mentionnée à l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement nº 1049/2001 à l'intégralité des documents demandés et dans les limites du large pouvoir d'appréciation qui, selon la jurisprudence citée au point 37 ci-dessus, doit être reconnu à la Commission dans le cadre de la mise en œuvre de cette exception.

65 Partant, la seconde branche du premier moyen doit être rejetée.

66 Cette conclusion ne saurait être remise en cause par les deux arguments supplémentaires soulevés par le requérant.

67 En premier lieu, le requérant souligne que les documents auxquels il demande l'accès ne concernent pas la négociation d'un accord international dans le cadre duquel les positions des parties évoluent. Les documents en cause concerneraient plutôt l'application effective d'un accord international conclu entre l'Union et le Mexique. À cet égard, l'application de normes juridiques, tel un traité, serait une question de sécurité juridique. Les attentes en matière de sécurité juridique renforceraient l'importance du principe de transparence au cours de la phase d'application.

68 Cet argument ne saurait prospérer.

69 Tout d'abord, il convient de relever que la notion de « relations internationales », à laquelle il est fait référence à l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement nº 1049/2001, est une notion propre au droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 14 février 2012, Allemagne/Commission, T-59/09, EU:T:2012:75, point 62).

70 À cet égard, ni le libellé de cette disposition ni la jurisprudence n'indiquent que, a priori, un niveau de protection différent s'appliquerait aux documents provenant des phases de « négociation » et d'« application » d'un accord international donné.

71 Partant, l'évaluation du risque de compromettre le fonctionnement du comité mixte et, par suite, la collaboration en matière de protection des indications géographiques peut constituer un standard adéquat pour examiner le risque d'atteinte à l'intérêt protégé concernant la divulgation des documents liés à l'application de l'accord de 1997.

72 En second lieu, le requérant fait valoir que l'application de l'accord de 1997 reste pertinente pour les opérateurs privés de l'Union, dont aucun n'a été invité à assister aux réunions du comité mixte. La transparence des documents débattus au sein de ce comité serait donc particulièrement importante.

73 Cet argument ne peut davantage être accueilli.

74 En effet, il résulte de l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement nº 1049/2001 que l'existence éventuelle d'un intérêt public supérieur ne doit pas être examinée lorsqu'est invoquée l'exception relative à la protection de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales (arrêt du 27 février 2018, CEE Bankwatch Network/Commission, T-307/16, EU:T:2018:97, point 124). Il convient d'ajouter qu'il en est de même d'un intérêt privé.

75 Or, si le présent argument a été invoqué en vue de corroborer les autres arguments relatifs au premier moyen, il n'est pas susceptible de remettre en cause les constatations énoncées ci-dessus, dont il ressort que la Commission n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en appliquant l'exception mentionnée à l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement nº 1049/2001.

76 Partant, il convient de rejeter les arguments supplémentaires.

77 Au vu de tout ce qui précède, il convient de rejeter le premier moyen dans son ensemble.

78 Par suite, il n'est pas utile d'examiner le bien-fondé des deuxième et troisième moyens, en ce qu'ils sont tirés d'une violation de l'article 4, paragraphe 2, du règlement nº 1049/2001 ou de l'invocation d'un intérêt public supérieur lié à cette même disposition, puisque, pour que la décision attaquée soit fondée en droit, il suffit que l'une des exceptions que la Commission a opposées pour refuser l'accès aux documents demandés l'ait été à juste titre (voir, en ce sens, arrêt du 11 juillet 2018, ClientEarth/Commission, T-644/16, non publié, EU:T:2018:429, point 78).

79 Le quatrième moyen, tiré du refus d'accorder un accès partiel aux documents demandés, doit être également rejeté. Ainsi qu'il ressort du point 64 ci-dessus, en refusant l'accès aux documents demandés, la Commission, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, a conclu que l'exception mentionnée à l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement nº 1049/2001 s'appliquait à ces documents dans leur intégralité.

Sur la demande de mesure d'instruction

80 Dans son mémoire en réplique, le requérant a demandé au Tribunal de faire droit à une mesure d'instruction en vue de vérifier le contenu des documents demandés et leur caractère privé.

81 En l'espèce, force est de constater que la motivation de la décision attaquée concernant l'application de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement nº 1049/2001 est fondée sur la protection de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales en cas de divulgation des documents demandés en dépit de l'opposition exprimée par les autorités mexicaines à deux reprises. À cet égard, le requérant, qui ne remet pas en cause la possibilité, en elle-même, de l'application de l'exception relative à la protection de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales à la lumière du contenu de ces documents, fait valoir que l'évaluation, en l'espèce, du risque d'atteinte à cet intérêt dépend de la question de savoir si ces documents contiennent des secrets commerciaux relevant de l'article 4, paragraphe 2, du règlement nº 1049/2001. Or, ainsi qu'il ressort de l'examen de la première branche du premier moyen, cet argument n'est pas fondé. À cet égard, le Tribunal est en mesure d'apprécier in concreto si l'accès à ce document pouvait valablement être refusé par ladite institution sur le fondement de l'exception invoquée et, par voie de conséquence, d'apprécier la légalité d'une décision refusant l'accès audit document (voir, en ce sens, arrêts du 28 novembre 2013, Jurašinović/Conseil, C-576/12 P, EU:C:2013:777, points 26 à 30, et du 2 octobre 2014, Strack/Commission, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, point 73).

82 Dès lors, la demande de mesure d'instruction doit être rejetée.

83 Partant, le recours doit être rejeté dans son intégralité.

Sur les dépens

84 Aux termes de l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens.

85 En l'espèce, le requérant ayant succombé, il y a lieu de le condamner aux dépens, conformément aux conclusions de la Commission.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (première chambre)

déclare et arrête :

1) Le recours est rejeté.

2) M. Marco Bronckers est condamné aux dépens.

Kanninen Półtorak Stancu

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 25 novembre 2020.

Signatures