ARRÊT DU TRIBUNAL (quatrième chambre élargie)
5 mars 1997 *

Dans l'affaire T-105/95,

WWF UK (World Wide Fund for Nature), « trust » de droit anglais, établi à Godalming, Surrey (Royaume-Uni), représenté par M^e^ Georg M. Berrisch, avocat à Hambourg et à Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de M^es^ Turk et Prum, 13 B, avenue Guillaume,

partie requérante,

soutenue par

Royaume de Suède, représenté par M. Erik Brattgård, conseiller ministériel au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent,

partie intervenante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M^me^ Carmel O'Reilly et M. Ulrich Wölker, membres du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: l'anglais.

soutenue par

République française, représentée par M^me^ Catherine de Salins, sous-directeur à la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, et M. Denys Wibaux, secrétaire des affaires étrangères à la même direction, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade de France, 9, boulevard du Prince Henri,

et

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté par M. John E. Collins, du Treasury Solicitor's Department, en qualité d'agent, assisté de M. Stephen Richards et de M^me^ Jessica Simor, barristers, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade du Royaume-Uni, 14, boulevard Roosevelt,

parties intervenantes,

ayant pour objet l'annulation de la décision de la Commission du 2 février 1995, refusant de donner accès aux documents de la Commission relatifs à l'examen du projet de construction d'un centre d'observation de la nature à Mullaghmore (Irlande) et, en particulier, aux documents relatifs à la question de savoir si des fonds structurels pouvaient être utilisés pour financer ledit projet,

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

composé de MM. K. Lenaerts, président, R. García-Valdecasas, M^me^ P. Lindh, MM. J. Azizi et J. L. Cooke, juges,

Greffier: M. H. Jung,

vu la procédure écrite et à la suite de la procédure orale du 18 septembre 1996,

rend le présent

Arrêt

Cadre juridique

1 Dans l'acte final du traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992, les États membres ont incorporé, dans les termes suivants, une déclaration (n° 17) relative au droit d'accès à l'information:

« La Conférence estime que la transparence du processus décisionnel renforce le caractère démocratique des institutions ainsi que la confiance du public envers l'administration. En conséquence, la Conférence recommande que la Commission soumette au Conseil, au plus tard en 1993, un rapport sur des mesures visant à accroître l'accès du public à l'information dont disposent les institutions. »

2 Lors de la clôture du Conseil européen de Birmingham le 16 octobre 1992, les chefs d'État et de gouvernement ont fait une déclaration intitulée « Une Communauté proche de ses citoyens » (Bull. CE 10-1992, p. 9), dans laquelle ils ont souligné la nécessité de rendre la Communauté plus ouverte. Cet engagement a été réaffirmé lors du Conseil européen d'Édimbourg le 12 décembre 1992 lors duquel la Commission a été, à nouveau, invitée à poursuivre ses travaux sur l'amélioration de l'accès aux informations dont disposent les institutions de la Communauté (Bull. CE 12-1992, p. 7).

3 Suite à la déclaration de Maastricht, la Commission a entrepris une étude comparative relative à l'accès du public à l'information dans les États membres ainsi que dans certains pays tiers et a publié les résultats de ses recherches dans la communication 93/C 156/05 qu'elle a adressée le 5 mai 1993 au Conseil, au Parlement et au Comité économique et social au sujet de l'accès du public aux documents des institutions (JO C 156, p. 5). Dans cette communication, elle concluait qu'il semblait indiqué de développer un accès plus important aux documents au niveau communautaire.

4 Suite aux mesures citées ci-dessus, la Commission et le Conseil ont rédigé et adopté un code de conduite concernant l'accès du public aux documents de la Commission et du Conseil (ci-après « code de conduite ») et se sont respectivement engagés à prendre les mesures nécessaires à la mise en œuvre des principes énoncés par le code de conduite avant le 1er janvier 1994.

5 Pour assurer la mise en œuvre de cet engagement, la Commission a adopté, le 8 février 1994, sur la base de l'article 162 du traité CE, la décision 94/90/CECA, CE, Euratom, relative à l'accès du public aux documents de la Commission (JO L 46, p. 58, ci-après « décision 94/90 »). L'article 1er de cette décision adopte formellement le code de conduite dont le texte est annexé à la décision.

6 Le code de conduite, tel qu'adopté par la Commission, énonce le principe général suivant:

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

7 A cette fin, le code de conduite définit le terme « document » comme étant « tout écrit, quel que soit son support, contenant des données existantes, détenu par la Commission ou le Conseil ».

8 Après avoir exposé brièvement les principes régissant l'introduction et le traitement de demandes d'accès à des documents, le code de conduite décrit comme suit la procédure à suivre lorsqu'il est envisagé de rejeter une demande d'accès à des documents:

« Dans le cas où les services compétents de l'institution concernée ont l'intention de proposer à cette institution de donner une réponse négative à la demande de l'intéressé, ils informent celui-ci de leur intention, en lui indiquant qu'il dispose d'un délai d'un mois pour formuler une demande confirmative à l'institution tendant à réviser cette position, faute de quoi il sera considéré comme ayant renoncé à sa demande initiale.

Si une telle demande confirmative est présentée, et en cas de décision de l'institution concernée de refuser la communication du document, cette décision, qui doit intervenir dans le mois suivant l'introduction de la demande confirmative, est communiquée dans les meilleurs délais et par écrit au demandeur. Elle doit être dûment motivée et indiquer les voies de recours possibles, à savoir les recours juridictionnels et la plainte auprès du médiateur, dans les conditions prévues respectivement aux articles 173 et 138 E du traité instituant la Communauté européenne. »

9 Le code de conduite énumère les circonstances qui peuvent être invoquées par une institution pour justifier le rejet d'une demande d'accès à des documents 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),

— la protection de l'individu et de la vie privée,

— la protection du secret en matière commerciale et industrielle,

— la protection des intérêts financiers de la Communauté,

— la protection de la confidentialité demandée par la personne physique ou morale qui a fourni l'information ou requise par la législation de l'État membre qui a fourni l'information.

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

Les faits à l'origine du recours

10 En 1991, les autorités irlandaises ont annoncé leur intention de construire un centre d'observation de la nature à Mullaghmore dans le Burren National Park dans l'ouest de l'Irlande. A cette fin, elles ont demandé à bénéficier du concours des fonds structurels communautaires. Le requérant, WWF UK (Worldwide Fund for Nature) (ci-après « WWF UK »), a porté plainte auprès de la Commission au sujet dudit projet, au motif qu'il violerait les dispositions communautaires relatives à la protection de l'environnement et constituerait une utilisation erronée des fonds structurels.

11 Par la suite, la Commission a ouvert une enquête à propos du projet précité et, en particulier, de la prétendue violation du droit de l'environnement et de la question de l'attribution de fonds structurels dans ces conditions. Le 7 octobre 1992, la Commission a annoncé qu'elle estimait que le projet ne violait pas le droit communautaire de l'environnement et que, par conséquent, elle n'avait pas l'intention d'entamer une procédure en manquement contre l'Irlande. Par lettre de la même date, M. Bruce Millan, le membre de la Commission en charge des questions de politique régionale, a informé les autorités irlandaises de cette décision en ajoutant qu'il n'y avait pas d'obstacle à ce que le projet soit financé par des fonds structurels.

12 Cette décision de la Commission du 7 octobre 1992 a fait l'objet d'un recours en annulation devant le Tribunal introduit par le requérant ainsi que par An Taisce — The National Trust for Ireland, une organisation non gouvernementale irlandaise. Par arrêt du 23 septembre 1994, An Taisce et WWF UK/Commission (T-461/93, Rec. p. II-733), le Tribunal a rejeté le recours comme irrecevable. L'arrêt du Tribunal a fait l'objet d'un pourvoi qui a été rejeté par ordonnance de la Cour de justice du 11 juillet 1996, An Taisce et WWF UK/Commission (C-325/94 P, Rec. p. I-3727).

13 Par deux lettres séparées, mais rédigées en termes identiques du 4 novembre 1994, adressées respectivement aux directeurs généraux des directions générales Environnement, sécurité nucléaire et protection civile (DG XI) et Politiques régionales (DG XVI) de la Commission, le conseil du requérant a demandé, sur la base de la décision 94/90, à avoir accès à tous les documents de la Commission relatifs à l'examen du projet de Mullaghmore et, en particulier, à l'examen de la question de savoir si des fonds structurels pouvaient être utilisés pour ce projet. Ces demandes étaient formulées dans les termes suivants:

« On 21 June 1991 WWF UK lodged a complaint with the Commission against the project of the Irish Department of Finance concerning the construction of an interpretative centre for visitors at Mullaghmore (Ireland). An Taisce subsequently joined this complaint. My clients objected against the project and, in particular, that Community structural funds may be used by Ireland for the project. They argued that the project would violate EC environmental law.

In the following, several letters were exchanged between the Commission's services and my clients. They concerned the questions (1) whether the Commission would initiate proceedings under Article 169 of the Treaty against Ireland with regard to the project, and (2) whether the Commission would allow structural funds to be used for the project. On 7 October 1992 the Commission issued a press release stating that it had decided not to initiate infringement proceedings against Ireland. On the same day, Commissioner Bruce Millan (responsible for regional policies) wrote to Mr Noel Treacy (Irish Minister of State, Department of Finance) a letter stating that following the decision not to initiate infringement proceedings there would now be no obstacle of structural funds assistance for the project.

On behalf of my clients I respectfully request access to all Commission documents relating to the examination of the Mullaghmore project, and in particular to the examination whether structural funds may be used for the project. Preferably, we should like to receive copies of the relevant documents. »

[« Le 21 juin 1991, WWF UK a déposé une plainte auprès de la Commission contre le projet du ministère des Finances irlandais relatif à la construction d'un centre d'observation de la nature à Mullaghmore (Irlande). Par la suite, An Taisce s'est jointe à cette plainte. Mes clients contestaient ce projet et, notamment, le fait que des fonds structurels communautaires soient utilisés par l'Irlande à cet effet. Ils soutenaient que ce projet violait le droit communautaire de l'environnement.

Par la suite, plusieurs lettres ont été échangées entre les services de la Commission et mes clients. Elles concernaient les questions de savoir 1) si la Commission engagerait contre l'Irlande une procédure en manquement au titre de l'article 169 du traité au sujet du projet, et 2) si la Commission autoriserait l'utilisation de fonds structurels pour le projet. Le 7 octobre 1992, la Commission a publié un communiqué de presse annonçant qu'elle avait décidé de ne pas engager de procédure en manquement contre l'Irlande. Le même jour, le commissaire Bruce Millan (responsable de la politique régionale) a adressé une lettre à M. Noel Treacy (ministre adjoint au ministère des Finances irlandais), l'informant que la décision précitée de ne pas engager de procédure en manquement faisait disparaître tout obstacle à l'octroi de fonds structurels pour le projet.

Au nom de mes clients, je vous demande respectueusement à avoir accès à tous les documents de la Commission relatifs à l'examen du projet de Mullaghmore et, notamment, à la question de savoir si des fonds structurels peuvent être utilisés pour ce projet. Nous souhaiterions, de préférence, pouvoir obtenir des copies des documents pertinents. »]

14 Par lettres des 17 novembre et 24 novembre 1994, respectivement, M. Krämer, fonctionnaire à la DG XI, et M. Landaburu, directeur général de la DG XVI, ont informé le conseil du requérant du rejet de cette demande.

15 Dans la lettre de la DG XI du 17 novembre 1994, le refus était justifié comme suit:

« I regret to inform you that the documents you have requested fall under the exceptions to access provided for under the access policy. Consequently, I do not intend to make the documents available.

The exceptions serve to protect public and private interests, and to ensure that the Commission's internal deliberations remain confidential. I attach a list of them for your information, and can inform you that the relevant exemptions in the case of the documents you have requested are the protection of the public interest (in particular, inspections and investigations) and the protection of the Commission's interest in the confidentiality of its own proceedings. The documents you have requested relate to the investigation of complaints, as well as to the Commission's internal deliberations. »

[« Je suis au regret de vous informer que les documents que vous avez demandés tombent sous le coup des exceptions au droit d'accès prévues dans le cadre de la politique relative à l'accès aux documents. Par conséquent, je n'ai pas l'intention de rendre ces documents disponibles.

Les exceptions sont destinées à protéger les intérêts publics et privés et à s'assurer que les délibérations internes de la Commission restent secrètes. Je joins en annexe, pour votre information, une liste de ces exceptions et puis vous informer que, dans le cas des documents que vous avez demandés, les exceptions pertinentes sont celles relatives à la protection de l'intérêt public (en particulier, des activités d'inspection et d'enquête) et à la protection de l'intérêt de la Commission relatif au secret de ses délibérations. Les documents que vous avez demandés concernent l'examen de plaintes ainsi que des délibérations internes de la Commission. »]

16 Dans la lettre de la DG XVI du 24 novembre 1994, le rejet de la demande était justifié comme suit:

« I regret to inform you that the additional documents you have requested fall under the exemptions to access provided for under the access policy. Consequently, I do not intend to make the documents available.

The exemptions serve in particular to ensure that the Commission's internal deliberations remain confidential. Such documents would include all internal notes, exchange of letters between services including the Legal Service, and all other information whose disclosure would infringe the confidentiality of the Commission's deliberations. »

[« Je suis au regret de vous informer que les documents supplémentaires que vous avez demandés tombent sous le coup des exceptions au droit d'accès prévues dans le cadre de la politique relative à l'accès aux documents. Par conséquent, je n'ai pas l'intention de rendre ces documents disponibles.

Les exceptions sont destinées, en particulier, à s'assurer que les délibérations internes de la Commission restent secrètes. De tels documents comprendraient toute note interne, tout échange de lettres entre les services, y compris le service juridique, et toute autre information dont la divulgation violerait le secret des délibérations de la Commission. »]

17 S'estimant en désaccord avec les positions précitées de la Commission, le conseil du requérant a, par lettres du 19 décembre 1994, déposé des demandes confirmatives auprès du secrétaire général de la Commission, conformément à la procédure prévue par le code de conduite.

18 Par lettre séparée du même jour, adressée au secrétaire général de la Commission, le conseil du requérant, se référant à la demande qu'il avait introduite le 4 novembre 1994 auprès de la DG XI et à la réponse de cette dernière en date du 17 novembre 1994, a contesté dans les termes suivants le refus de ladite direction générale de lui accorder l'accès aux documents qu'elle détenait:

« Mr Krämer argued that the documents would fall under the exemptions to access provided for under the Commission's access policy. He cited as relevant exemption the confidentiality of the Commission's internal deliberation procedure, and the protection of public interest (in particular, inspections and investigations).

On behalf of my clients I write to confirm my application for access to the above mentioned documents and formally to request that you review your intention to refuse access.

The right of public access to Commission documents has been granted in order to provide for transparency in the Commission's decision making process. In addition, the process is intended to strengthen the confidence of the public in the administration (cf. the preamble of the Code of Conduct concerning public access to Commission and Council documents; OJ 1994 No L 46/60). These objectives can only be achieved if access is granted to the greatest extent possible. Thus, the Commission should only refuse access to its documents if this is absolutely indispensable. Consequently, the exemptions to access to Commission documents must be interpreted narrowly.

Moreover, the Code of Conduct merely provides that the Commission *may* refuse access in order to protect the institution's interest in the confidentiality of its proceedings. Thus, this exemption is not mandatory. The Commission can only

invoke this exemption if the particular circumstances of a case make it necessary to keep the internal deliberation procedure confidential. No such circumstances were mentioned by the Director General. Indeed, it is clear from the list of circumstances in which the exemption policy may be applied that none are relevant to this case.

Finally, the present application constitutes a request for access to documents relating to proceedings which have been closed since October 1992. In such case the ability of the Commission to think in private is no longer at stake. This is also mentioned in the internal guidelines of the Commission [COM Doc. SEC(94) 321 of 16 February 1994]. Therefore, the Commission can, in our view, not rely on the exemption of the protection of public interest.

In any event, the exemptions could only justify to refuse access to some of the documents for which access has been requested. »

[« M. Krämer a fait valoir que les documents tombent sous le coup des exceptions au droit d'accès prévues dans le cadre de la politique de la Commission en matière d'accès aux documents. Il a indiqué que les exceptions pertinentes étaient celles relativs au secret de la procédure de délibération interne de la Commission et à la protection de l'intérêt public (en particulier, des activités d'inspection et d'enquête).

Au nom de mes clients, je vous adresse la présente afin de confirmer ma demande d'accès aux documents susmentionnés et vous demande, de manière formelle, de réexaminer votre intention de refuser l'accès à ces documents.

Le droit d'accès du public aux documents est accordé en vue de garantir la transparence du processus décisionnel de la Commission. En outre, ce processus est destiné à renforcer la confiance du public envers l'administration (voir le préambule du code de conduite concernant l'accès du public aux documents de la Commission et du Conseil, JO 1994, L 46, p. 60). Ces objectifs ne peuvent être atteints que si l'accès est accordé dans la plus large mesure possible. Dès lors, la Commission ne devrait refuser l'accès à ses documents que si cela est absolument indispensable. Par conséquent, les exceptions au droit d'accès aux documents de la Commission doivent être interprétées strictement.

En outre, le code de conduite dispose simplement que la Commission *peut* refuser l'accès en vue de protéger l'intérêt de l'institution relatif au secret de ses délibérations. Dès lors, cette exception n'est pas obligatoire. La Commission ne peut invoquer cette exception que si les circonstances spécifiques de l'espèce rendent nécessaire le maintien du secret de la procédure de délibération interne. Aucune circonstance de cet ordre n'a été mentionnée par le directeur général. En effet, il ressort clairement de la liste des cas dans lesquels les règles en matière d'exceptions trouvent à s'appliquer qu'aucune exception n'est pertinente en l'espèce.

Enfin, la présente demande constitue une demande d'accès à des documents relatifs à une procédure qui est close depuis octobre 1992. Dans un tel cas, la possibilité, pour la Commission, de réfléchir en vase clos n'est plus en cause. Cela figure également dans les directives internes de la Commission [COM Doc. SEC(94) 321, du 16 février 1994]. Il en résulte que la Commission ne peut, à notre avis, invoquer l'exception relative à la protection de l'intérêt public.

En tout état de cause, les exceptions ne pourraient justifier le refus d'accès qu'à l'égard de certains des documents auxquels nous avons demandé à avoir accès. »]

19 Le même jour, le 19 décembre 1994, le requérant a adressé au secrétaire général une lettre concernant la demande qu'il avait introduite auprès de la DG XVI. Cette lettre était formulée dans des termes identiques à ceux de la lettre visée au point 18 ci-dessus, à l'exception du premier alinéa qui se lisait comme suit:

« The Director General argued that the documents would fall under the exemptions to access provided for under the Commission's access policy. He cited as relevant exemption the confidentiality of the Commission's internal deliberation procedure. »

[« Le directeur général a fait valoir que les documents tombent sous le coup des exceptions prévues dans le cadre de la politique de la Commission en matière d'accès aux documents. Il a indiqué que l'exception pertinente est celle relative au secret des délibérations internes de la Commission. »]

20 Par lettre unique du 2 février 1995, le secrétaire général de la Commission a répondu aux lettres susvisées du conseil du requérant et a confirmé, dans les termes suivants, le rejet des demandes adressées aux DG XI et XVI et les arguments avancés par la Commission:

« Thank you for your letters of 19 December 1994 in which you seek a review of the intention of Mr Krämer (DG XI) and Mr Landaburu (DG XVI) to refuse access to the Commission documents relating to the examination of the Mullaghmore project, and in particular to the examination of whether structural funds may be used for the project.

In your letters you argue that in the interests of promoting transparency in the Commission's decision making process and strengthening the confidence of the public in the administration, the Commission should only refuse access to its documents if this is absolutely indispensable, and that the exemptions to access to Commission documents must be interpreted narrowly.

That is actually the way the Commission applies its policy of transparency: each request is treated individually and thoroughly examined on a case-by-case basis. The fundamental principle guiding the consideration of each request is that the public will have the widest possible access to documents held by the Commission, albeit with certain exemptions to protect public and private interests which could be damaged if access to certain documents were permitted, and to ensure that the Commission can deliberate in confidence.

These exceptions were expressly envisaged by the Code of Conduct concerning public access to Commission and Council documents, adopted on 8 February 1994.

Having examined your request, I have to confirm the position of Mr Landaburu and Mr Krämer, for the reason that the disclosure of these documents could affect the protection of the Commission interest in the confidentiality of its proceedings, and the protection of the public interest, in particular the proper progress of the infringement proceeding.

Indeed, it is essential for the Commission to be able to investigate matters with which it is concerned as guardian of the Treaties, whilst respecting the confidential nature of such proceedings. It is clear that it is indispensable for the Commission to ensure that a climate of mutual confidence is maintained, which would risk being severely disrupted by publicity. Such publicity is not easily reconciled with the search for a settlement to a dispute at a preliminary stage.

The disclosure, particularly of letters exchanged between the Commission and the Member State concerned, could prejudice the treatment of infringements of Community law.

Actually, in the case of the Interpretative Centre in Ireland, the Commission has made available to the public — in a press release — its reasons for not issuing infringement proceedings against Ireland on environmental grounds.

Finally, I should like to draw your attention to the means of redress that are available, i. e., judicial proceedings and complaints to the Ombudsman under the conditions specified respectively in Articles 173 and 138e of the Treaty establishing the European Community. »

[« Je vous remercie pour vos lettres du 19 décembre 1994, par lesquelles vous demandez un réexamen de l'intention de M. Krämer (DG XI) et de M. Landaburu (DG XVI) de refuser l'accès aux documents de la Commission relatifs à l'examen du projet de Mullaghmore et, en particulier, à la question de savoir si des fonds structurels peuvent être utilisés pour ce projet.

Dans vos lettres, vous faites valoir que, pour promouvoir la transparence du processus décisionnel de la Commission et le renforcement de la confiance du public envers l'administration, la Commission ne devrait refuser l'accès à ses documents que lorsque cela est absolument indispensable et que les exceptions au droit d'accès aux documents de la Commission doivent être interprétées strictement.

Telle est, en réalité, la manière dont la Commission applique sa politique de transparence: chaque demande est traitée individuellement et examinée en détail, au cas par cas. Le principe fondamental qui préside à l'examen de chaque demande est

celui selon lequel le public doit avoir le plus large accès possible aux documents détenus par la Commission, bien que certaines exceptions visent, d'une part, à protéger les intérêts publics et privés auxquels il pourrait être porté préjudice si l'accès à certains documents était autorisé et, d'autre part, à assurer que la Commission puisse délibérer en secret.

Ces exceptions ont été expressément prévues par le code de conduite relatif à l'accès du public aux documents de la Commission et du Conseil, adopté le 8 février 1994.

Après examen de votre demande, je me dois de confirmer la position de M. Landaburu et de M. Krämer parce que la divulgation de ces documents pourrait compromettre la protection de l'intérêt de la Commission relatif au secret de ses délibérations ainsi que la protection de l'intérêt public, en particulier le bon déroulement des procédures en manquement.

En effet, il est essentiel pour la Commission de pouvoir mener des enquêtes dans les domaines qui relèvent de sa compétence en tant que gardienne des traités, tout en respectant le caractère confidentiel de ces procédures. Il est évident qu'il est indispensable pour la Commission de veiller à préserver un climat de confiance mutuelle, qui risquerait d'être sérieusement compromis par une éventuelle publicité. Une telle publicité est difficilement conciliable avec la recherche d'un règlement amiable du litige dans sa phase préliminaire.

En particulier, la divulgation des lettres échangées entre la Commission et l'État membre concerné pourrait porter préjudice à l'examen des infractions au droit communautaire.

En fait, dans l'affaire relative au centre d'observation de la nature en Irlande, la Commission a rendu publiques — dans un communiqué de presse — les raisons pour lesquelles elle n'a pas intenté contre l'Irlande de procédure en manquement au regard du droit de l'environnement.

Enfin, je me permets d'attirer votre attention sur les voies de recours possibles, à savoir les recours juridictionnels et la plainte auprès du médiateur, dans les conditions prévues respectivement aux articles 173 et 138 E du traité instituant la Communauté européenne. »]

21 Cette lettre du secrétaire général de la Commission du 2 février 1995 contient la décision attaquée par le présent recours (ci-après « décision litigieuse »).

La procédure et les conclusions des parties

22 C'est dans ces circonstances que, par requête déposée au greffe du Tribunal le 18 avril 1995, le requérant a introduit le présent recours. Suite au dépôt du mémoire en défense, le requérant a, par lettre reçue le 10 août 1995, informé le Tribunal qu'il renonçait à déposer un mémoire en réplique.

23 Par ordonnance du président de la quatrième chambre du Tribunal du 16 novembre 1995, le royaume de Suède a été admis à intervenir au soutien des conclusions du requérant et la République française, l'Irlande et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ont été admis à intervenir au soutien des conclusions de la défenderesse. Par la suite, l'Irlande s'est désistée de son intervention.

24 La procédure écrite a pris fin le 31 mai 1996. Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalable. Toutefois, il a posé une question écrite à la Commission, à laquelle celle-ci a répondu le 18 juillet 1996.

25 Les parties, à l'exception de la République française, ont été entendues en leurs plaidoiries et leurs réponses aux questions du Tribunal lors de l'audience du 18 septembre 1996.

26 Le requérant, soutenu par le royaume de Suède, conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— annuler la décision de la Commission contenue dans sa lettre du 2 février 1995 et

— condamner la Commission aux dépens.

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

— rejeter le recours et

— condamner le requérant aux dépens.

28 La République française et le Royaume-Uni, parties intervenantes, concluent à ce qu'il plaise au Tribunal:

— rejeter le recours comme non fondé.

Sur le fond

29 Le requérant invoque deux moyens à l'appui de son recours. Le premier est tiré de la violation du code de conduite et de la décision 94/90. Le second est tiré de la violation de l'article 190 du traité.

30 Compte tenu de l'interdépendance des arguments invoqués dans le cadre de ces deux moyens, le Tribunal estime qu'il convient de les examiner conjointement.

Sur le premier et le second moyens réunis, tirés de la violation de la décision 94/90, du code de conduite et de l'article 190 du traité

Arguments des parties

— Sur la violation de la décision 94/90 et du code de conduite

31 Le requérant prétend que la Commission a violé la décision 94/90, en invoquant de façon erronée les exceptions au principe de l'accès aux documents prévues par le code de conduite adopté en vertu de l'article 1er de cette décision. Le requérant expose, en premier lieu, la nature juridique du code de conduite et l'interprétation des termes de celui-ci qu'il convient de retenir.

32 Ainsi, le requérant fait tout d'abord valoir que la décision 94/90 et le code de conduite ont une nature contraignante à l'égard de la Commission et qu'ils visent à octroyer au public dans la Communauté le droit d'avoir « le plus large accès possible aux documents détenus par la Commission ».

33 A cet égard, le requérant est soutenu par le gouvernement suédois qui souligne que, pris ensemble, la décision 94/90 et le code de conduite constituent un acte juridique contraignant qui confère des droits aux citoyens et impose des obligations à la Commission.

34 La Commission conteste la nature juridique que le requérant attribue à la décision 94/90 et au code de conduite. Elle explique en effet que ces documents ne constituent que la mise en œuvre pratique de l'orientation politique contenue dans les déclarations des États membres et du Conseil européen citées aux points à ci-dessus. La Commission estime que, interprétés correctement, la décision 94/90 et le code de conduite ne confèrent aux citoyens aucun droit absolu ou fondamental à avoir accès à des documents, mais seulement le droit de voir leurs demandes d'accès aux documents traitées selon les principes et procédures qu'ils ont établis.

35 Ensuite, le requérant rappelle que les exceptions prévues par le code de conduite doivent être interprétées restrictivement, a fortiori lorsque le principe général en cause est important, et à la lumière de ce principe général, afin de ne pas tenir en échec l'objectif spécifique du code de conduite qui consiste à conférer au public « le plus large accès possible aux documents ». A l'appui de sa thèse, le requérant mentionne les principes dégagés par la jurisprudence de la Cour de justice relative à la libre circulation des personnes et à la liberté d'établissement (arrêts de la Cour du 19 décembre 1968, Salgoil, 13/68, Rec. p. 661, du 21 juin 1974, Reyners, 2/74, Rec. p. 631, et du 27 octobre 1977, Bouchereau, 30/77, Rec. p. 1999), ainsi qu'à la libre circulation des marchandises (arrêts de la Cour du 25 janvier 1977, Bauhuis, 46/76, Rec. p. 5, et du 17 juin 1981, Commission/Irlande, 113/80, Rec. p. 1625).

36 En outre, le requérant considère que, eu égard à l'importance de l'objectif poursuivi par le code de conduite et à son historique législatif, la Commission ne peut invoquer les exceptions de manière générale, mais doit établir, pour chaque situation particulière, les « raisons impératives » pour lesquelles les conditions d'application de l'exception sont remplies. A cet égard, le requérant cite l'ordonnance rendue par la Cour le 6 décembre 1990, Zwartveld e. a. (C-2/88 Imm, Rec. p. I-4405, points 11 et 12).

37 La Commission rétorque que le requérant a mal compris la valeur juridique du code de conduite et la nature de ses exceptions, ces dernières constituant uniquement les limites ou les paramètres de l'obligation que la Commission s'est imposée à elle-même. Elle estime que le code de conduite n'a pas la même valeur que les règles fondamentales découlant du traité, puisqu'il vise simplement à mettre en œuvre une orientation politique générale. La jurisprudence invoquée par le requérant serait dès lors dépourvue de pertinence.

38 La Commission ajoute encore qu'il convient de distinguer les exceptions prévues par le code de conduite selon leur caractère obligatoire ou facultatif. La Commission précise aussi que, lorsqu'elle invoque une « exception obligatoire », elle ne doit pas procéder à une mise en balance de ses intérêts avec ceux de celui qui demande l'accès à des documents. En effet, elle prétend que, dans ce cas, la mise en balance des intérêts a été effectuée au moment même de l'adoption du code de conduite, compte tenu de la nature des intérêts en cause au titre des « exceptions obligatoires ». En revanche, lorsqu'elle invoque une « exception facultative », la mise en balance des intérêts s'effectue, selon la Commission, à ce moment-là.

39 En second lieu, le requérant dénonce la référence, dans la décision litigieuse, à l'exception tirée de la protection de l'intérêt public et à l'exception tirée de la protection de l'intérêt de l'institution relatif au secret de ses délibérations.

40 Ainsi, d'une part, le requérant prétend que la Commission a interprété trop largement l'exception tirée de la protection de l'intérêt public, en lui refusant l'accès à tous les documents concernant les procédures en manquement, sans tenir compte du contenu de ces documents, des circonstances spécifiques des différentes enquêtes et du laps de temps écoulé depuis la fin des enquêtes. Le requérant estime qu'une telle interprétation compromet sérieusement les deux objectifs principaux de la politique de la Communauté relative à l'accès aux documents, à savoir l'amélioration de la transparence du processus décisionnel et le renforcement de la confiance du public envers l'administration communautaire. Il prétend en effet qu'aucune raison ne permet de justifier que, en règle générale, les procédures en manquement soient menées dans des conditions de confidentialité absolue. En outre, la Commission ne saurait refuser l'accès aux documents relatifs aux procédures en manquement sans indiquer, au cas par cas, les raisons impératives pour lesquelles la communication des documents est de nature à porter préjudice à la protection de l'intérêt public.

41 D'autre part, le requérant estime que l'utilisation de l'exception tirée, dans la décision litigieuse, de la protection de l'intérêt de l'institution relatif au secret de ses délibérations ne remplit pas les conditions posées par le code de conduite. Ainsi, le requérant relève que la Commission s'est contentée de prétendre que les documents en cause concernaient ses délibérations internes, sans procéder à la mise en balance de ses propres intérêts avec le droit du requérant d'avoir accès aux documents en cause. De plus, le requérant estime que, étant donné que les documents en question concernent une procédure close depuis octobre 1992, seules des circonstances exceptionnelles pourraient justifier le fait que la Commission continue à se prévaloir de cette exception. Le requérant souligne également que la Commission n'a pas fourni les « raisons impératives » requises, contrairement aux exigences de la jurisprudence (ordonnance Zwartveld e. a., précitée, points 11 et 12).

42 Le gouvernement suédois, tout en reconnaissant que la Commission bénéficie d'une marge d'appréciation lorsqu'elle invoque l'exception tirée de la protection de l'intérêt de l'institution relatif au secret de ses délibérations, fait remarquer que la balance des intérêts doit être effectuée séparément et individuellement pour chaque document. Or, il rappelle que le requérant a non seulement demandé à avoir accès

aux documents relatifs à une éventuelle infraction au droit communautaire commise par l'Irlande, mais aussi aux documents relatifs à la question de l'utilisation de fonds structurels pour le projet de Mullaghmore. Le fait que le requérant n'ait reçu aucun document démontrerait que la Commission n'a pas procédé à la mise en balance des intérêts pour chaque document.

43 La Commission conteste avoir erronément fait référence, dans la décision litigieuse, aux exceptions prévues par le code de conduite. Ainsi, d'une part, la Commission constate que le caractère obligatoire de certaines exceptions consacrées dans le code de conduite résulte du libellé de ce dernier, qui précise que « les institutions refusent l'accès à tout document dont la divulgation pourrait porter atteinte à [...] ». L'exception tirée de la protection de l'intérêt public appartiendrait à ces « exceptions obligatoires ».

44 Il ressortirait donc de la rédaction du code de conduite que, lorsqu'il existe un risque que la communication de documents porte préjudice à la protection de l'intérêt public, l'application de l'exception est obligatoire et que la Commission est tenue de refuser l'accès auxdits documents. Elle ajoute que de telles « exceptions obligatoires » constituent, en elles-mêmes, des raisons impératives. La Commission relève d'ailleurs que le code de conduite donne des exemples des divers intérêts qui doivent être protégés.

45 La Commission précise que la relation qu'elle entretient avec les États membres dans le cadre des procédures en manquement relève de son obligation de coopération loyale avec eux, consacrée à l'article 5 du traité. Cette coopération permettrait aux parties d'entamer des négociations en vue d'atteindre un accord amiable. Or, en l'espèce, c'est précisément ce dialogue franc et ouvert qui aurait permis d'aboutir à un compromis avec les autorités irlandaises. La Commission estime donc que l'accès aux documents relatifs à une procédure en manquement doit être refusé, compte tenu de la protection de l'intérêt public imposée dans le code de conduite.

46 Il ne saurait dès lors lui être reproché d'avoir omis de tenir compte des particularités propres au cas de Mullaghmore, puisque, l'enquête relative à un manquement éventuel tombant automatiquement dans le champ de l'exception tirée de la protection de l'intérêt public, il n'est pas nécessaire de motiver l'application de l'exception pour chaque enquête particulière.

47 La Commission fait aussi remarquer que l'écoulement d'un certain laps de temps depuis la clôture du dossier de Mullaghmore en octobre 1992, n'est pas de nature à la priver du bénéfice de l'exception tirée de la protection de l'intérêt public. La Commission expose en effet que, aucune décision n'ayant été prise dans le cadre d'une quelconque procédure, les autorités irlandaises étaient contraintes de respecter les garanties qu'elles avaient données, compte tenu de leur obligation de coopération loyale prévue par l'article 5 du traité. De plus, la Commission rappelle que le cas de Mullaghmore faisait toujours l'objet d'un litige puisque, à l'époque, la procédure de pourvoi contre l'arrêt précité rendu par le Tribunal le 23 septembre 1994 dans l'affaire An Taisce et WWF UK/Commission était encore pendante devant la Cour (An Taisce et WWF UK/Commission, C-325/94 P, précitée).

48 Les gouvernements français et du Royaume-Uni soutiennent également que le libellé du code de conduite indique clairement que l'exception tirée de la protection de l'intérêt public est obligatoire et que, en conséquence, la Commission doit refuser l'accès aux documents qu'elle détient lorsque leur divulgation est susceptible de porter préjudice à l'intérêt public. Les gouvernements de ces deux États membres confirment par ailleurs la nécessité de créer un climat de confiance mutuelle pendant les discussions qui précèdent une éventuelle procédure en manquement. Ils exposent qu'il est dans l'intérêt de la Communauté de permettre à la Commission de discuter des éventuels manquements des États membres au droit communautaire dans des conditions d'absolue confidentialité en vue d'aboutir à un règlement amiable. En outre, selon le gouvernement du Royaume-Uni, la seule possibilité que des documents soient divulgués à l'avenir suffirait à porter préjudice à ce climat de confiance de sorte que la clôture d'une procédure ne met pas fin à l'application de cette exception.

49 D'autre part, la Commission se prévaut de l'utilisation du terme « peut », dans le libellé de l'exception tirée de la protection de l'intérêt de l'institution relatif au secret de ses délibérations, pour déclarer qu'elle dispose, dans ce cas, d'un pouvoir discrétionnaire. En outre, la Commission fait remarquer qu'il ressort clairement des termes de la décision litigieuse que le secret de ses délibérations qu'elle a invoqué ne concerne pas des procédures internes ou des délibérations de nature administrative, mais un type particulier de procédures de nature quasi juridictionnelle, à savoir les examen et enquête relatifs aux manquements, y compris les contacts entre la Communauté et les États membres concernant ces enquêtes. Dès lors que le secret de ses délibérations concerne des éléments identiques à ceux couverts par l'exception tirée de la protection de l'intérêt public, le droit de la Commission d'invoquer la première exception serait strictement identique à son droit d'invoquer la seconde. En outre, la Commission réfute l'argument du gouvernement suédois et souligne que, si elle était contrainte de motiver l'application de l'exception relative à la confidentialité par rapport au contenu de chaque document individuel, cette exception serait privée de son utilité.

— Sur la violation de l'article 190 du traité

50 Le requérant prétend que la décision litigieuse ne satisfait pas à l'exigence d'une motivation suffisante au regard de l'article 190 du traité, puisqu'elle contient uniquement de simples affirmations générales qui ne traitent pas des circonstances spécifiques de l'affaire. Le requérant insiste à nouveau sur l'absence de référence aux « raisons impératives » qui justifieraient le refus de la Commission et sur l'absence de mise en balance des intérêts en présence.

51 Le gouvernement suédois observe que la décision litigieuse n'indique pas les raisons justifiant le refus d'accès à chaque document individuel. Il soutient également que les termes de la décision litigieuse n'indiquent pas clairement l'exception sur base de laquelle l'accès à chaque document individuel a été refusé.

52 La Commission répond que la décision litigieuse expose clairement les éléments de droit et de fait sur lesquels elle se fonde. La Commission fait valoir que les arguments développés par le requérant sous le second moyen se fondent sur une conception erronée de l'obligation imposée par l'article 190 du traité dans la mesure où ces arguments visent à contester, non pas le caractère suffisant de la motivation de la décision litigieuse, mais sa validité.

Appréciation du Tribunal

53 En premier lieu, il paraît nécessaire de déterminer, d'une part, la nature juridique de la décision 94/90 qui adopte, à son article 1er, le code de conduite et, d'autre part, la portée des exceptions inscrites dans ce code de conduite.

54 Ainsi, il s'avère tout d'abord que la décision 94/90 constitue la réponse de la Commission aux demandes du Conseil européen de refléter au niveau communautaire le droit des citoyens, reconnu par la plupart des législations des États membres, d'avoir accès aux documents détenus par les autorités publiques. Le législateur communautaire n'ayant pas adopté de réglementation générale relative au droit du public d'avoir accès aux documents détenus par les institutions communautaires, il incombe à celles-ci de prendre, en vertu de leur pouvoir d'organisation interne, les mesures nécessaires pour traiter les — et répondre aux — demandes d'accès aux documents d'une manière qui correspond aux intérêts d'une bonne administration [voir arrêt de la Cour du 30 avril 1996, Pays-Bas/Conseil, C-58/94, Rec p. I-2169, points 34 à 37, qui concerne la décision équivalente adoptée par le Conseil (décision 93/731/CE, du 20 décembre 1993, relative à l'accès du public aux documents du Conseil, JO L 340, p. 43, ci-après « décision 93/731 »)].

55 En adoptant la décision 94/90, la Commission a indiqué aux citoyens qui souhaitent obtenir l'accès aux documents qu'elle détient que leurs demandes seront traitées selon les procédures, conditions et exceptions prévues à cet effet. La

décision 94/90 est donc un acte susceptible de conférer aux tiers des droits que la Commission est tenue de respecter, même si cette décision comporte effectivement une série d'obligations que la Commission s'est volontairement imposée à titre de mesures d'organisation interne.

56 Ensuite, il importe de préciser la portée des exceptions inscrites dans le code de conduite. A cet égard, il convient de rappeler que, lorsqu'un principe général est établi et que des exceptions à ce principe sont prévues, ces dernières doivent être interprétées et appliquées restrictivement, de manière à ne pas tenir en échec l'application du principe général. En l'espèce, les motifs de rejet d'une demande d'accès à des documents de la Commission, repris dans le code de conduite à titre d'exceptions, doivent donc être interprétés d'une façon telle qu'ils ne rendent pas impossible la réalisation de l'objectif de transparence exprimé dans la réponse de la Commission aux demandes du Conseil européen (voir ci-dessus points 2 et 54).

57 Or, le Tribunal constate qu'il existe deux catégories d'exceptions au principe général d'accès des citoyens aux documents de la Commission, figurant dans le code de conduite et correspondant par ailleurs aux dispositions de l'article 4 de la décision 93/731.

58 Le libellé de la première catégorie, rédigé dans des termes impératifs, prévoit que « les institutions refusent l'accès à tout document dont la divulgation pourrait porter atteinte à [... notamment] la protection de l'intérêt public (sécurité publique, relations internationales, stabilité monétaire, procédures juridictionnelles, activités d'inspection et d'enquête) » (voir ci-dessus point 9). Il s'ensuit que la Commission est obligée de refuser l'accès aux documents relevant de l'une des exceptions figurant dans cette première catégorie, lorsque la preuve de cette dernière

circonstance est rapportée (voir, pour les dispositions correspondantes de la décision 93/731, arrêt du Tribunal du 19 octobre 1995, Carvel et Guardian Newspapers/Conseil, T-194/94, Rec. p. II-2765, point 64).

59 En revanche, le libellé de la seconde catégorie, rédigé dans des termes facultatifs, prévoit que la Commission « peut aussi refuser l'accès pour assurer la protection de l'intérêt de l'institution relatif au secret de ses délibérations » (voir ci-dessus point 9). Il s'ensuit que la Commission jouit d'un pouvoir d'appréciation lui permettant de rejeter, le cas échéant, une demande d'accès à des documents ayant trait à ses délibérations. La Commission doit néanmoins exercer ce pouvoir d'appréciation en mettant réellement en balance, d'une part, l'intérêt du citoyen à obtenir un accès à ces documents et, d'autre part, son intérêt éventuel à préserver le secret de ses délibérations (voir, pour les dispositions correspondantes de la décision 93/731, arrêt Carvel et Guardian Newspapers/Conseil, précité, points 64 et 65).

60 Le Tribunal estime que la distinction entre les deux catégories d'exceptions prévues dans le code de conduite s'explique par la nature des intérêts que les catégories respectives visent à protéger. La première catégorie rassemblant les « exceptions obligatoires » protège en effet les intérêts de tiers ou du public en général, dans des cas où la divulgation de certains documents par l'institution concernée risque de porter préjudice à des personnes qui pourraient légitimement refuser l'accès auxdits documents, si ceux-ci étaient en leur possession. En revanche, la seconde catégorie porte sur les délibérations internes de l'institution qui mettent uniquement en jeu les intérêts de celle-ci.

61 Il convient d'ajouter que la Commission est en droit d'invoquer conjointement une exception relevant de la première catégorie et une exception relevant de la seconde catégorie pour refuser de donner accès aux documents qu'elle détient, aucune disposition de la décision 94/90, en ce compris le code de conduite, ne le lui interdisant. En effet, il ne saurait être exclu que la divulgation de certains documents par la Commission porte préjudice à la fois aux intérêts protégés par la première catégorie d'exceptions et à l'intérêt de la Commission à préserver le secret de ses délibérations.

62 Compte tenu de ces éléments, il importe d'examiner, en deuxième lieu, si les documents relatifs à une enquête sur un éventuel manquement au droit communautaire, pouvant conduire à l'ouverture d'une procédure au titre de l'article 169 du traité, réunissent les conditions requises pour que la Commission puisse invoquer l'exception tirée de la protection de l'intérêt public, qui relève de la première catégorie d'exceptions prévues dans le code de conduite.

63 A cet égard, le Tribunal estime que la confidentialité que les États membres sont en droit d'attendre de la Commission dans de telles situations justifie, au titre de la protection de l'intérêt public, le refus d'accès aux documents relatifs aux enquêtes qui pourraient éventuellement déboucher sur une procédure en manquement, même après l'écoulement d'un certain laps de temps après la clôture de ces enquêtes.

64 Il importe toutefois de préciser que la Commission ne saurait se contenter d'invoquer l'ouverture éventuelle d'une procédure en manquement pour justifier, au titre de la protection de l'intérêt public, un refus d'accès à l'ensemble des documents visés par la demande d'un citoyen. Le Tribunal estime en effet que la Commission est tenue d'indiquer, à tout le moins par catégorie de documents, les raisons pour lesquelles elle considère que les documents mentionnés dans la demande qui lui est adressée sont liés à l'ouverture éventuelle d'une procédure en manquement, en précisant à quoi les documents en cause ont trait, et notamment s'ils concernent des activités d'inspection et d'enquête qu'implique la constatation d'un éventuel manquement au droit communautaire.

65 L'obligation dont il est question au point précédent ne signifie cependant pas que la Commission soit tenue 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, telle qu'elle résulte de la nature même de l'intérêt public qui doit être protégé et du caractère obligatoire de cette exception. 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.

66 En troisième lieu, il convient d'examiner si la décision litigieuse répond aux exigences de motivation résultant de l'article 190 du traité. A cet égard, il y a d'abord lieu de rappeler que l'obligation de motiver les décisions individuelles a pour double 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).

67 Le Tribunal relève ensuite que, dans la décision litigieuse, le secrétaire général de la Commission se prévaut à la fois de l'exception tirée de la protection de l'intérêt de l'institution relatif au secret de ses délibérations et de l'exception tirée de la protection de l'intérêt public, pour justifier son refus de donner accès à l'ensemble des documents visés par les demandes du requérant, tant en ce qui concerne la DG XVI que la DG XI et sans faire de distinction entre les différents documents détenus par les directions générales respectives. Dans la décision litigieuse, le secrétaire général de la Commission confirme en outre les refus opposés au requérant, d'une part, par la DG XVI, sur la seule base de l'exception tirée de la protection de l'intérêt de l'institution relatif au secret de ses délibérations (voir ci-dessus point 16) et, d'autre part, par la DG XI, sur la base conjointe de l'exception tirée de la protection de l'intérêt public et de l'exception tirée de la protection de l'intérêt de l'institution relatif au secret de ses délibérations (voir ci-dessus point 15). Pour vérifier si la motivation de la décision litigieuse répond aux exigences de l'article 190 du traité, il convient d'examiner conjointement le contenu de celle-ci et des lettres de la DG XVI du 24 novembre 1994 (voir ci-dessus point 16) et de la DG XI du 17 novembre 1994 (voir ci-dessus point 15).

68 En ce qui concerne le refus opposé à la demande d'accès du requérant aux documents détenus par la DG XVI, force est de constater que outre la référence générale à l'exception tirée de la protection de l'intérêt public, la décision litigieuse confirme les termes de la lettre de la DG XVI du 24 novembre 1994. Or, dans cette lettre, la DG XVI invoque uniquement l'exception tirée de la protection de l'intérêt de l'institution relatif au secret de ses délibérations.

69 La Commission s'étant contentée de confirmer, dans la décision litigieuse, les termes de la lettre de la DG XVI du 24 novembre 1994, sans préciser ni le fait que la référence générale à l'exception tirée de la protection de l'intérêt public concerne également les documents visés par la demande du requérant adressée à la DG XVI ni le lien qui existerait entre les documents détenus par cette direction générale et l'ouverture éventuelle d'une procédure en manquement, il faut en déduire que la décision litigieuse a limité sa motivation du rejet de cette demande à la seule exception tirée de la protection de l'intérêt de l'institution relatif au secret de ses délibérations, telle qu'elle est exposée dans la lettre de la DG XVI du 24 novembre 1994.

70 Or, il ne ressort ni de la décision litigieuse ni de la lettre de la DG XVI du 24 novembre 1994 que la Commission a observé son obligation de mettre réellement en balance les intérêts en présence, prescrite par les dispositions du code de conduite (voir ci-dessus point 59), puisque tant la décision litigieuse que la lettre de la DG XVI du 24 novembre 1994 se contentent de mentionner l'exception tirée de la protection de l'intérêt de l'institution relatif au secret de ses délibérations pour rejeter la demande du requérant, sans faire état d'une quelconque mise en balance des intérêts en présence.

71 En outre, la Commission ne saurait à présent prétendre devant le Tribunal, ainsi qu'elle l'a fait dans sa lettre du 18 juillet 1996 en réponse à une question du Tribunal (voir ci-dessus point 24), que tous les documents en cause, y compris ceux détenus par la DG XVI, relèvent de l'exception tirée de la protection de l'intérêt public, puisque la décision litigieuse renvoie expressément à la lettre de la DG XVI du 24 novembre 1994 qui ne cite pas l'exception tirée de la protection de l'intérêt public.

72 Il s'ensuit que, en ce qu'elle porte sur la demande du requérant relative aux documents détenus par la DG XVI, la décision litigieuse ne répond pas aux exigences de motivation de l'article 190 du traité et doit donc être annulée dans cette mesure.

73 En ce qui concerne le refus opposé à la demande d'accès du requérant aux documents détenus par la DG XI, force est de constater que tant la décision litigieuse que la lettre de la DG XI du 17 novembre 1994, dont la décision litigieuse confirme les termes (voir ci-dessus point 20), invoquent conjointement l'exception tirée de la protection de l'intérêt de l'institution relatif au secret de ses délibérations et l'exception tirée de la protection de l'intérêt public, ce qui en soi ne saurait être considéré comme incompatible avec les dispositions du code de conduite (voir ci-dessus point 61).

74 Toutefois, le Tribunal observe tout d'abord que, si certes, dans la décision litigieuse, la Commission expose en termes généraux les raisons pour lesquelles elle estime que l'exception tirée de la protection de l'intérêt public doit être appliquée à des documents relatifs aux enquêtes sur un éventuel manquement au droit communautaire pouvant conduire à l'ouverture d'une procédure au titre de l'article 169 du traité, elle n'a pas indiqué, à tout le moins par catégorie de documents, les raisons pour lesquelles elle considère que les documents mentionnés dans la demande adressée par le requérant à la DG XI étaient tous liés à l'ouverture éventuelle d'une procédure en manquement (voir ci-dessus point 64).

75 Ensuite, force est de constater que, dans sa lettre du 17 novembre 1994, la DG XI n'a pas non plus indiqué, à tout le moins par catégorie de documents, les raisons pour lesquelles elle considère que les documents qui lui étaient demandés relevaient tous de l'exception tirée de la protection de l'intérêt public. Elle s'est en effet contentée d'expliquer que « dans le cas des documents que vous avez demandés, les exceptions pertinentes sont celles relatives à la protection de l'intérêt public (en particulier, des activités d'inspection et d'enquête) et à la protection de l'intérêt de la Commission relatif au secret de ses délibérations. Les documents que vous avez demandés concernent l'examen de plaintes ainsi que des délibérations internes de la Commission » (voir ci-dessus point 15).

76 Enfin, comme la Commission s'est abstenue d'indiquer dans la décision litigieuse et dans la lettre de la DG XI du 17 novembre 1994 que tous les documents visés par la demande que le requérant a adressée à la DG XI étaient couverts par l'exception tirée de la protection de l'intérêt public, et qu'elle a conjointement

invoqué l'exception tirée de la protection de l'intérêt de l'institution relatif au secret de ses délibérations, le requérant ne pouvait exclure que l'accès à une partie des documents détenus par la DG XI lui était refusé parce qu'ils étaient couverts par la seule exception tirée de la protection de l'intérêt de l'institution relatif au secret de ses délibérations. Or, ni le contenu de la décision litigieuse ni celui de la lettre de la DG XI du 17 novembre 1994 ne permettent au requérant et par conséquent au Tribunal, de vérifier si la Commission a observé son obligation de mettre réellement en balance les intérêts en présence, prescrite par les dispositions du code de conduite (voir ci-dessus point 59), puisqu'elles invoquent toutes les deux l'exception tirée de la protection de l'intérêt de l'institution relatif au secret de ses délibérations, sans faire état d'une quelconque mise en balance des intérêts en présence.

77 Il s'ensuit que, en ce qu'elle porte sur la demande du requérant adressée à la DG XI, la décision litigieuse ne répond pas non plus aux exigences de motivation de l'article 190 du traité et doit donc être annulée dans cette mesure.

78 Pour ces raisons, le Tribunal estime que le recours est fondé et que la décision litigieuse doit être annulée.

Sur les dépens

79 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. La Commission ayant succombé, il y a lieu, eu égard aux conclusions du requérant, de la condamner aux dépens. Aux termes de l'article 87, paragraphe 4, du même règlement, les États membres et les institutions qui sont intervenus au litige supportent leurs dépens. En conséquence, le royaume de Suède, qui est intervenu au soutien des conclusions présentées par le requérant, et la République française et le Royaume-Uni, qui sont intervenus au soutien des conclusions présentées par la Commission, supporteront leurs propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (quatrième chambre élargie)

déclare et arrête:

1) La décision de la Commission du 2 février 1995 refusant au requérant l'accès aux documents de la Commission relatifs à l'examen du projet de construction d'un centre d'observation de la nature à Mullaghmore (Irlande) est annulée.

2) La Commission supportera, outre ses propres dépens, les dépens du requérant.

3) Le royaume de Suède, la République française et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord supporteront leurs propres dépens.

Lenaerts García-Valdecasas Lindh

Azizi Cooke

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 5 mars 1997.

Le greffier Le président

H. Jung K. Lenaerts