ARRÊT DU TRIBUNAL (cinquième chambre)
12 juillet 2001 *

Dans l'affaire T-204/99,

Olli Mattila, demeurant à Hyvinkää (Finlande), représenté par Mes Z. Sundström et M. Kauppi, avocats, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par Mme J. Aussant et M. M. Bauer, en qualité d'agents,

et

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

parties défenderesses,

* Langue de procédure: l'anglais.

ayant pour objet une demande d'annulation des décisions de la Commission et du Conseil, respectivement du 5 et du 12 juillet 1999, refusant au requérant l'accès à certains documents,

LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (cinquième chambre),

composé de Mme P. Lindh, président, MM. R. García-Valdecasas et J. D. Cooke, juges,
greffier: Mme B. Pastor, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 21 novembre 2000,

rend le présent

Arrêt

Cadre juridique

1 Le Conseil et la Commission ont approuvé, le 6 décembre 1993, un code de conduite concernant l'accès du public aux documents du Conseil et de la Commission (JO L 340, p. 41, ci-après le «code de conduite»), visant à fixer les principes régissant l'accès aux documents qu'ils détiennent.

2 Le code de conduite énonce le principe général suivant:

«Le public aura le plus large accès possible aux documents détenus par la Commission et le Conseil.»

3 Il définit le terme «document» comme étant «tout écrit, quel que soit son support, contenant des données existantes, détenu par le Conseil ou la Commission».

4 Les circonstances qui peuvent être invoquées par une institution pour justifier le rejet d'une demande d'accès à des documents sont énumérées, dans le code de conduite, dans les termes suivants:

«Les institutions refusent l'accès à tout document dont la divulgation pourrait porter atteinte à:

— la protection de l'intérêt public (sécurité publique, relations internationales, stabilité monétaire, procédures juridictionnelles, activités d'inspection et d'enquête),

[...]

Elles peuvent aussi le refuser pour assurer la protection de l'intérêt de l'institution relatif au secret de ses délibérations.»

5 Par ailleurs, le code de conduite dispose ce qui suit:

«La Commission et le Conseil prendront, chacun pour ce qui le concerne, les mesures nécessaires à la mise en œuvre des présents principes avant le 1er janvier 1994.»

6 Pour assurer la mise en œuvre de cet engagement, le Conseil a adopté, le 20 décembre 1993, la décision 93/731/CE, relative à l'accès du public aux documents du Conseil (JO L 340, p. 43).

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

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

Faits à l'origine du litige

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

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

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

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

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

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

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

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

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

— Premier conseil de coopération UE-Ukraine, Bruxelles, 8-9 juin 1998: projet d'ordre du jour annoté UE-Ukraine du 15.5.98. Doc. de séance 40/98 (groupe 'Europe orientale et Asie centrale').

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

— COREU/COEST Ressources énergétiques de la mer Caspienne: projet de déclaration UE/États-Unis du 11.5.98. PESC/PRES/LON/1239/98.

— COREU: COCEN COEST: Russie/Lettonie: réunion avec M. Primakov du 8.5.98. PESC/PRES/LON/1244/98.»

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Procédure et conclusions des parties

17 C'est dans ces circonstances que le requérant a introduit, par requête déposée le 23 septembre 1999 au greffe du Tribunal, le présent recours visant, principalement, à l'annulation des décisions de la Commission et du Conseil du 5 et du 12 juillet 1999 (ci-après les «décisions attaquées»).

18 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (cinquième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale et, dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure, de demander à la Commission la production de sa lettre du 19 avril 1999 portant refus de la demande initiale du requérant d'obtenir l'accès aux documents détenus par cette institution. La Commission a déféré à cette demande.

19 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions du Tribunal lors de l'audience publique du 21 novembre 2000.

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

— annuler les décisions attaquées;

— inviter le Conseil et la Commission à reconsidérer leur position et à lui accorder l'accès aux documents demandés tels qu'énumérés dans ses lettres du 8 mars 1999;

et/ou, subsidiairement, si le Tribunal l'estime nécessaire,

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

— condamner conjointement le Conseil et la Commission aux dépens.

21 Dans sa réplique, le requérant a conclu à ce qu'il plaise au Tribunal ordonner la production des documents demandés, afin que ce dernier puisse les examiner.

22 Le Conseil conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— rejeter le recours comme dénué de fondement;

— condamner le requérant aux dépens.

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

— rejeter la demande d'accès aux documents ainsi que la demande d'accès partiel comme irrecevables;

— rejeter le recours comme dénué de fondement;

— condamner le requérant aux dépens.

Sur la recevabilité

Sur la recevabilité des conclusions visant à obtenir l'accès aux documents en cause

Arguments des parties

24 La Commission ainsi que le Conseil sont d'avis que le recours est, en partie, manifestement irrecevable, dans la mesure où le requérant invite le Tribunal à lui accorder l'accès au moins partiel aux documents, après suppression des passages qui seraient considérés comme susceptibles de porter atteinte aux relations internationales de la Communauté européenne. À cet égard, la Commission fait référence à la jurisprudence selon laquelle il n'incombe pas au juge communau-

taire d'adresser des injonctions aux institutions (voir arrêt du Tribunal du 15 septembre 1998, European Night Services e.a./Commission, T-374/94, T-375/94, T-384/94 et T-388/94, Rec. p. II-3141, point 53, et ordonnance du Tribunal du 27 octobre 1999, Meyer/Commission, T-106/99, Rec. p. II-3273, point 21).

25 Le requérant soutient que la jurisprudence invoquée par la Commission n'est pas transposable au cas d'espèce dès lors qu'il demande au Tribunal d'annuler des décisions lui refusant l'accès à des documents qui émanent du Conseil et de la Commission. Il souligne que l'accès du public à des documents officiels est un aspect essentiel de la politique de transparence.

Appréciation du Tribunal

26 Il ressort d'une jurisprudence constante que le Tribunal ne peut adresser une injonction aux institutions ou se substituer à ces dernières dans le cadre du contrôle de légalité qu'il exerce. Cette limitation du contrôle de légalité s'applique dans tous les domaines contentieux que le Tribunal est susceptible de connaître, y compris celui de l'accès aux documents ainsi que cette juridiction l'a déjà précisé dans l'ordonnance Meyer/Commission, précitée (point 21).

27 Dès lors, le requérant n'est pas recevable à demander au Tribunal, d'une part, d'inviter le Conseil et la Commission à lui accorder l'accès aux documents demandés tels qu'énumérés dans ses lettres du 8 mars 1999 et, d'autre part, de lui octroyer l'accès au moins partiel aux documents, après suppression des passages qui seraient considérés comme susceptibles de porter atteinte aux relations internationales de la Communauté européenne.

Sur la recevabilité des moyens invoqués par le requérant

28 Dans sa requête, le requérant invoque en substance cinq moyens à l'appui de son recours tirés, premièrement, d'une erreur manifeste d'appréciation dans l'interprétation de l'exception afférente à la protection des relations internationales, deuxièmement, d'une violation du principe de proportionnalité en ce qu'un accès partiel aux documents en cause n'a pas été envisagé ni accordé, troisièmement, d'une violation du principe selon lequel la demande d'accès doit être examinée au regard de chaque document, quatrièmement, d'une violation de l'obligation de motivation et, cinquièmement, d'une méconnaissance de son intérêt particulier à avoir accès aux documents en cause.

29 Dans sa réplique, le requérant a ajouté deux moyens présentés comme suit:

— les décisions attaquées violent le «principe d'une appréciation indépendante» par le Conseil et la Commission, notamment, parce que la procédure suivie par le Coreper II aboutit à substituer à l'appréciation indépendante des institutions détentrices des documents une appréciation émanant des ambassadeurs représentants permanents des États membres auprès de l'Union européenne. En effet, le projet de réponse à la demande d'accès a été inscrit au «point I» de l'ordre du jour du Coreper II puis au «point A» de l'ordre du jour du Conseil, ce qui implique qu'aucun débat n'a eu lieu et que l'institution n'a ainsi procédé à aucun examen avant d'adopter une décision qui procède, si ce n'est formellement, du moins pratiquement, du Coreper II;

— les décisions attaquées sont entachées d'un détournement de pouvoir dans la mesure où le Conseil et la Commission ne fournissent que des motifs généraux de refus de communication des documents, sans prendre en compte le contenu de ces documents ni le préjudice réel que pourrait causer leur communication. Cette façon de procéder place le requérant, qui n'a, par

principe, pas accès aux documents, dans l'impossibilité de démontrer en quoi, par rapport au contenu de ces derniers, la position du Conseil ou de la Commission est erronée.

30 À l'audience, la requérante a invoqué un moyen supplémentaire d'annulation tiré d'une violation par les institutions défenderesses de leur devoir de coopération en ce qu'elles ont, en partie, rejeté ses demandes en raison du manque de précision de ces dernières, sans avoir cherché à identifier et à trouver les documents en cause.

31 La Commission a contesté la recevabilité du moyen tiré d'une violation du «principe d'une appréciation indépendante». Cependant, le Tribunal pouvant, en vertu de l'article 113 du règlement de procédure, soulever d'office toute fin de non-recevoir d'ordre public, il convient d'examiner si les moyens exposés pour la première fois au stade de la réplique ou de l'audience sont recevables, sans se limiter à l'objection soulevée par la Commission (voir arrêt du Tribunal du 20 avril 1999, Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Commission, T-305/94 à T-307/94, T-313/94 à T-316/94, T-318/94, T-325/94, T-328/94, T-329/94 et T-335/94, Rec. p. II-931, points 60 et 63).

32 Il y a lieu de préciser qu'il ressort des dispositions combinées des articles 44, paragraphe 1, sous c), et 48, paragraphe 2, du règlement de procédure du Tribunal que la requête introductive d'instance doit contenir l'objet du litige et l'exposé sommaire des moyens invoqués et que la production de moyens nouveaux en cours d'instance est interdite à moins que ces moyens ne se fondent sur des éléments de droit et de fait qui se sont révélés pendant la procédure. Cependant, un moyen qui constitue l'ampliation d'un moyen énoncé antérieurement, directement ou implicitement, dans la requête introductive d'instance et qui présente un lien étroit avec celui-ci doit être déclaré recevable (voir arrêts de la Cour du 19 mai 1983, Verros/Parlement, 306/81, Rec. p. 1755, point 9, et du Tribunal du 5 février 1997, Ibarra Gil/Commission, T-207/95, RecFP p. I-A-13 et II-31, point 51, et du 17 décembre 1997, Passera/Commission, T-217/95, RecFP p. I-A-413 et II-1109, point 87).

33 Les moyens tirés d'une violation du «principe d'une appréciation indépendante», d'un détournement de pouvoir et du non-respect d'un devoir de coopération incombant aux institutions n'ont été invoqués ni directement ni implicitement dans la requête et ils ne présentent pas de lien étroit avec les autres moyens figurant dans cette dernière. Ils constituent donc des moyens nouveaux.

34 Par ailleurs, il n'est ni démontré ni même allégué que ces moyens se fondent sur des éléments de droit et de fait qui se sont révélés pendant la procédure. Il y a donc lieu de constater qu'ils sont manifestement irrecevables.

Sur le fond

35 Il convient d'examiner ensemble, d'une part, les deux premiers moyens et, d'autre part, les troisième et quatrième moyens invoqués par le requérant dans sa requête (voir point 28 ci-dessus).

Sur les premier et deuxième moyens, tirés d'une erreur manifeste d'appréciation dans l'interprétation de l'exception afférente à la protection des relations internationales et d'une violation du principe de proportionnalité en ce qu'un accès partiel aux documents en cause n'a pas été envisagé ni accordé

Arguments des parties

36 Le requérant prétend que les deux institutions ont fait une interprétation erronée de l'exception tirée de la protection de l'intérêt public mentionnée dans les

décisions 93/731 et 94/90. Il considère qu'il n'y a pas de risque d'atteinte à l'intérêt public en cas de communication des documents en question.

37 Dans sa réplique, le requérant précise que les institutions, dans leur interprétation, n'ont respecté ni le texte de ces décisions ni la jurisprudence de la Cour et du Tribunal, dont il ressort que la règle est l'accès aux documents. Selon lui, le Conseil et la Commission ont choisi de limiter leur analyse aux motifs légitimant des restrictions à l'accès sans tenir compte du fait que ces dernières sont nécessairement d'interprétation stricte.

38 Le requérant souligne le fait que, dans son arrêt du 19 juillet 1999, Hautala/Conseil (T-14/98, Rec. p. II-2489, faisant l'objet d'un pourvoi pendant devant la Cour, affaire C-353/99 P), le Tribunal a particulièrement insisté sur l'obligation pour le Conseil de fournir l'accès le plus large possible aux documents.

39 Le requérant expose que la présente affaire est particulière, dans la mesure où il a une certaine connaissance du contenu des documents demandés, basée sur certaines versions de ces documents, même s'il ne peut pas affirmer catégoriquement que les documents demandés sont identiques en tous points à ceux dont il a connaissance. En effet, il aurait acquis cette connaissance dans le cadre de ses fonctions au ministère des Affaires étrangères finlandais et de sa participation, pour le compte de la république de Finlande, aux travaux du groupe de travail de l'Union européenne concernant la fédération de Russie et l'Europe de l'Est. Il serait donc en mesure d'affirmer que, à première vue, le Conseil et la Commission n'ont pas appliqué correctement les règles existantes en matière de transparence. Dans ces circonstances, la preuve contraire incombe, selon lui, aux institutions défenderesses.

40 S'agissant des documents demandés à la Commission, le requérant fait valoir qu'ils concernent tous d'une manière ou d'une autre le comité de coopération UE-Russie ou le conseil de coopération, organismes dont l'activité relève du domaine

public. L'examen des sujets abordés par le comité ou le conseil ne permet pas d'affirmer, selon le requérant, que les questions traitées dans ces documents sont secrètes au sens de la réglementation applicable. À cet égard, le requérant insiste sur le fait que, bien que le document n° 10859/97 traite du même sujet que les documents auxquels l'accès lui a été refusé, il lui a été communiqué. Après avoir commenté le contenu de chaque document, le requérant est parvenu à la conclusion que rien dans ces documents ne semble nécessiter la préservation du secret. Ces derniers auraient dû, par conséquent, lui être communiqués.

41 Il en irait de même des documents détenus par le Conseil. Le requérant explique que la plupart de ceux-ci concernent l'accord de partenariat et de coopération établissant un partenariat entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la fédération de Russie, d'autre part (JO L 327, p. 3), et sa mise en œuvre. Un document aurait trait à une réunion de la «troïka», de juin 1998, tandis que celui portant le n° 1239/98 contiendrait une déclaration de l'Union européenne et des États-Unis destinée à être rendue publique et qui l'aurait effectivement été. À cela s'ajouterait un document (n° 1244/98) relatif à une réunion à laquelle aurait pris part le premier ministre de la fédération de Russie, M. Primakov, en Finlande, contenant des notes qui, à la connaissance du requérant, ont également été rendues publiques. Lors de l'audience et après les explications fournies par le Conseil, le requérant a admis que le document n° 1244/98 concernait une réunion s'étant tenue à Londres et non en Finlande et a, en conséquence, indiqué ne pas solliciter l'accès à ce document.

42 Le requérant estime que les problèmes de sécurité ne sont pas traités dans les documents demandés et que, en outre, ces derniers ne comportent aucune information dont la communication est susceptible de porter préjudice aux relations avec un pays tiers. Il n'existe donc, selon lui, pas de motif valable de refuser de communiquer les documents demandés.

43 Par ailleurs, le contenu des documents demandés serait d'une portée limitée. Ces derniers concerneraient des questions qui sont normalement portées à la connaissance du public, comme les tractations commerciales, la sécurité

nucléaire, l'avancement du programme d'assistance technique TACIS, la protection de l'environnement et des consommateurs, les programmes législatifs, etc. Il ajoute que le fait qu'il existe un financement communautaire de programmes destinés à réaliser des objectifs mentionnés ci-dessus, tel qu'il peut être décrit dans les documents demandés, intéresse particulièrement le public et peut même être considéré comme devant faire l'objet de la communication la plus large possible.

44 Le requérant en déduit que l'appréciation de ses demandes d'accès aux documents en cause a été effectuée essentiellement, si ce n'est exclusivement, sur le fondement de leur classement apparent, c'est-à-dire de documents établis dans le cadre du réseau COREU, système spécial de correspondance adopté dans le cadre de la politique extérieure et de sécurité commune par les États membres et la Commission en application des dispositions figurant sous le titre V du traité sur l'Union européenne.

45 Il ajoute que, s'il suffit à la Commission et au Conseil d'affirmer, dans une décision portant refus d'une demande d'accès, que le document relève d'une des exceptions prévues par la réglementation, il s'ensuit qu'ils n'auront pas besoin de se référer au contenu de ces documents. Ainsi, le citoyen n'aurait aucun moyen d'apprécier s'il a été procédé à un examen de la teneur du document et, dans le cas où un tel examen aurait eu lieu, si le refus d'accès est fondé sur des motifs légitimes ou si, comme en l'espèce, il repose uniquement sur l'existence d'un élément quelconque lié aux relations internationales ou à un mode particulier de transmission des documents.

46 Enfin, le requérant prétend que les institutions sont obligées, selon la jurisprudence (voir arrêt Hautala/Conseil, précité), d'accorder l'accès le plus large possible aux documents qu'elles détiennent, ce qui aurait dû les amener à rechercher s'il était possible d'accorder au moins un accès partiel aux documents demandés, ce qui n'a pas été fait en l'espèce.

47 Le Conseil rappelle, en se référant à l'arrêt Hautala/Conseil, précité (points 71 et 72), que son pouvoir d'appréciation, en l'espèce, relève des responsabilités politiques que lui confèrent les dispositions figurant sous le titre V du traité sur l'Union européenne. C'est, en effet, sur la base de ces attributions que le Conseil devrait déterminer les conséquences éventuelles d'une divulgation d'un document sur les relations internationales de l'Union européenne. Dans ces circonstances, le contrôle exercé par le Tribunal devrait se limiter à la vérification du respect des règles de procédure et de motivation de l'acte attaqué, de l'exactitude matérielle des faits, de l'absence d'erreur manifeste dans l'appréciation des faits et de détournement de pouvoir.

48 Le Conseil avance qu'il a fait une analyse concrète des risques liés à la communication des documents sollicitée par le requérant. Il aurait estimé, avec la Commission, que l'accès aux documents risquerait de porter atteinte aux relations internationales de l'Union européenne.

49 Le Conseil fait observer, à cet égard, que la moitié des documents a été établie dans le cadre du système COREU et que la diffusion des documents au moyen dudit système est limitée à un nombre restreint de destinataires autorisés dans les États membres, à la Commission et au secrétariat général. Les messages transmis au moyen du système COREU équivalent, selon lui, à des télégrammes diplomatiques. Lors de l'audience, le Conseil a cependant souligné que les documents transmis par le biais du réseau COREU ne sont pas exclus du champ d'application de la décision 93/731 et que la question de leur divulgation est toujours abordée sur le fond, comme se fut le cas en l'espèce.

50 Le Conseil avance également que les documents concernés contiennent des commentaires détaillés quant aux positions et objectifs de l'Union européenne dans le cadre des négociations internationales en cause, et que ces informations resteraient importantes même après la tenue des réunions de négociation. Par conséquent, un accès à ces documents risquerait de préjudicier aux relations internationales de l'Union européenne, en particulier avec l'Ukraine.

51 Il conteste les affirmations du requérant selon lesquelles ces documents ne contiennent rien qui nécessite la préservation du secret. Il fait remarquer que ce n'est pas seulement le sujet traité dans un document qui en détermine le caractère confidentiel, mais aussi la nature et le caractère plus au moins détaillé des informations y figurant. Ainsi, contrairement au document n° 10859/97, communiqué au requérant, qui constitue un résumé des questions traitées par le groupe «Europe orientale et Asie centrale» et ne contient aucune information sur le fond des dossiers en cause, le document DS 27/98 (note d'information UE/États-Unis sur l'Ukraine) décrit de manière très précise la position et les objectifs de l'Union européenne dans le cadre des négociations à mener avec les États-Unis au sujet de l'Ukraine. Ce serait également le cas du document DS 40/98, qui fournit des informations détaillées sur les positions de l'Union européenne lors de la première session du conseil de coopération UE-Ukraine.

52 Le Conseil souligne que le document n° 1239/98 relatif au projet de déclaration UE/États-Unis sur les ressources énergétiques de la mer Caspienne ne contient pas seulement le projet du texte de la déclaration publique, mais aborde aussi certains points délicats apparus au cours de négociations entre l'Union européenne et les États-Unis et indique la manière dont il en a été tenu compte dans l'élaboration de la déclaration.

53 En ce qui concerne l'accès partiel aux documents en cause, le Conseil prétend qu'il n'y a pas lieu de prendre en compte l'arrêt Hautala/Conseil, précité, prononcé le 19 juillet 1999, étant donné qu'il est postérieur à l'adoption de sa décision du 12 juillet 1999.

54 De surcroît, il n'existerait aucune obligation d'accorder un accès partiel aux documents en application de la décision 93/731. À cet égard, le Conseil fait observer que l'arrêt Hautala/Conseil, précité, a fait l'objet d'un pourvoi actuellement pendant devant la Cour.

55 En tout état de cause, vu la nature des documents en cause, il n'était pas possible, d'après le Conseil, d'accorder au requérant un accès partiel.

56 La Commission fait remarquer qu'elle dispose d'un large pouvoir d'appréciation et que le contrôle du Tribunal doit se limiter à la vérification du respect des règles de procédure et de motivation de la décision attaquée, de l'exactitude matérielle des faits, de l'absence d'erreur manifeste dans l'appréciation des faits et de détournement de pouvoir.

57 Elle avance ensuite les mêmes arguments que le Conseil pour justifier le refus d'accès opposé au requérant. Elle souligne que sont en cause les relations internationales de la Communauté avec la Russie, questions qui relèvent des dispositions figurant sous le titre V du traité sur l'Union européenne et qu'elle a fait une appréciation concrète des risques qu'entraînerait la divulgation des documents en cause. Elle ajoute que, en raison du caractère spécifique des documents, il était nécessaire que la Commission harmonise sa réponse sur celle du Conseil.

58 La Commission affirme que, même s'il existait une obligation d'envisager un accès partiel, en l'espèce, il n'aurait pas été possible de faire une distinction entre les documents et les informations qu'ils contiennent. En effet, si les informations que le Conseil et la Commission estiment couvertes par l'exception tirée de la protection de l'intérêt public avaient été masquées, les documents communiqués auraient contenu si peu d'informations qu'ils auraient été inutiles pour le requérant.

Appréciation du Tribunal

59 Les institutions défenderesses ont, par les décisions attaquées, refusé l'accès aux documents litigieux en invoquant l'exception tirée de la protection de l'intérêt public en matière de relations internationales. Le contrôle exercé par le Tribunal sur la légalité de ces décisions doit se limiter à la vérification du respect des règles de procédure et de motivation, de l'exactitude matérielle des faits, ainsi que de l'absence d'erreur manifeste dans l'appréciation des faits et de détournement de pouvoir.

60 Dans ces conditions, le fait que le requérant ait une certaine connaissance des documents et, partant, excipe de leur contenu au soutien de son recours, n'implique pas qu'il est dispensé de démontrer que les institutions défenderesses ont, au regard de la motivation des décisions attaquées, commis une erreur susceptible d'entraîner leur annulation.

61 En l'espèce, le requérant soutient que les institutions défenderesses ont fait une interprétation erronée de l'exception tirée de la protection de l'intérêt public en matière de relations internationales prévue par les décisions 93/731 et 94/90.

62 L'exception susvisée, rédigée dans des termes impératifs, prévoit que «les institutions refusent l'accès à tout document dont la divulgation pourrait porter atteinte à [...] la protection de l'intérêt public ([...] relations internationales [...])». Il s'ensuit que les institutions sont obligées de refuser l'accès aux documents relevant de cette exception, lorsque la preuve de cette dernière circonstance est rapportée (voir arrêt du Tribunal du 5 mars 1997, WWF UK/Commission, T-105/95, Rec. p. II-313, point 58).

63 En l'espèce, il n'est pas contesté que les documents litigieux contiennent des informations sur la position de l'Union européenne dans le cadre de ses relations avec la Russie et l'Ukraine ainsi que dans les négociations à mener avec les États-Unis au sujet de l'Ukraine. Il convient dès lors de souligner que les documents auxquels un accès est demandé ont été établis dans un contexte de négociations internationales, dans lequel l'intérêt de l'Union européenne, envisagé sous l'aspect des relations de celle-ci avec des pays tiers, notamment, la Russie, l'Ukraine et les États-Unis, est en jeu.

64 Il y a également lieu d'observer que le Conseil affirme à juste titre que, dans ces circonstances, il est pertinent, pour apprécier la possibilité d'accorder l'accès aux documents en cause, de tenir compte de la nature et du caractère plus au moins détaillé des informations contenues dans ces derniers. Dès lors, le requérant n'est pas fondé à tirer argument du fait que le document n° 10859/97, traitant du même sujet que les documents auxquels l'accès lui a été refusé, lui a été communiqué. Comme le Conseil l'a expliqué, ce document, qui figure parmi les pièces produites aux débats, constitue un résumé des questions traitées par le groupe «Europe orientale et Asie centrale» et ne contient aucune information sur le fond des dossiers en cause, ce qui aurait justifié sa divulgation.

65 Au vu de ce qui précède, il convient de considérer que les institutions défenderesses n'ont pas commis d'erreur manifeste en estimant que la divulgation des documents litigieux était susceptible de porter atteinte à l'intérêt public en matière de relations internationales. Eu égard à la teneur des documents en cause, les institutions défenderesses ont donc pu considérer, à juste titre, que la divulgation de ces documents pouvait compromettre la position de l'Union européenne dans les négociations actuelles et futures avec les pays mentionnés au point 63 ci-dessus.

66 Le requérant fait également valoir que les institutions auraient dû examiner la possibilité de lui accorder un accès au moins partiel aux documents en cause, conformément à ce qui est énoncé dans l'arrêt Hautala/Conseil, précité. Dans cet arrêt, le Tribunal a estimé que l'interprétation de l'exception tirée de la protection de l'intérêt public doit se faire à la lumière du principe du droit à l'information et du principe de proportionnalité. Le Tribunal a considéré que le Conseil est, de ce

fait, tenu d'examiner s'il convient d'accorder un accès partiel aux documents sollicités, c'est-à-dire un accès aux données non couvertes par les exceptions (voir arrêt Hautala/Conseil, précité, point 87).

67 À cet égard, il y a lieu de rejeter l'argument du Conseil selon lequel il convient de ne pas prendre en compte l'arrêt Hautala/Conseil, précité. S'il est vrai que ce dernier est postérieur à l'adoption des décisions attaquées, il n'en reste pas moins que cet arrêt a clarifié la portée d'un droit préexistant, à savoir le droit d'accès à des documents détenus par le Conseil et la Commission, tel que prévu par le code de conduite.

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

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

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

71 Les institutions défenderesses ne contestent donc pas qu'elles n'ont pas considéré la possibilité d'accorder un accès partiel aux documents en cause. Toutefois, au regard des explications données par les institutions défenderesses et compte tenu de la nature des documents litigieux, il est permis de considérer qu'un tel examen n'aurait pu, en tout état de cause, aboutir à l'acceptation d'un accès partiel. Le fait que les institutions défenderesses n'aient pas examiné la possibilité d'accorder un accès partiel n'a donc eu, dans les circonstances particulières de l'espèce, aucune influence quant au résultat de l'appréciation des deux institutions (voir, en ce sens, arrêts du Tribunal du 5 juin 1996, Günzler Aluminium/Commission, T-75/95, Rec. p. II-497, point 55, et du 27 février 1997, FFSA e.a./Commission, T-106/95, Rec. p. II-229, point 199).

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

73 Deuxièmement, rien ne contredit l'affirmation du Conseil selon laquelle les documents ne sont pas facilement séparables et ne comportent pas de parties aisément détachables. À cet égard, il y a lieu de préciser que le requérant n'est pas fondé à alléguer que le document COREU PESC/PRES/1239/98 contient,

notamment, le projet de la déclaration publique UE/États-Unis qui, en raison précisément de sa nature publique, aurait dû être divulgué. Le fait que ce document contient des données ayant fait l'objet d'une déclaration publique n'implique pas que le Conseil avait l'obligation de divulguer le projet de cette déclaration, qui avait, par définition, un caractère purement préparatoire et était donc destiné à un usage interne. Comme le Conseil l'a souligné lors de l'audience, il existe, en général, des différences entre le projet d'une déclaration et le texte final qui mettent en évidence des divergences d'opinion, couvertes par la confidentialité. De surcroît, l'information des citoyens est suffisamment assurée par la possibilité d'accéder à la version finale de la déclaration.

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

75 Il ressort de tout ce qui précède que les premier et deuxième moyens doivent être rejetés.

Sur les troisième et quatrième moyens, tirés d'une violation du principe selon lequel la demande d'accès doit être examinée au regard de chaque document ainsi que d'une violation de l'obligation de motivation

Arguments des parties

76 En premier lieu, le requérant avance que les institutions défenderesses ont rejeté «en bloc» ses demandes d'accès.

77 Il avance que, puisque les deux institutions se sont concertées avant de lui répondre, il est permis de conclure que la Commission a basé sa décision de refus de divulguer les documents sur la position adoptée par le Conseil, au lieu de se faire sa propre opinion à partir d'un examen autonome.

78 Il affirme également que la communication par le Conseil du document n° 10859/97 était motivée par le fait que le contenu de ce document était, au moins en partie, disponible sur Internet. Pour le requérant, cela démontre qu'il n'a pas été procédé à un examen systématique du contenu des documents demandés. Au contraire, le Conseil et la Commission se seraient fondés, pour justifier le refus d'accès, sur la nature des documents ou sur la classification de ceux-ci comme documents confidentiels compte tenu notamment de leur mode de transmission (le réseau COREU), et non pas sur leur contenu.

79 En second lieu, le requérant avance que les décisions attaquées ne sont pas suffisamment motivées. Il relève que la décision de la Commission ne contient qu'un seul paragraphe motivant le refus de donner accès aux documents, ce qui ne saurait être considéré comme suffisant.

80 Il affirme que la Commission doit préciser les motifs qui sont censés justifier sa décision. À cet égard, il invoque les arrêts du Tribunal du 19 octobre 1995, Carvel et Guardian Newspapers/Conseil (T-194/94, Rec. p. II-2765), et WWF UK/Commission, précité, desquels il ressort que, lorsqu'une institution communautaire fait usage de son pouvoir d'appréciation pour décider s'il y a lieu de communiquer des documents, elle doit véritablement mettre en balance, d'une part, les intérêts des justiciables à obtenir l'accès aux documents et, d'autre part, la nécessité de préserver la confidentialité de ses délibérations. Selon le requérant, la Commission doit fournir une motivation adéquate lorsqu'elle déroge à l'objectif de transparence et applique une exception au principe général d'accès.

81 Le Conseil relève, pour sa part, qu'il ressort clairement de la décision attaquée qu'il a soigneusement et séparément examiné la possibilité de donner accès à chaque document individuel.

82 Il rejette les allégations du requérant selon lesquelles l'accès aux documents a été refusé, notamment, parce que ceux-ci avaient été diffusés au moyen du réseau COREU et que leur contenu n'aurait donc pas été examiné. Ainsi que cela ressort de la motivation du rejet de la demande d'accès, tous les documents visés par le requérant concerneraient le «coeur même des relations internationales de l'Union européenne».

83 Le Conseil estime également avoir fourni une motivation suffisante de sa décision de ne pas accorder l'accès aux documents visés par le requérant. Il avance, en invoquant l'arrêt WWF UK/Commission, précité (point 65), qu'il ne peut être «tenu en toutes circonstances de fournir, pour chaque document, les 'raisons impératives' justifiant l'application de l'exception tirée de la protection de l'intérêt public», sous peine de compromettre la fonction essentielle de l'exception en cause.

84 Dans le cas d'espèce, il estime que sa décision contient suffisamment d'informations pour permettre au requérant de connaître les motifs du rejet et, pour le Tribunal, d'exercer son contrôle, sans pour autant révéler des faits qui seraient susceptibles de porter atteinte à la protection de l'intérêt public.

85 La Commission avance qu'elle n'a pas refusé l'accès aux documents en cause «en bloc», mais qu'elle a, tout au contraire, examiné la possibilité de donner accès de manière séparée à chaque document.

86 La Commission estime, en outre, que sa décision était suffisamment motivée.

Appréciation du Tribunal

87 Il est vrai que le Conseil et la Commission n'ont pas le droit de refuser globalement l'accès aux documents sollicité par la personne intéressée. Ces institutions sont tenues, avant de statuer sur une demande d'accès aux documents, d'examiner, pour chaque document sollicité, si, au regard des informations dont elles disposent, la divulgation est effectivement susceptible de porter atteinte à l'un des intérêts publics protégés. Cependant, cette obligation ne signifie pas que ces institutions soient tenues, en toutes circonstances, de fournir pour chaque document les raisons impératives justifiant l'application de l'exception tirée de la protection de l'intérêt public, sous peine de compromettre la fonction essentielle de l'exception en cause. Il pourrait, en effet, paraître impossible d'indiquer les raisons justifiant la confidentialité à l'égard de chaque document, sans divulguer le contenu de ce dernier et, partant, priver l'exception de sa finalité essentielle (voir arrêt WWF UK/Commission, précité, point 65).

88 En l'espèce, il a été précédemment constaté que les institutions défenderesses étaient fondées à considérer que chaque document non divulgué relevait de l'exception tirée de la protection de l'intérêt public en matière de relations internationales.

89 Dans ces conditions, l'argument du requérant selon lequel les institutions ont refusé d'une manière globale l'accès aux documents notamment pour la raison que ceux-ci avaient été diffusés au moyen du réseau COREU et que leur contenu n'aurait donc pas été examiné ne peut pas être retenu. En effet, il ressort clairement de la décision du Conseil (voir point 16 ci-dessus) que la demande d'accès a été examinée au regard du contenu de chaque document. Même si la

motivation de la décision de la Commission est plus succincte, il en ressort que cette dernière a examiné la demande d'accès en prenant en considération les documents individuellement. Cela est d'ailleurs corroboré par le fait que la Commission se réfère à la motivation adoptée par le Conseil dans sa décision portant refus d'accès à des documents similaires (voir point 15 ci-dessus). La supposition du requérant selon laquelle la divulgation du document n° 10859/97 du Conseil a été motivée par le fait que le contenu de ce document était, au moins en partie, disponible sur Internet est, à cet égard, inopérante et ne démontre pas que le Conseil n'a pas procédé à un examen systématique du contenu de tous les documents demandés.

90 Le requérant ne saurait davantage tirer argument du fait que les institutions défenderesses se sont concertées avant de lui répondre, les documents demandés ayant été élaborés, en partie, dans le cadre d'un travail en commun desdites institutions. Il y a lieu de considérer que ce comportement des institutions défenderesses était opportun en l'espèce et conforme au principe de bonne administration.

91 Pour ce qui est de l'obligation de motivation, il y a lieu de rappeler qu'elle a pour objectif de permettre, d'une part, aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise afin de défendre leurs droits et, d'autre part, au juge communautaire d'exercer son contrôle sur la légalité de la décision (voir, notamment, arrêt de la Cour du 14 février 1990, Delacre e.a./Commission, C-350/88, Rec. p. I-395, point 15, et arrêt du Tribunal du 12 janvier 1995, Branco/Commission, T-85/94, Rec. p. II-45, point 32).

92 De plus, selon une jurisprudence constante, la motivation doit faire apparaître d'une façon claire et non équivoque le raisonnement de l'autorité communautaire, auteur de l'acte incriminé (voir arrêt de la Cour du 15 mai 1997, Siemens/Commission, C-278/95 P, Rec. p. I-2507, point 17, et arrêts du Tribunal, WWF UK/Commission, précité, point 66, et du 6 février 1998, Interporc/Commission, T-124/96, Rec. p. II-231, point 53).

93 Il convient de remarquer que, contrairement à ce que soutient le requérant, l'obligation pour les institutions défenderesses de mettre réellement en balance, d'une part, les intérêts des justiciables à obtenir l'accès aux documents et, d'autre part, la nécessité de préserver la confidentialité de leurs délibérations n'est pas applicable en l'espèce, les refus d'accès opposés au requérant n'étant pas fondés sur le secret des délibérations desdites institutions (voir arrêt WWF UK/ Commission, précité, point 59).

94 Dans le cas présent, les institutions défenderesses étaient tenues d'indiquer, à tout le moins par catégorie de documents, les raisons pour lesquelles elles considéraient que les documents mentionnés dans les demandes qui leur étaient adressées relevaient de l'exception tirée de la protection de l'intérêt public en matière de relations internationales, en précisant en quoi la divulgation de ces documents pouvait porter atteinte à cet intérêt, tout en respectant les exigences générales de motivation rappelées aux points 91 et 92 ci-dessus (voir, en ce sens, arrêt WWF UK/Commission, précité, point 64).

95 Or, il apparaît que les institutions ont invoqué l'exception tirée de la protection de l'intérêt public en matière de relations internationales et ont donné les motifs pour lesquels elles considèrent que cette exception est applicable. Le Conseil a effectivement, en rejetant la demande confirmative, expliqué pour chaque document pourquoi il était couvert par cette exception (voir point 16 ci-dessus). Il ressort de cette motivation que la divulgation de l'un quelconque des documents visés par le requérant pouvait compromettre la position de l'Union européenne dans les négociations actuelles et futures avec certains pays tiers. La motivation de la décision de la Commission, bien que succincte, répond également aux exigences de la jurisprudence. La Commission a, en effet, harmonisé sa réponse sur celle du Conseil et a précisé que chacun des documents demandés contient des informations détaillées sur la position que l'Union européenne envisage d'adopter dans ses relations avec la Russie (voir point 15 ci-dessus). Il ne peut pas, dans le cas présent, être reproché au Conseil ou à la Commission d'avoir utilisé des termes trop généraux, car ils étaient en droit de considérer qu'il était impossible d'indiquer les raisons justifiant la confidentialité en des termes plus précis, sans divulguer le contenu des documents et, partant,

priver l'exception de sa finalité essentielle (voir arrêt WWF UK/Commission, précité, point 65).

96 Il s'ensuit que les institutions défenderesses n'ont pas violé l'obligation de motivation énoncée à l'article 253 CE.

97 Il résulte de ce qui précède que les troisième et quatrième moyens doivent être rejetés.

Sur le cinquième moyen, tiré d'une méconnaissance de l'intérêt particulier du requérant à avoir accès aux documents

Arguments des parties

98 Le requérant prétend qu'il incombait aux institutions défenderesses de prendre en compte non seulement l'intérêt public, mais également son intérêt particulier à avoir accès aux documents. Dans le cas d'espèce, le requérant aurait besoin des documents pour défendre sa position devant les juridictions finlandaises.

99 Dans sa réplique, il ajoute que le fait que la procédure judiciaire en Finlande concerne, en partie, les mêmes documents que ceux dont il a demandé la communication en l'espèce démontre son intérêt plus particulier à l'application, en l'espèce, du principe général d'accès aux documents.

100 À l'audience, il a exposé qu'il ne savait pas si les documents, dont il a divulgué le contenu, ce qui a entraîné sa condamnation en Finlande, étaient exactement les mêmes que ceux auxquels il a demandé l'accès, ce qui explique qu'il se soit adressé aux institutions défenderesses en l'espèce.

101 Il considère que les institutions défenderesses auraient dû mettre en balance les différents intérêts en présence avant de prendre une décision.

102 Le Conseil affirme que le requérant n'a pas porté à sa connaissance le fait qu'il avait besoin des documents pour défendre sa position devant les juridictions finlandaises. Dès lors, cet élément ne pourrait être pris en considération dans cette affaire. Lors de l'audience, il a fait valoir que cet intérêt particulier n'était plus actuel au motif que la procédure judiciaire finlandaise était parvenue à son terme avec une décision de la Cour suprême. En tout état de cause, il estime que le prétendu intérêt particulier du requérant était dépourvu de pertinence et n'aurait pas été retenu.

103 La Commission fait remarquer que l'exception tirée de la protection de l'intérêt public est impérative. Il s'ensuivrait qu'il n'y aurait pas lieu pour la Commission de mettre en balance les intérêts de celui qui demande l'accès aux documents et ceux de l'institution de ne pas y donner accès.

104 Elle indique également que le requérant n'a pas fait savoir, antérieurement à l'introduction de son recours devant le Tribunal, qu'il avait besoin des documents en cause pour défendre sa position devant les juridictions finlandaises. De ce fait, la Commission n'était pas en mesure de prendre en compte cet intérêt particulier du requérant dans le cadre de son appréciation de la demande d'accès.

105 Lors de l'audience, la Commission a ajouté que l'argument du requérant n'a pas été avancé en toute bonne foi dès lors que la procédure judiciaire en Finlande est close, contrairement à ce qu'il a laissé entendre. Il serait permis, de ce fait, de douter de l'intérêt du requérant à poursuivre le présent recours.

Appréciation du Tribunal

106 Il convient de rappeler, tout d'abord, que toute personne peut demander à avoir accès à n'importe quel document du Conseil ou de la Commission non publié, sans qu'il soit nécessaire de motiver la demande (voir arrêts du Tribunal Interporc/Commission, précité, point 48, et du 17 juin 1998, Svenska Journalistförbundet/Conseil, T-174/95, Rec. p. II-2289, points 65 à 67). Par conséquent, une personne qui s'est vu refuser l'accès à un document ou à une partie d'un document a déjà, de ce seul fait, un intérêt à l'annulation de la décision de refus.

107 S'agissant, ensuite, de l'allégation du requérant quant à l'absence de prise en considération par les institutions défenderesses de son intérêt particulier à obtenir les documents en cause, il suffit de relever qu'une mise en balance des intérêts n'intervient que dans le cadre de l'appréciation par le Conseil ou la Commission de demandes d'accès à des documents ayant trait à leur délibérations, ce qui n'est pas le cas en l'espèce (arrêt WWF UK/Commission, précité, point 59).

108 Le présent moyen étant dénué de toute pertinence, il doit être rejeté.

Sur la demande de production de documents

109 Dans sa réplique, le requérant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal ordonner la production des documents demandés afin que ce dernier puisse les examiner au regard de ses affirmations concernant leur contenu probable et puisse, ainsi, apprécier la façon avec laquelle le Commission et le Conseil ont examiné ses demandes d'accès auxdits documents. Le requérant demande que son avocat soit autorisé à examiner ces documents conjointement avec le Tribunal, si besoin est, à titre confidentiel. Pour le cas où cela serait nécessaire, le requérant et son avocat renoncent au droit de prendre connaissance des documents.

110 Toutefois, eu égard à l'appréciation du Tribunal sur l'ensemble des moyens invoqués par le requérant, il convient de constater qu'il n'est pas utile pour la solution du litige d'ordonner la production des documents.

Sur les dépens

111 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure du Tribunal, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le requérant ayant succombé, il y a lieu de le condamner aux dépens, conformément aux conclusions du Conseil et de la Commission.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (cinquième chambre)

déclare et arrête:

1) **Le recours est rejeté.**

2) **Le requérant supportera ses propres dépens ainsi que ceux du Conseil et de la Commission.**

Lindh García-Valdecasas Cooke

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 12 juillet 2001.

Le greffier

H. Jung

Le président

P. Lindh