Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (huitième chambre)

7 juin 2013 *

« Accès aux documents — Règlement (CE) nº 1049/2001 — Documents concernant les négociations entre l'Union européenne et la République de l'Inde aux fins de la conclusion d'un accord de libre-échange — Refus d'accès — Exception relative à la protection de l'intérêt public en matière de relations internationales — Documents entrés dans le domaine public — Renonciation à une limitation de la diffusion des documents »

Dans l'affaire T-93/11,

Stichting Corporate Europe Observatory, établie à Amsterdam (Pays-Bas), représentée par M. S. Crosby, solicitor, et Me S. Santoro, avocat,

partie requérante,

contre

Commission européenne, représentée initialement par Mmes F. Clotuche-Duvieusart et C. ten Dam, puis par Mme Clotuche-Duvieusart et M. I. Zervas, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

soutenue par

République fédérale d'Allemagne, représentée par MM. T. Henze, J. Möller, Mmes K. Petersen et A. Wiedmann, en qualité d'agents,

partie intervenante,

ayant pour objet une demande d'annulation de la décision de la Commission du 6 décembre 2010 refusant à la requérante l'accès intégral à plusieurs documents concernant les négociations entre l'Union européenne et la République de l'Inde visant à la conclusion d'un accord de libre-échange, et ce en application de l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement (CE) nº 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO L 145, p. 43),

LE TRIBUNAL (huitième chambre),

composé de M. L. Truchot, président, Mme M. E. Martins Ribeiro (rapporteur) et M. A. Popescu, juges,

greffier : M. N. Rosner, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 11 janvier 2013,

* Langue de procédure : l'anglais.

rend le présent

Arrêt

Antécédents du litige

1 En 2007, ont débuté des négociations entre l'Union européenne et la République de l'Inde visant à la conclusion d'un accord de libre-échange.

2 Dans le cadre des travaux préparatoires à l'établissement de cet accord et en application de la décision 98/552/CE du Conseil, du 24 septembre 1998, relative à la mise en œuvre par la Commission d'actions relatives à la stratégie communautaire d'accès aux marchés (JO L 265, p. 31), un comité consultatif a été mis en place afin d'assister la Commission des Communautés européennes dans sa tâche consistant, plus particulièrement, à identifier les entraves aux accès aux marchés de l'État tiers concerné et les mesures susceptibles de les éliminer. Ce comité est, conformément à l'article 3 de la décision 98/552, composé de représentants des États membres et présidé par le représentant de la Commission.

3 Des représentants d'associations professionnelles ou de sociétés sont associés à ce processus et participent, en tant qu'experts, aux travaux du comité consultatif et de groupes de travail définis en fonction de compétences sectorielles.

4 La requérante, Stichting Corporate Europe Observatory, est une fondation de droit néerlandais qui, selon ses statuts, n'a pas de but lucratif (point 4.2 des statuts) et vise à « améliorer la connaissance générale de l'influence politique et économique de sociétés internationales et d'institutions financières » et à « émettre des solutions de rechange et des propositions politiques visant à limiter ces influences pour contribuer à l'avènement d'une société à la fois plus démocratique et socialement et économiquement plus juste » (point 4.1 des statuts).

5 Le 5 juin 2009, la requérante a adressé à la Commission, sur le fondement du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO L 145, p. 43), une demande d'accès aux documents suivants :

« 1) une liste des réunions auxquelles ont participé des fonctionnaires et/ou des représentants de la DG Commerce (y compris le commissaire et son cabinet) et des représentants de fédérations industrielles telles que BusinessEurope, le Forum européen des services, la Fédération bancaire européenne (FBE), la Fédération européenne d'associations et d'industries pharmaceutiques (EFPIA), les Eurochambres ou la Chambre de commerce américaine auprès de l'Union européenne (AmCham EU) et au cours desquelles il a été question de l'Inde, notamment des négociations commerciales entre l'UE et l'Inde (depuis février 2008) ;

2) une liste des réunions auxquelles ont participé des fonctionnaires et/ou des représentants de la DG Commerce (y compris le commissaire et son cabinet) et des représentants d'entreprises telles que Alcoa, Arcelor-Mittal, BASF, BP Europe, Exxonmobil, Pfizer, Shell, Unilever, Vedanta Resources ou Veolia et au cours desquelles il a été question de l'Inde, notamment des négociations commerciales entre l'UE et l'Inde (depuis février 2008) ;

3) les procès-verbaux et autres comptes rendus de ces réunions, y compris les documents contenant des évaluations des réunions et des points de suivi ;

4) toute correspondance (y compris les courriels) entre des fonctionnaires et/ou des représentants de la DG Commerce (y compris le commissaire et son cabinet) et des représentants des fédérations industrielles et des entreprises susmentionnées ou autres, dans laquelle il est question de l'Inde, notamment des négociations commerciales entre l'UE et l'Inde (depuis février 2008). »

6 À la suite d'un échange de correspondances avec la Commission, entre le 10 juin 2009 et le 19 février 2010, concernant l'état d'avancement du traitement de la demande d'accès présentée par la requérante le 5 juin 2009, celle-ci a, par lettre du 26 mars 2010, rappelé à la Commission son absence de réponse et lui a demandé de remédier à cette situation avant le 9 avril 2010.

7 En l'absence de réponse de la Commission, la requérante lui a adressé, par lettre du 13 avril 2010, une demande confirmative au sens de l'article 7, paragraphe 4, du règlement nº 1049/2001.

8 Par lettre du 29 avril 2010, la Commission a répondu à la demande initiale, octroyant un accès complet à plus d'une centaine de documents et partiel à plus d'une cinquantaine d'autres. L'accès à une trentaine de documents a été refusé en vertu de plusieurs exceptions prévues par le règlement nº 1049/2001.

9 Par lettre du 21 mai 2010, la requérante a adressé à la Commission une nouvelle demande confirmative concernant 17 documents dont l'accès complet lui avait été refusé, en soulignant que ces mêmes documents avaient été transmis, dans leur intégralité et sans aucune indication d'un quelconque caractère confidentiel, à un grand nombre de personnes, le nombre des destinataires potentiels étant lui-même très important. Elle a estimé que, dans ces circonstances, les documents en cause ne contenaient aucune information confidentielle ou étaient, en tout cas, tombés dans le domaine public. La requérante a précisé que, si elle n'avait pas d'objection concernant le motif de refus d'accès fondé sur la protection des intérêts commerciaux d'une personne physique ou morale, elle contestait la non-divulgation justifiée par la protection des relations entre l'Union et la République de l'Inde ou de tout intérêt connexe.

10 Par lettres des 21 juin et 12 juillet 2010, la Commission a informé la requérante qu'elle n'était pas encore en situation de donner une réponse finale à la demande confirmative du 21 mai 2010.

11 Le 14 septembre 2010, la requérante a introduit auprès du Tribunal un recours en annulation contre la décision implicite de rejet de la demande confirmative du 21 mai 2010.

12 Par lettre du 6 décembre 2010, la Commission a répondu à la demande confirmative du 21 mai 2010 (ci-après la « décision attaquée »).

13 Par ordonnance du 12 avril 2011, Stichting Corporate Europe Observatory/Commission (T-395/10, non publiée au Recueil), le Tribunal a prononcé un non-lieu à statuer et condamné la Commission aux dépens de l'instance.

Décision attaquée

14 La Commission a, compte tenu des termes de la demande confirmative du 21 mai 2010, identifié dans la décision attaquée, sous le titre 1 intitulé « L'objet de votre demande », 17 documents :

— le document 1 est une lettre du 18 mars 2008 adressée par le membre de la Commission chargé du commerce au secrétaire général de BusinessEurope ;

— les documents 2 à 8 constituent les procès-verbaux des réunions des groupes de travail sur l'accès aux marchés ;

— les documents 9 à 13 correspondent à des procès-verbaux des réunions du comité consultatif sur l'accès aux marchés ;

— le document 14 est une pièce jointe à un courriel adressé par la direction générale (DG) « Commerce » de la Commission à l'Association européenne des producteurs de pneus et de caoutchouc (ETRMA) le 23 juillet 2008 ;

— les documents 15 à 17 correspondent à d'autres courriels adressés par la DG « Commerce » à l'ETRMA les 24 juillet 2008, 23 mars 2009 et 7 juillet 2009.

15 Dans la décision attaquée, sous le titre 3 intitulé « Protection de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales », la Commission a accordé un accès partiel supplémentaire aux documents 11 et 12. Elle a, en revanche, confirmé son refus d'accès aux parties supprimées des documents 1 à 13 et 15 à 17 ainsi qu'au document 14 dans son intégralité, sur le fondement de l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement nº 1049/2001, qui prévoit l'exception au droit d'accès tirée de la protection des relations internationales.

16 En réponse à l'allégation de la requérante selon laquelle les documents en cause étaient d'ores et déjà tombés dans le domaine public, la Commission a indiqué que le document 1 est une « lettre envoyée à un destinataire particulier dans un contexte spécifique, ce qui n'est clairement pas la même chose que la publication d'un document ».

17 S'agissant des documents 2 à 13, la Commission a précisé que les règles standard applicables au comité consultatif sur l'accès aux marchés prévoient la possibilité de constituer des groupes de travail et d'inviter des experts. Elle a ajouté ce qui suit :

« C'est en cette qualité d'experts dotés d'un savoir spécifique sur des domaines particuliers que des représentants de diverses associations ont pris part aux discussions dans les groupes de travail et le comité consultatif lui-même sur l'accès aux marchés. Les règles standard susmentionnées prévoient que les discussions du comité doivent rester confidentielles. En signant la liste de présence, les personnes concernées s'engagent clairement à respecter cette condition. Le comité consultatif et ses groupes de travail ont été spécialement créés pour conseiller et accompagner la Commission dans son travail dans un domaine particulier. Il est fondamental que ce comité et les groupes de travail soient bien composés en termes d'expertise afin qu'ils puissent apporter une plus-value réelle à la position de l'Union et jouer le rôle qui leur a été assigné par le Conseil. Dans ce contexte particulier, le partage de l'information est l'élément clé pour permettre à ces groupes de mener à bien leur travail. La divulgation d'informations au sein du comité, à un groupe de personnes restreint et limitée aux questions sur lesquelles leur expertise est sollicitée, ne saurait être assimilée à une divulgation au public en général. »

18 En ce qui concerne les documents 14 à 17, la Commission a indiqué ce qui suit :

« Il doit être gardé en mémoire que, dans un contexte de négociations commerciales, il peut s'avérer nécessaire pour les services de la Commission de s'engager dans un échange d'informations avec les parties prenantes afin d'obtenir une compréhension actualisée et complète de la situation et, ainsi, d'être en mesure de mieux servir l'intérêt de l'Union. Cet échange est limité aux questions spécifiques sur lesquelles l'expertise et les avis des organisations concernées sont recherchés. Ces questions sont aussi d'un intérêt particulier pour ces parties prenantes spécifiques. Par conséquent, il doit être conclu que de tels échanges n'ont pas eu lieu dans le cadre du règlement nº 1049/2001, dès lors […] que ce règlement n'autorise pas les institutions à prendre en compte l'intérêt particulier d'un demandeur d'accès. Partant, il ne peut être exclu que l'information échangée dans ce contexte particulier puisse être couverte par certaines exceptions prévues par [ledit] règlement. »

Procédure et conclusions des parties

19 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 15 février 2011, la requérante a introduit le présent recours.

20 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 9 mai 2011, la République fédérale d'Allemagne a demandé à intervenir dans la présente procédure au soutien des conclusions de la Commission.

21 Par ordonnance du 24 juin 2011, le président de la huitième chambre du Tribunal a fait droit à la demande d'intervention de la République fédérale d'Allemagne et a ordonné que lui soit communiquée une copie de toutes les pièces de procédure.

22 La partie intervenante a déposé son mémoire en intervention dans les délais impartis.

23 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal a décidé d'ouvrir la procédure orale.

24 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal à l'audience du 11 janvier 2013.

25 La requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— constater que la décision attaquée enfreint le règlement n° 1049/2001, et, en particulier, l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, dudit règlement, et, par conséquent, annuler la décision attaquée ;

— condamner la Commission aux dépens.

26 La Commission, soutenue par la partie intervenante, conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— rejeter le recours ;

— condamner la requérante aux dépens.

En droit

Sur le moyen tiré d'une application erronée de l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement n° 1049/2001

27 La requérante soutient que l'exception relative à la protection de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales est inapplicable en l'espèce, « non pas parce que l'appréciation portée par la Commission sur la pertinence de cette exception dans le cas des documents en question est nécessairement erronée », mais au motif que ces documents sont entrés dans le domaine public du fait des actions et des omissions de la Commission.

28 La requérante fait valoir, à cet égard, que les documents en cause ont été communiqués, en intégralité et sans indication d'un quelconque caractère confidentiel, à des associations professionnelles comptant de très nombreux membres et, partant, à un nombre très élevé voire indéterminé de personnes, ce qui revenait à publier ou à faire entrer dans le domaine public lesdits documents. Elle avance également le fait que, au bas de la lettre du 18 mars 2008 adressée par le membre de la Commission chargé du commerce au secrétaire général de BusinessEurope, figure une note manuscrite de l'auteur invitant le destinataire à discuter de cette lettre avec la Confédération de l'industrie indienne (CII), laquelle compte 8 100 membres. Selon la requérante, la position de la Commission n'est valable que si la

question de l'appartenance des documents en cause au domaine public est tranchée sur la base des destinataires directs de ceux-ci, mais ne l'est plus en cas de prise en compte du nombre de personnes habilitées à prendre connaissance des documents après le premier destinataire.

29 Ainsi que la requérante l'a confirmé lors de l'audience en réponse à une question du Tribunal, elle ne conteste pas l'appréciation effectuée par la Commission au regard de l'objet et du contenu concret des documents sollicités, mais soutient que la divulgation supplémentaire de ceux-ci, en application du règlement nº 1049/2001 sur lequel repose sa demande d'accès, ne peut plus porter atteinte à la protection des relations internationales, puisque ces documents et les informations qui y sont contenues ont déjà été rendus publics par la Commission.

30 Il y a lieu, dès lors, de vérifier si les procès-verbaux des réunions du comité consultatif et des groupes de travail sur l'accès aux marchés, communiqués à tous les participants auxdites réunions et, notamment, à des organisations professionnelles comptant de nombreux membres, les courriels envoyés à l'ETRMA et la lettre du 18 mars 2008 adressée par le membre de la Commission chargé du commerce au secrétaire général de BusinessEurope peuvent être considérés, au regard des conditions de leur diffusion, comme des documents appartenant au domaine public.

31 En premier lieu, s'agissant de la question des destinataires des documents en cause, premièrement, il importe de souligner que la diffusion par la Commission de ces documents est intervenue dans le cadre d'un processus de consultation rendu obligatoire par l'article 3 de la décision 98/552.

32 Même si la Commission a finalement précisé, lors de l'audience, que le comité consultatif ne disposait pas, à l'époque des faits, d'un règlement intérieur calqué sur le règlement intérieur type visé par la décision 1999/468/CE du Conseil, du 28 juin 1999, fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (JO L 184, p. 23), pourtant évoqué dans la décision attaquée, il convient de constater que la constitution de groupes de travail pour l'examen de questions particulières, l'admission de tierces personnes en tant qu'experts et l'établissement de procès-verbaux ou de comptes rendus des réunions du comité consultatif et desdits groupes sur l'accès aux marchés révèlent un fonctionnement concret correspondant à celui prévu par le règlement intérieur type défini par la décision 1999/468.

33 Afin que ce comité puisse se prononcer conformément à une procédure qui requiert son intervention, il était nécessaire pour la Commission d'établir et d'adresser des documents à ses membres ainsi qu'aux organisations professionnelles et sociétés intervenant en qualité d'experts, ce qui permettait de considérer ces documents comme des documents internes au sens de l'article 4, paragraphe 3, du règlement nº 1049/2001 (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal du 9 septembre 2008, MyTravel/Commission, T-403/05, Rec. p. II-2027, point 111, confirmé par arrêt de la Cour du 21 juillet 2011, Suède/MyTravel et Commission, C-506/08 P, Rec. p. I-6237, point 93). La requérante reconnaît elle-même, dans la demande confirmative, que l'indication par la Commission de la transmission des procès-verbaux des réunions du comité consultatif et des groupes sur l'accès aux marchés aux différents participants est « tout à fait crédible, parce qu'autrement le travail des groupes en question aurait été impossible à gérer ».

34 Ainsi que le soulignent à juste titre la Commission et l'intervenante, la communication des documents en cause a donc été effectuée au profit d'un groupe spécifique de personnes pour des raisons également spécifiques.

35 Les destinataires des documents requis par la requérante sont des États membres, des organisations professionnelles et des sociétés participant, en tant qu'experts pour ces deux dernières entités, aux travaux du comité consultatif et de ses groupes de travail sur l'accès aux marchés d'un État tiers, et ce dans le cadre de réunions non ouvertes au public.

36 La participation à ce processus d'assistance de la Commission constitue un critère de différenciation prédéfini dont la satisfaction détermine la qualité de destinataire des documents en cause.

37 Les documents communiqués l'ont été, non à titre d'information générale, mais dans le cadre d'un échange technique circonscrit et dans le seul but de permettre à l'ensemble des participants de remplir leur rôle de conseiller auprès de la Commission, par le biais des travaux du comité et des groupes de travail sur des questions présentant un intérêt particulier évident pour l'ensemble des acteurs privés impliqués dans ce processus de consultation, de réflexion et d'échange d'informations.

38 La circonstance invoquée par la requérante à l'appui de son grief selon laquelle les documents sollicités ont été transmis à leurs destinataires sans suppression d'un passage quelconque ne fait que souligner la spécificité de la position des organisations professionnelles et des sociétés impliquées, telle que décrite ci-dessus.

39 Dans ces circonstances, la diffusion des documents en cause par la Commission ne saurait être considérée comme étant destinée et de nature à porter ces documents à la connaissance du public, c'est-à-dire à un ensemble indéterminé de personnes, envisagées de manière générale et abstraite.

40 N'est pas davantage assimilable au public l'ensemble constitué par les destinataires putatifs des documents requis, à savoir les membres des organisations professionnelles participant aux travaux du comité et des groupes de travail sur l'accès aux marchés. Lesdits membres représentent également un groupe spécifique de personnes défini à partir d'un critère prédéterminé, en l'occurrence l'appartenance à une association professionnelle dont l'expertise est requise dans le cadre d'un processus d'assistance de la Commission aux fins de la détermination d'une stratégie d'accès aux marchés d'un État tiers.

41 Deuxièmement, l'analyse des conditions de transmission des documents en cause, effectuée à la lumière de certaines dispositions du règlement nº 1049/2001 relatives à l'information « active » mise à la charge des institutions concernées, contredit les allégations de la requérante.

42 Ainsi, l'article 12, paragraphe 1, du règlement nº 1049/2001 prévoit que les institutions mettent autant que possible les documents à la disposition « directe » du public, sous forme électronique ou par l'intermédiaire d'un registre. Le paragraphe 2 dudit article dispose que les documents établis ou reçus dans le cadre de procédures visant à l'adoption d'actes légalement contraignants au sein des États membres ou pour ceux-ci devraient être « rendus directement accessibles », sous réserve des articles 4 et 9 du règlement nº 1049/2001.

43 L'article 10 du règlement nº 1049/2001 prévoit que l'accès aux documents s'exerce soit par consultation sur place, soit par délivrance d'une copie, y compris, le cas échéant, une copie électronique, selon la préférence du demandeur, mais que, si un document a déjà été divulgué par l'institution concernée et est « aisément accessible » pour le demandeur, l'institution peut satisfaire à son obligation d'octroyer l'accès aux documents en informant le demandeur des moyens d'obtenir le document souhaité.

44 Il y a lieu de constater que les formulations sur la mise à disposition « directe » des documents ou leur caractère « aisément accessible », caractérisant des situations où le droit d'accès du « public » est assuré de manière active par les institutions, ne recouvrent pas, à l'évidence, l'approche sélective adoptée en l'espèce par la Commission dans la communication des documents.

45 Troisièmement, il importe de relever que la requérante n'a fourni aucun élément concret permettant de conclure avec certitude que l'un quelconque des documents visés dans la demande confirmative d'accès du 21 mai 2010 s'est effectivement retrouvé en possession ou a été mis à la disposition directe de personnes morales ou physiques autres que ses destinataires initiaux.

46 S'il est vrai que les associations professionnelles ont, de manière générale, pour tâche d'informer et de consulter leurs membres sur les questions intéressant le secteur ou les intérêts représentés, cette caractéristique commune de l'objet statutaire de ces organisations, mise en exergue par la requérante, ne signifie pas que ces dernières transmettent systématiquement et en l'état tous les documents qui leur sont communiqués dans le cadre de leur activité de représentation et de défense des intérêts de leurs membres auprès d'une institution internationale.

47 Quant à la note manuscrite figurant au bas de la lettre du 18 mars 2008 adressée par le membre de la Commission chargé du commerce au secrétaire général de BusinessEurope, elle est ainsi libellée : « Vous pourriez faire des observations à vos homologues au sein de la CII au vu de ce qui précède. » Il ne saurait être déduit d'une telle note que la CII et ses membres ont eu effectivement connaissance de la teneur de la lettre du 18 mars 2008.

48 Dans ces circonstances, la divulgation de tout ou partie des documents sollicités aux membres des organisations professionnelles participant au processus d'assistance de la Commission visant à la détermination d'une stratégie d'accès aux marchés d'un État tiers ou à des personnes tierces n'a pas été démontrée.

49 En second lieu, la requérante fait valoir, en substance, que, en s'abstenant d'indiquer que les documents en cause ou certains passages revêtaient un caractère confidentiel, ce qu'elle aurait dû faire afin d'en empêcher la communication à des tiers, la Commission a implicitement renoncé à tout contrôle sur ces documents au moment où elle les a envoyés à leurs premiers destinataires, les faisant ainsi entrer dans le domaine public.

50 Il convient, tout d'abord, de relever que la copie d'un courriel adressé par la DG « Commerce » à l'ETRMA, daté du 7 juillet 2009, comporte un avertissement explicite de confidentialité. L'affirmation de la requérante manque donc en fait en ce qui concerne ce document.

51 Il y a lieu, ensuite, de rappeler que, selon l'article 9, paragraphe 1, du règlement nº 1049/2001, les documents sensibles sont des documents émanant des institutions ou des agences créées par elles, des États membres, de pays tiers ou d'organisations internationales, classifiés « TRÈS SECRET/TOP SECRET », « SECRET » ou « CONFIDENTIEL » en vertu des règles en vigueur au sein de l'institution concernée protégeant les intérêts fondamentaux de l'Union ou d'un ou plusieurs de ses États membres dans les domaines définis à l'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement nº 1049/2001, en particulier la sécurité publique, la défense et les questions militaires.

52 Si la qualification de document sensible soumet celui-ci à un mode de traitement particulier, elle ne saurait, à elle seule, justifier l'application des motifs de refus prévus à l'article 4, paragraphe 1, du règlement nº 1049/2001 (arrêt du Tribunal du 26 avril 2005, Sison/Conseil, T-110/03, T-150/03 et T-405/03, Rec. p. II-1429, point 73). Lorsqu'un tel document fait l'objet d'une demande d'accès, le préjudice causé par sa divulgation est apprécié comme pour tout autre document, à savoir, en principe, à partir d'un examen concret de son contenu.

53 Corrélativement, le fait qu'une des mentions visées à l'article 9, paragraphe 1, du règlement nº 1049/2001 ne figure pas sur les documents demandés, comme en l'espèce, ne suffit pas pour exclure l'application des exceptions prévues à l'article 4 dudit règlement, sous peine de priver d'effet utile cette disposition et de porter atteinte aux intérêts protégés par celle-ci.

54 Une même conclusion s'impose en ce qui concerne l'absence de la mention « Restreint UE » sur les documents, classification définie à l'article 16.1 de l'annexe intitulée « règles en matière de sécurité » du règlement intérieur de la Commission (JO 2000, L 308, p. 26), tel que modifié, notamment, par la décision 2001/844/CE, CECA, Euratom de la Commission, du 29 novembre 2001, modifiant son règlement intérieur (JO L 317, p. 1), invoquée par la requérante lors de l'audience.

55 La présence ou non d'une des mentions visées à l'article 9, paragraphe 1, du règlement nº 1049/2001 ou de la classification « Restreint UE » sur un document ne constitue donc pas un élément déterminant pour apprécier s'il doit ou non être protégé.

56 Il importe, enfin, de relever que la requérante ne saurait valablement attacher à une abstention de la Commission des effets juridiques créateurs d'un droit en sa faveur.

57 En effet, il ne peut, en principe, être tiré de conséquences juridiques de l'abstention d'une institution que lorsqu'elles sont expressément prévues par le droit de l'Union (voir, s'agissant de la question de l'adoption d'une décision, arrêt de la Cour du 9 décembre 2004, Commission/Greencore, C-123/03 P, Rec. p. I-11647, point 45).

58 Or, dans le domaine de l'accès aux documents, le silence d'une institution est uniquement pris en compte à l'article 8, paragraphe 3, du règlement nº 1049/2001, concernant le traitement des demandes confirmatives, lequel énonce clairement que « [l]'absence de réponse de l'institution dans le délai requis est considérée comme une réponse négative, et habilite le demandeur à former un recours juridictionnel contre l'institution et/ou à présenter une plainte au médiateur, selon les dispositions pertinentes du traité CE ».

59 Les assertions de la requérante relatives aux « risques » pris par la Commission ou à son « manque de prudence » dans la diffusion des documents et sur le préjudice susceptible de découler d'une telle situation sont dépourvues de pertinence pour la résolution du présent litige et relèvent d'une autre problématique, celle d'un éventuel engagement, dans un cas de figure donné, de la responsabilité non contractuelle de l'Union, au sens de l'article 340, deuxième alinéa, TFUE, pour comportement illicite de ses institutions.

60 S'il ne saurait donc être déduit d'une simple abstention de la Commission une renonciation implicite à toute limite à la diffusion des documents visés dans la demande d'accès, il en irait différemment dans l'hypothèse d'une indication explicite en ce sens émanant de cette institution.

61 À cet égard, il convient de rappeler que, au bas de la lettre du 18 mars 2008 adressée par le membre de la Commission chargé du commerce au secrétaire général de BusinessEurope, figure une note manuscrite de l'auteur ainsi libellée : « Vous pourriez faire des observations à vos homologues au sein de la CII au vu de ce qui précède. » Selon la requérante, il ressort de cette note que son auteur n'avait aucune objection à ce que la lettre soit communiquée à la CII, laquelle compte 8 100 membres.

62 Il est constant que la note en cause ne comporte pas d'autorisation de transmission de la lettre elle-même, mais vise seulement d'éventuels commentaires que le secrétaire général de BusinessEurope pourrait faire en lien avec la teneur de celle-ci et dont les destinataires ne pourraient être que les homologues de l'intéressé au sein de la CII et non les membres de cette dernière.

63 Une telle autorisation de communication ne saurait être qualifiée de renonciation explicite à toute limite à la diffusion de la lettre ou des informations qui y sont contenues, seule constatation qui aurait permis de considérer que le document en cause était véritablement entré dans le domaine public et qu'il était donc dorénavant accessible à toute personne ou entreprise intéressée (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 8 juillet 2010, Afton Chemical, C-343/09, Rec. p. I-7027, point 39).

64 Au surplus, à supposer que l'envoi de la lettre au secrétaire général de BusinessEurope accompagnée d'une autorisation limitée de communication sur son contenu soit de nature à porter atteinte à l'intérêt public tenant à la protection des relations internationales, sans qu'il puisse être considéré que ledit document relève du domaine public, il y aurait lieu de reconnaître à la Commission la possibilité d'invoquer l'exception prévue par l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement nº 1049/2001 afin d'empêcher une aggravation du préjudice causé par la diffusion initiale.

65 Il résulte des considérations qui précèdent que, contrairement aux allégations de la requérante, il ne saurait être considéré que les documents en cause et les informations qui y sont contenues sont entrés dans le domaine public du fait des actions et des omissions de la Commission.

66 La référence faite par la requérante aux conclusions de l'avocat général M[me] Kokott sous l'arrêt de la Cour du 29 juin 2010, Commission/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, Rec. p. I-5885, I-5887), à l'arrêt du Tribunal du 12 septembre 2007, API/Commission (T-36/04, Rec. p. II-3201), et aux « règles internes » de la Commission est, dès lors, dépourvue de toute pertinence, la réalité d'une mise à disposition du public de divers documents évoquée dans ces trois textes faisant précisément défaut en l'espèce.

67 Il convient de relever, au demeurant, que c'est au regard des informations sur une aide publique contenues dans la décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen et de la publication de celle-ci au *Journal officiel de l'Union européenne,* conformément à l'article 26, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil, du 22 mars 1999, portant modalités d'application de l'article [88] CE (JO L 83, p. 1), qu'il a été considéré que la Commission avait « rendu public » l'essentiel du contenu du dossier afférent à cette aide (conclusions de l'avocat général M[me] Kokott sous l'arrêt Commission/Technische Glaswerke Ilmenau, point 66 supra, point 134).

68 Une telle situation n'est en rien comparable avec la présente espèce, caractérisée par une absence totale de publication des documents requis ou des informations qui y sont contenues.

69 Aucune comparaison valable ne peut également être effectuée entre les documents requis et le rapport d'audience dont le Tribunal a constaté qu'il est rendu public le jour de l'audience (arrêt API/Commission, point 66 supra, point 98), ce qui signifie qu'il est rendu généralement et directement accessible. En effet, ce document est matériellement mis à la disposition de toute personne intéressée devant la salle d'audience, avant que les arguments des parties, que ledit document a pour objet de synthétiser, ne soient débattus au cours d'une audience publique.

70 S'agissant des règles internes de la Commission, la requérante fait valoir qu'elles prévoient que, si les « informations figurant dans un document ont déjà été transmises à un grand nombre de personnes [...], le refus de les divulguer n'est pas justifié » et que, en lui refusant l'accès aux documents demandés, la Commission a donc violé ses propres règles.

71 Outre le fait que les documents en cause n'ont été transmis qu'à un groupe restreint et spécifique de personnes, déterminé à partir d'un critère prédéfini consistant en la participation au processus d'assistance de la Commission (voir points 34 à 36 ci-dessus), cette argumentation de la requérante n'est pas, en tout état de cause, de nature à fonder la prétendue illégalité de la décision attaquée.

72 Il résulte de la jurisprudence que rien ne s'oppose à ce qu'une réglementation relative à l'organisation interne des travaux d'une institution engendre des effets juridiques à l'égard des tiers (voir arrêt de la Cour du 30 avril 1996, Pays-Bas/Conseil, C-58/94, Rec p. I-2169, point 38, et la jurisprudence citée).

73 La Cour a déjà jugé, statuant au sujet de mesures d'ordre interne adoptées par l'administration, que, si elles ne sauraient être qualifiées de règle de droit à l'observation de laquelle l'administration serait, en tout cas, tenue, elles énoncent toutefois une règle de conduite indicative de la pratique à suivre dont l'administration ne peut s'écarter, dans un cas particulier, sans donner des raisons qui soient compatibles avec le principe d'égalité de traitement. De telles mesures constituent dès lors un acte de caractère général dont les fonctionnaires et agents concernés peuvent invoquer l'illégalité à l'appui d'un recours formé contre des décisions individuelles prises sur leur fondement (arrêt de la Cour du 15 janvier 2002, Libéros/Commission, C-171/00 P, Rec. p. I-451, point 35).

74 Une telle jurisprudence s'applique à plus forte raison à des règles de conduite visant à produire des effets externes, comme c'est le cas des lignes directrices relatives au calcul des amendes infligées aux entreprises en raison de violations des règles de la concurrence. En adoptant de telles règles de conduite et en annonçant par leur publication qu'elle les appliquera dorénavant aux cas concernés par celles-ci, la Commission s'autolimite dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation et ne saurait se départir de ces règles sous peine de se voir sanctionner, le cas échéant, au titre d'une violation de principes généraux du droit, tels que l'égalité de traitement ou la protection de la confiance légitime. Il ne saurait dès lors être exclu que, sous certaines conditions et en fonction de leur contenu, de telles règles de conduite ayant une portée générale puissent déployer des effets juridiques (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 28 juin 2005, Dansk Rørindustri e.a./Commission, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P à C-208/02 P et C-213/02 P, Rec. p. I-5425, points 210 et 211).

75 En l'espèce, la requérante a produit aux débats un document intitulé « Vade-mecum sur l'accès aux documents » et portant la mention « DG Commerce ». Il se subdivise en trois parties, présentées sous les titres « Principes généraux », « Accès en relation avec des types particuliers de documents de la DG Commerce » et « Conséquences pratiques pour la DG Commerce », et comporte uniquement le rappel de différentes dispositions de la réglementation applicable, de la jurisprudence pertinente et des pratiques suivies par la direction concernée pour le traitement des demandes d'accès.

76 Lors de l'audience, la Commission a précisé que le document intitulé « Vade-mecum sur l'accès aux documents » constituait un document purement interne qui, à l'époque des faits, ne figurait même pas sur son site Internet. La requérante, qui a indiqué avoir obtenu le document en cause à la suite d'une demande d'accès fondée sur le règlement nº 1049/2001, n'a ni allégué ni a fortiori démontré que ledit document avait fait l'objet d'une quelconque publication à destination des tiers.

77 Il apparaît, dans ces circonstances, que le document intitulé « Vade-mecum sur l'accès aux documents » de la DG « Commerce » ne visait, en aucune façon, à produire des effets externes et s'analysait comme une simple instruction de service, n'ayant d'effets que dans la sphère interne de l'administration plus précisément au sein de la direction susmentionnée, et ne créant aucun droit au profit de tiers.

78 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que le moyen d'annulation tiré d'une application erronée de l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement nº 1049/2001 doit être rejeté.

Sur le moyen tiré d'un traitement discriminatoire de la requérante

79 La requérante prétend qu'il n'existe « pas de différence notable » entre elle et les secteurs industriels consultés par la Commission, de sorte qu'en divulguant des éléments uniquement à ces derniers la Commission a agi de manière discriminatoire. Il en irait d'autant plus ainsi que la Commission ne serait pas en mesure de démontrer pourquoi la requérante serait moins fiable ou digne de confiance que les organisations professionnelles destinataires des documents.

80 Selon une jurisprudence constante, le principe d'égalité de traitement exige que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale, à moins qu'un tel traitement ne soit objectivement justifié (arrêts de la Cour du 10 janvier 2006, IATA et ELFAA, C-344/04, Rec. p. I-403, point 95, et du 19 juillet 2012, Lietuvos geležinkeliai, C-250/11, point 44).

81 Ainsi qu'il a été mentionné aux points 35 et 37 ci-dessus, les documents requis par la requérante ont été communiqués à des organisations professionnelles et à des sociétés participant en tant qu'experts aux travaux du comité consultatif et de ses groupes de travail sur l'accès aux marchés d'un État tiers

et dans le seul but de permettre à l'ensemble des participants de remplir leur rôle de conseiller auprès de la Commission. Il est constant que lesdits documents n'ont pas été communiqués sur le fondement du règlement nº 1049/2001.

82 Il suffit de constater que la qualité susvisée fait objectivement défaut à la requérante, quelle que soit l'importance alléguée de son rôle dans les négociations internationales ou de sa fiabilité en tant qu'organisation inscrite au registre des groupes d'intérêt de la Commission.

83 Cette différence objective de situation explique et justifie la différence de traitement concernant l'accès aux documents en cause, de sorte qu'aucune violation du principe d'égalité de traitement au préjudice de la requérante ne saurait être reprochée à la Commission.

84 Il s'ensuit que le moyen d'annulation visé au point 79 ci-dessus doit être rejeté.

85 Pour autant que la requérante ait également entendu invoquer l'existence d'un intérêt particulier à l'obtention des documents demandés, il convient de rappeler qu'un tel intérêt ne saurait être pris en compte dans le cadre de l'application des exceptions obligatoires prévues par l'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement nº 1049/2001 (arrêt Sison/Conseil, point 52 supra, point 52, confirmé par arrêt de la Cour du 1er février 2007, Sison/Conseil, C-266/05 P, Rec. p. I-1233, point 47), ainsi que la Commission l'a relevé dans la décision attaquée.

86 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que le recours doit être rejeté.

Sur les dépens

87 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 requérante ayant succombé, il y a lieu de la condamner aux dépens conformément aux conclusions de la Commission.

88 La République fédérale d'Allemagne supportera ses propres dépens conformément à l'article 87, paragraphe 4, du règlement de procédure.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (huitième chambre)

déclare et arrête :

1) Le recours est rejeté.

2) La requérante supportera ses propres dépens ainsi que ceux exposés par la Commission européenne.

3) La République fédérale d'Allemagne supportera ses propres dépens.

Truchot Martins Ribeiro Popescu

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 7 juin 2013.

Signatures