DOCUMENT DE TRAVAIL

ARRÊT DU TRIBUNAL (cinquième chambre)

12 septembre 2013 (*)

« Accès aux documents – Règlement (CE) n° 1049/2001 – Projet de décision du Conseil autorisant la Commission à négocier l'accord d'adhésion de l'Union européenne à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales – Exception relative à la protection de l'intérêt public en matière de relations internationales – Accès partiel – Obligation de motivation – Demande de mesures d'organisation de la procédure ou d'instruction – Irrecevabilité »

Dans l'affaire T-331/11,

Leonard Besselink, demeurant à Utrecht (Pays-Bas), représenté par M^es^ O. Brouwer, J. Blockx et E. Raedts, avocats,

partie requérante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté initialement par M^mes^ C. Fekete, P. Plaza García et M. J. Herrmann, puis par M^me^ Plaza García, MM. Herrmann et B. Driessen, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

soutenu par

Commission européenne, représentée par M. E. Paasivirta et M^me^ P. Costa de Oliveira, en qualité d'agents,

partie intervenante,

ayant pour objet une demande d'annulation de la décision du Conseil du 1^er^ avril 2011 refusant l'accès intégral au document n° 9689/10, comportant un projet de décision du Conseil autorisant la Commission à négocier l'accord d'adhésion de l'Union européenne à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950,

LE TRIBUNAL (cinquième chambre),

composé de MM. S. Papasavvas, président, V. Vadapalas (rapporteur) et K. O'Higgins, juges,

greffier : M. N. Rosner, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 16 avril 2013,

rend le présent

Arrêt

Antécédents du litige

1 Le 23 janvier 2011, le requérant, M. Leonard Besselink, professeur de droit constitutionnel à la faculté de droit de l'université d'Utrecht (Pays-Bas), a demandé l'accès, en vertu 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), au document n ° 9689/10 comportant un projet de décision du Conseil de l'Union européenne autorisant la Commission européenne à négocier l'accord d'adhésion de l'Union européenne à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la « CEDH »).

2 Outre le projet de décision du Conseil autorisant l'ouverture des négociations pour l'adhésion de l'Union à la CEDH (ci-après le « projet de décision du Conseil »), le document n° 9689/10 comporte, en annexe, les directives de négociation à respecter par la Commission en qualité de négociateur de l'Union (ci-après les « directives de négociation »).

3 Le 27 janvier 2011, le Conseil a refusé l'accès au document n° 9689/10, sur la base de l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, et paragraphe 3, du règlement n° 1049/2001.

4 Le 17 février 2011, le requérant a présenté une demande confirmative, au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001.

5 Par décision du 1er avril 2011 (ci-après la « décision attaquée »), le Conseil a refusé l'accès intégral au document n° 9689/10 en invoquant l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement n° 1049/2001 et a donné l'accès à une version partiellement déclassifiée de ce document.

6 Dans la décision attaquée, le Conseil indique, tout d'abord, que « la divulgation du document [n °]9689/10 contenant le texte du projet de décision du Conseil précité révélerait les objectifs stratégiques de l'Union dans les négociations internationales en cause et permettrait ainsi à ses partenaires de négociations d'apprécier le degré de volonté de compromis de l'Union » et ajoute qu'« il existe un risque réel que la divulgation du mandat de négociation de l'Union affaiblisse la position de négociation de l'Union et porte atteinte à l'ensemble du processus sensible que constitue le processus d'adhésion à la CEDH » (point 7 de la décision attaquée).

7 Ensuite, le Conseil explique que « la divulgation d'un document préparatoire relatif à la position de l'Union dans les négociations aurait pour conséquence, au-delà du processus de négociation en cours, de mettre en péril le climat de confiance entre les acteurs qui participent directement ou indirectement à ces négociations en étant convaincus que les objectifs de négociation ne seront pas divulgués » et que « les futures négociations internationales menées par l'Union pourraient en pâtir » (point 8 de la décision attaquée).

8 En outre, le Conseil fait valoir que « [l]e libellé exact du mandat proprement dit n'a jamais été officiellement rendu public par le Conseil » et que « [l]'accès au texte exact du mandat ou à des parties de celui-ci révélerait à quiconque, y compris aux personnes participant aux négociations, le contenu précis et les limites des directives de négociation » (point 9 de la décision attaquée).

9 De surcroît, selon le Conseil, les parties du mandat de négociation portant sur l'adhésion de l'Union

aux protocoles additionnels à la CEDH ne pouvaient pas être divulguées, puisque, « [p]remièrement, le processus d'adhésion de l'Union à la CEDH se compos[ait] d'une combinaison d'actes unilatéraux et de négociations multilatérales intrinsèquement liés » et, « deuxièmement, il [était] clair que l'exception tirée des relations internationales s'appliqu[ait] à la fois aux actes unilatéraux et aux négociations internationales impliquant l'Union » (point 10 de la décision attaquée).

10 Par ailleurs, l'exception invoquée en l'espèce relevant de l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement n° 1049/2001, le Conseil précise que, « une fois qu'il a été établi que le document demandé relève de la sphère des relations internationales et que la protection de l'intérêt invoqué serait affectée si le document venait à être divulgué, l'institution doit refuser de le rendre public » sans qu'il soit nécessaire de mettre en balance l'intérêt public ainsi protégé avec un intérêt public supérieur justifiant la divulgation du document (point 12 de la décision attaquée).

11 Enfin, en application de l'article 4, paragraphe 6, du règlement n° 1049/2001, le Conseil a accordé un accès partiel aux pages 1 et 2 ainsi qu'au texte du projet de décision du Conseil figurant aux pages 3 et 4, à l'exception de l'article 5 de ce projet (point 14 de la décision attaquée).

Procédure et conclusions des parties

12 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 16 juin 2011, le requérant a introduit le présent recours.

13 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 16 septembre 2011, la Commission a demandé à intervenir au soutien des conclusions du Conseil. Il a été fait droit à cette demande par ordonnance du président de la cinquième chambre du Tribunal du 23 novembre 2011.

14 Par ordonnance du 21 février 2013, le Tribunal a ordonné que le document DS 1930/10 du Conseil, du 22 décembre 2010, présentant un document de travail de la Commission, figurant à l'annexe A.13 de la requête, ainsi que l'extrait dudit document, contenu au point 44 de la requête, soient écartés du dossier de l'affaire (ordonnance du Tribunal du 21 février 2013, Besselink/Conseil, T-331/11, non publiée au Recueil).

15 Dans le cadre des mesures d'instruction prévues à l'article 65 de son règlement de procédure, le Tribunal a, par ordonnance du 19 mars 2013, ordonné au Conseil de produire le document n ° 9689/10, sans qu'il soit communiqué au requérant et à la Commission. Par lettre du 10 avril 2013, le Conseil a produit le document n° 9689/10.

16 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 15 avril 2013, le requérant a saisi le Tribunal d'une demande d'adoption de mesures d'organisation de la procédure ou de mesures d'instruction (ci-après la « demande du 15 avril 2013 ») dans laquelle il indiquait que le document DS 1930/10 avait été publié sur le site Internet du Parlement du Royaume des Pays-Bas et par laquelle il sollicitait, premièrement, la production de la capture d'écran du site Internet du Parlement du Royaume des Pays-Bas sur lequel se trouvait le document en question, deuxièmement, de demander au Conseil d'expliquer sur quelle base ledit document devait toujours être considéré comme un document interne du Conseil et, troisièmement, de revoir l'ordonnance Besselink/Conseil, point 14 supra, au regard de ces faits prétendument nouveaux.

17 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal à l'audience du 16 avril 2013.

18 Lors de l'audience, le Conseil et la Commission ont été invités à soumettre leurs observations sur la

demande du requérant du 15 avril 2013.

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

– annuler la décision attaquée ;

– condamner le Conseil aux dépens, y compris ceux des parties intervenantes.

20 Le Conseil, soutenu par la Commission, conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

– rejeter le recours comme non fondé ;

– condamner le requérant aux dépens.

En droit

1. Sur la recevabilité de la demande du 15 avril 2013

21 Le requérant soutient, dans la demande du 15 avril 2013, que, le document DS 1930/10 ayant été publié par le Parlement du Royaume des Pays-Bas, il ne peut plus être considéré comme un document interne du Conseil. Au contraire, selon le requérant, le document DS 1930/10 devrait être considéré comme ayant été partagé avec les États membres sans qu'aucune limite ne leur ait été imposée quant à sa publication. En outre, le requérant soutient qu'aucune action n'aurait été entreprise par les institutions de l'Union afin de faire retirer le document DS 1930/10 du site Internet du Parlement du Royaume des Pays-Bas et que ledit document constituerait une preuve solide, venant à l'appui de son deuxième moyen, de ce que le Conseil a été excessif dans la rédaction de la décision attaquée. Enfin, l'intérêt du requérant de pouvoir se prévaloir de documents qui sont dans le domaine public devrait prévaloir dans de telles circonstances.

22 Lors de l'audience, le Tribunal a décidé de verser au dossier les captures d'écran et de poser aux parties les questions visées au deuxième point de la demande du 15 avril 2013 (voir point 16 ci-dessus).

23 S'agissant du troisième point de la demande du 15 avril 2013, le Conseil, soutenu par la Commission, a demandé à ce que l'ordonnance Besselink/Conseil, point 14 supra, soit maintenue. Le Conseil a insisté sur le fait que la divulgation du document DS 1930/10 par le Parlement du Royaume des Pays-Bas n'était pas pertinente pour déterminer si ledit document était dans le domaine public.

24 En vertu de l'article 64, paragraphe 2, du règlement de procédure, les mesures d'organisation de la procédure ont, notamment, pour objet d'assurer le bon déroulement de la procédure écrite ou orale et de faciliter l'administration des preuves ainsi que de déterminer les points sur lesquels les parties doivent compléter leur argumentation ou qui nécessitent une instruction. Quant aux mesures d'instruction, elles ont pour objet, conformément aux articles 65 à 67 du même règlement, de permettre de prouver la véracité des allégations factuelles faites par une partie à l'appui de ses moyens.

25 Or, la mesure d'organisation de la procédure ou d'instruction proposée par le requérant vise à réexaminer une ordonnance du Tribunal statuant sur une demande de retrait d'un document du dossier de l'affaire. Dès lors, cette demande dépasse l'objet d'une demande de mesure d'organisation de la procédure ou d'instruction au sens des articles 64 à 67 du règlement de procédure, de sorte que le Tribunal outrepasserait sa compétence en se prononçant sur cette demande.

26 Par conséquent, il convient de rejeter la demande du 15 avril 2013, en ce qu'elle vise à demander au Tribunal de revoir l'ordonnance du 21 février 2013, comme irrecevable.

2. Sur le fond

27 À l'appui de son recours, le requérant invoque trois moyens, tirés, le premier, de la violation de l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement n° 1049/2001, le deuxième, de la violation de l'article 4, paragraphe 6, dudit règlement et, le troisième, de la violation de l'obligation de motivation.

Considérations liminaires

28 À titre liminaire, il convient de rappeler que le règlement n° 1049/2001 vise, comme l'indiquent son considérant 4 et son article 1er, à conférer au public un droit d'accès aux documents des institutions qui soit le plus large possible (arrêt de la Cour du 1er juillet 2008, Suède et Turco/Conseil, C-39/05 P et C-52/05 P, Rec. p. I-4723, point 33, et arrêt du Tribunal du 3 octobre 2012, Jurašinović/Conseil, T-63/10, non encore publié au Recueil, point 28).

29 Cependant, ce droit n'en est pas moins soumis à certaines limites fondées sur des raisons d'intérêt public ou privé (arrêt de la Cour du 1er février 2007, Sison/Conseil, C-266/05 P, Rec. p. I-1233, point 62, et arrêt Jurašinović/Conseil, point 28 supra, point 29).

30 Plus spécifiquement, et en conformité avec son considérant 11, le règlement n° 1049/2001 prévoit, à son article 4, que les institutions refusent l'accès à un document dans le cas où la divulgation de ce dernier porterait atteinte à l'un des intérêts protégés par cet article (arrêt de la Cour du 21 septembre 2010, Suède e.a./API et Commission, C-514/07 P, C-528/07 P et C-532/07 P, Rec. p. I-8533, point 71, et arrêt Jurašinović/Conseil, point 28 supra, point 30).

31 Ensuite, lorsque la divulgation d'un document est demandée à une institution, celle-ci est tenue d'apprécier, dans chaque cas d'espèce, si ce document relève des exceptions au droit d'accès du public aux documents des institutions énumérées à l'article 4 du règlement n° 1049/2001 (voir, en ce sens, arrêt Suède et Turco/Conseil, point 28 supra, point 35). Compte tenu des objectifs poursuivis par ce règlement, ces exceptions doivent être interprétées et appliquées strictement (arrêt Suède et Turco/Conseil, point 28 supra, point 36).

32 Néanmoins, il y a lieu de rappeler que la nature particulièrement sensible et essentielle des intérêts protégés par l'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 1049/2001, combinée au caractère obligatoire du refus d'accès devant, aux termes de ladite disposition, être opposé par l'institution lorsque la divulgation au public d'un document porterait atteinte à ces intérêts, confère à la décision devant ainsi être prise par l'institution un caractère complexe et délicat nécessitant un degré de prudence tout particulier. Une telle décision requiert, dès lors, une marge d'appréciation (arrêt Sison/Conseil, point 29 supra, point 35, et arrêt Jurašinović/Conseil, point 28 supra, point 32).

33 Enfin, il convient de relever que les critères énoncés à l'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement n ° 1049/2001 sont très généraux, un refus d'accès devant en effet être opposé, ainsi qu'il ressort des termes de cette disposition, lorsque la divulgation du document concerné porterait « atteinte » à la protection de l'« intérêt public » en ce qui concerne, notamment, les « relations internationales » (arrêt Sison/Conseil, point 29 supra, point 36, et arrêt Jurašinović/Conseil, point 28 supra, point 33).

34 En conséquence, le contrôle exercé par le Tribunal sur la légalité de décisions des institutions refusant

l'accès à des documents en raison des exceptions relatives à l'intérêt public prévues à l'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 1049/2001 doit se limiter à la vérification du respect des règles de procédure et de motivation, de l'exactitude matérielle des faits, ainsi que de l'absence d'erreur manifeste dans l'appréciation des faits et de détournement de pouvoir (arrêt Sison/Conseil, point 29 supra, point 34, et arrêt Jurašinović/Conseil, point 28 supra, point 34).

Sur le premier moyen, tiré de la violation de l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement n° 1049/2001

35 Aux termes de l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement n° 1049/2001, les institutions refusent l'accès à un document dans le cas où sa divulgation porterait atteinte à la protection de l'intérêt public en matière de relations internationales.

36 Le requérant soutient que, premièrement, c'est à tort que le Conseil n'a pas tenu compte de la nature constitutionnelle du projet de décision et des directives de négociation contenus dans le document n ° 9689/10 auquel le requérant demandait à avoir accès. Deuxièmement, le requérant considère que l'accès au document est également garanti sur le fondement de la liberté d'expression prévue à l'article 11 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (JO 2010, C 83, p. 389). Troisièmement, le Conseil aurait négligé et omis de tenir compte des circonstances spécifiques et de l'objet de la présente affaire, ce qui signifie qu'aucun des arguments et aucune des raisons sur lesquels se fonde le Conseil pour soutenir que la divulgation du document n° 9689/10 porterait atteinte à l'intérêt public en matière de relations internationales ne saurait être accepté ou soutenu. Il en irait de même, quatrièmement, de la suggestion selon laquelle la divulgation du document n° 9689/10 pourrait avoir des conséquences négatives sur les futures négociations conduites par l'Union.

37 En premier lieu, s'agissant des griefs avancés par le requérant relatifs à la prétendue nature constitutionnelle du document n° 9689/10 et ceux relatifs à la prétendue violation de l'article 11 de la charte des droits fondamentaux, il convient de les rejeter comme irrecevables, conformément à l'article 44, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure.

38 En effet, il y a lieu de rappeler que, selon l'article 44, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure, la requête introductive d'instance doit contenir un exposé sommaire des moyens invoqués. Cette indication doit être suffisamment claire et précise pour permettre à la partie défenderesse de préparer sa défense et au Tribunal de statuer sur le recours, le cas échéant sans autre information à l'appui. Le requérant doit, de ce fait, expliciter en quoi consiste le moyen sur lequel le recours est fondé, de sorte que sa seule énonciation abstraite ne répond pas aux exigences du règlement de procédure. Des exigences analogues sont requises lorsqu'un grief est invoqué au soutien d'un moyen (arrêt du Tribunal du 14 mai 1998, Mo och Domsjö/Commission, T-352/94, Rec. p. II-1989, point 333).

39 Or, il convient de constater que, concernant le grief tiré de la prétendue nature constitutionnelle du document n° 9689/10, le requérant se borne à évoquer l'arrêt Suède et Turco/Conseil, point 28 supra, et argue qu'un débat public devait être permis préalablement à l'adhésion de l'Union à la CEDH. Or, le caractère extrêmement laconique et sommaire de la présentation du grief en question ne permet pas de déterminer quelle est la violation alléguée, de façon à permettre au Tribunal d'exercer son contrôle (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal du 21 mars 2002, Shaw et Falla/Commission, T-131/99, Rec. p. II-2023, point 172).

40 De même, s'agissant du grief tiré de la prétendue violation de l'article 11 de la charte des droits fondamentaux, le requérant s'est contenté d'indiquer que le refus d'accès au document n° 9689/10

constituait une violation de la liberté d'expression garantie par cet article. Cette énonciation abstraite et non étayée ne répond pas aux exigences requises par l'article 44, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure.

41 Ainsi, il convient de rejeter ces griefs comme irrecevables, conformément à l'article 44, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure.

42 En tout état de cause, le contrôle du Tribunal doit porter sur la légalité de la décision attaquée à la lumière du seul règlement n° 1049/2001, et non sur la prétendue nature constitutionnelle du document n ° 9689/10 ou sur la légalité du règlement n° 1049/2001 au regard de la charte des droits fondamentaux, eu égard au fait qu'aucune exception d'illégalité n'a été soulevée en l'espèce.

43 À cet égard, à supposer même que le grief tiré de la nature constitutionnelle du document n° 9689/10 puisse être compris comme visant à établir que l'adhésion de l'Union à la CEDH est une question à portée constitutionnelle, le document n° 9689/10 a été spécifiquement rédigé en vue de l'ouverture des négociations devant conduire à l'adhésion de l'Union à la CEDH. Ainsi, ce n'est pas la question de savoir si l'Union va adhérer à la CEDH qui se pose, mais celle de savoir de quelle manière cette adhésion va avoir lieu. Il s'agit donc, dans le cadre de ce document, de discuter des modalités d'adhésion de l'Union à la CEDH et, partant, des objectifs stratégiques à atteindre dans le cadre des négociations avec les partenaires. Du fait de son contenu, le document n° 9689/10 est susceptible de relever de l'exception relative à l'intérêt public en matière de relations internationales.

44 Or, il y a lieu de rappeler que les exceptions énoncées à l'article 4, paragraphe 1, du règlement n ° 1049/2001 sont rédigées en termes impératifs et, partant, que les institutions sont obligées de refuser l'accès aux documents relevant de ces exceptions obligatoires lorsque la preuve des circonstances visées par ces exceptions est rapportée, sans qu'il soit nécessaire de mettre en balance la protection de l'intérêt public avec un intérêt général supérieur (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal du 25 avril 2007, WWF European Policy Programme/Conseil, T-264/04, Rec. p. II-911, points 44 et 45).

45 En outre, même en admettant que les dispositions de l'article 6, paragraphe 2, TUE, en ce qu'elles prévoient que l'Union adhère à la CEDH, revêtiraient une portée constitutionnelle, cela ne saurait occulter le fait que les modalités pratiques de cette adhésion, lesquelles ne sont pas prévues dans le traité UE, se font dans le cadre des relations internationales de l'Union. Dès lors, cela ne saurait avoir d'influence sur la question de savoir si la divulgation du document n° 9689/10 est susceptible de porter atteinte aux intérêts protégés par l'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 1049/2001, ni, partant, sur celle de savoir si l'accès sollicité à un tel document doit être refusé. Il convient notamment de relever à cet égard que l'article 12, paragraphe 2, dudit règlement, s'il prévoit 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, ajoute toutefois qu'il n'en va de la sorte que sous réserve des articles 4 et 9 de ce même règlement (voir, en ce sens, arrêt Sison/Conseil, point 29 supra, point 41).

46 Enfin, l'argument du requérant, selon lequel l'arrêt Sison/Conseil, point 29 supra, ne serait pas applicable en l'espèce dans la mesure où les objectifs poursuivis par la partie requérante dans cette affaire étaient d'ordre privé alors que lui-même cherchait à créer un espace de débat public, doit être rejeté. En effet, conformément à l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1049/2001, les bénéficiaires du droit d'accès aux documents des institutions sont les citoyens de l'Union et toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un État membre, sans que ces personnes soient tenues de justifier d'un intérêt spécifique à en obtenir l'accès. Le fait que le requérant ait souhaité créer un espace de débat public est donc sans incidence s'agissant du droit d'accès aux documents prévu par le

règlement n° 1049/2001 et des décisions adoptées sur son fondement (voir, par analogie, arrêt du Tribunal du 13 décembre 2012, Commission et Strack/Strack et Commission, T-197/11 P et T-198/11 P, non encore publié au Recueil, point 48).

47 Par ailleurs, même à supposer que le refus adressé au requérant en l'espèce doive également être analysé sous l'angle de la liberté d'expression et d'information consacrée par l'article 11 de la charte des droits fondamentaux, il n'en demeure pas moins que l'exercice de cette liberté peut, conformément à l'article 52, paragraphe 1, de ladite charte, être limité, sans qu'il puisse y avoir ingérence des autorités publiques, au sens de l'article 11, paragraphe 1, de la même charte.

48 Dans la présente affaire, il n'existe pas d'actes proprement dits d'ingérence des autorités de l'Union dans la liberté du requérant de recevoir l'information qui l'intéresse. Il y a d'ailleurs lieu de noter que le requérant lui-même ne fait pas mention d'une ingérence du Conseil. Il s'ensuit que, même à le supposer conforme à l'article 44, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure, le grief du requérant tiré de la violation de son droit à la liberté d'expression garanti par l'article 11 de la charte des droits fondamentaux et l'article 10 de la CEDH est inopérant.

49 En deuxième lieu, selon le requérant, le fait que, premièrement, d'importantes parties des directives de négociation ne concernent pas des sujets faisant l'objet des négociations et, deuxièmement, diverses parties des directives de négociation ont déjà été rendues publiques plaident pour la divulgation complète du document n° 9689/10.

50 Il y a lieu de rappeler que, lorsque l'institution concernée décide de refuser l'accès à un document dont la communication lui a été demandée, il lui incombe, en principe, de fournir des explications quant à la question de savoir de quelle manière l'accès à ce document pourrait porter concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt protégé par une exception prévue à l'article 4 du règlement n ° 1049/2001 que cette institution invoque (arrêt du Tribunal du 6 décembre 2012, Evropaïki Dynamiki/Commission, T-167/10, non publié au Recueil, point 64).

51 Toutefois, conformément à ce qui a été indiqué au point 34 ci-dessus, le contrôle du Tribunal se limitera à la vérification de l'absence d'erreur manifeste dans l'appréciation des faits.

52 Le requérant précise, premièrement, que l'exception relative à l'intérêt public en matière de relations internationales ne s'applique que dans le cas où la divulgation d'un document porterait atteinte à cet intérêt public. Or, la question portant sur le fait de savoir à quels protocoles additionnels à la CEDH l'Union va adhérer ne serait pas soumise à des négociations. Partant, leur divulgation ne pourrait pas porter atteinte à l'intérêt public en matière de relations internationales.

53 À cet égard, le requérant invoque le document n° 14516/10 du Conseil, du 13 octobre 2010, joint en annexe A.11 de la requête, dans lequel est indiqué que la Commission a informé le groupe de travail intitulé « Droits fondamentaux, droits des citoyens et libre circulation des personnes » de ce que, d'une part, la directive de négociation n° 5, relative à l'adhésion de l'Union aux protocoles additionnels à la CEDH, a été communiquée aux partenaires de l'Union dans les négociations et que, d'autre part, la question de l'adhésion de l'Union aux protocoles additionnels à la CEDH ne fait pas partie des négociations.

54 Le Conseil, au point 10 de la décision attaquée, a indiqué que, « [p]remièrement, le processus d'adhésion de l'Union à la CEDH se compos[ait] d'une combinaison d'actes unilatéraux et de négociations multilatérales intrinsèquement liés » et que, « deuxièmement, il [était] clair que l'exception tirée des relations internationales s'appliqu[ait] à la fois aux actes unilatéraux et aux négociations

internationales impliquant l'Union ».

55 Le Conseil a précisé, dans le mémoire en défense, que, même s'il était possible de convenir que le choix du ou des protocoles auxquels il convenait d'adhérer appartenait à l'Union, d'autres questions, comme celle de savoir s'il était possible à une entité non étatique comme l'Union d'adhérer aux protocoles additionnels ou encore celle des conditions concrètes d'une telle adhésion, devaient encore être discutées dans le cadre des négociations.

56 À cet égard, quand bien même le choix des protocoles additionnels auxquels l'Union va adhérer constitue un choix qui lui est propre, il n'en demeure pas moins que ces protocoles sont des instruments conventionnels internationaux. Partant, il convient de considérer que la directive de négociation n° 5, relative à la question de l'adhésion de l'Union aux protocoles additionnels à la CEDH, est susceptible de relever de l'exception relative à l'intérêt public en matière de relations internationales.

57 Cela étant, il y a lieu de tenir compte du contexte particulier dans lequel s'inscrit l'examen de l'accès à la directive de négociation n° 5, compte tenu des circonstances, citées au point 53 ci-dessus.

58 À cet égard, sans que ce fait n'ait été remis en cause par le Conseil ou la Commission, il convient de souligner que la directive de négociation n° 5 a fait l'objet d'une communication aux partenaires des négociations. Dès lors, il n'est pas possible de justifier le risque d'atteinte à l'intérêt public en matière de relations internationales par le fait que la divulgation de cette directive affaiblirait la position de négociation de l'Union.

59 En outre, il ressort de l'examen du document n° 9689/10 produit par le Conseil en exécution de l'ordonnance du 19 mars 2013 que la directive de négociation n° 5 ne contient que la position de l'Union sur la question de l'adhésion de l'Union aux protocoles additionnels et ne contient pas, par exemple, la position des partenaires de l'Union dans les négociations, ni la position de l'Union sur la position de ses partenaires. De ce fait, la divulgation de la directive de négociation n° 5 ne saurait mettre en péril le climat de confiance entre les acteurs qui participent directement ou indirectement à ces négociations.

60 Enfin, il ne ressort pas de la décision attaquée en quoi la divulgation de la directive de négociation n° 5 porterait concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt public en matière de relations internationales. En effet, le Conseil se contente, au point 10 de ladite décision, d'indiquer que l'exception relative à l'intérêt public en matière de relations internationales s'applique également à des actes unilatéraux, sans indiquer les éléments concrets permettant de conclure que la divulgation de la directive de négociation n ° 5 porterait atteinte à cet intérêt public.

61 Partant, il convient de conclure que le Conseil a commis une erreur manifeste d'appréciation en refusant l'accès à la directive de négociation n° 5.

62 Le requérant fait valoir, deuxièmement, que des documents accessibles au public copient, paraphrasent ou discutent, de manière répétée, des parties substantielles des directives de négociation contenues dans le document n° 9689/10. Il en résulterait que le Conseil ne peut plus faire valoir que la divulgation de ces directives révélerait les objectifs visés par l'Union et affaiblirait sa position dans les négociations.

63 Le Conseil considère qu'il y a lieu de faire la distinction entre faire référence aux directives de négociation et divulguer le contenu exact et les limites de celles-ci.

64 En outre, le Conseil a précisé que le document n° 9689/10 est un document préparatoire dont la

divulgation affaiblirait la position dans la négociation de l'Union. Cette divulgation donnerait un aperçu des discussions internes au sein du Conseil sur les directives de négociation en vue de l'adhésion de l'Union à la CEDH, ce qui permettrait au partenaire dans la négociation de l'Union de repérer les questions ayant donné lieu à des divergences de vue au cours des débats internes au niveau de l'Union.

65 Au point 9 de la décision attaquée, le Conseil a souligné ce qui suit :

« Le libellé exact du mandat proprement dit n'a jamais été officiellement rendu public par le Conseil. L'accès au texte exact du mandat ou à des parties de celui-ci révélerait à quiconque, y compris aux personnes participant aux négociations, le contenu précis et les limites des directives de négociation. Comme cela a été indiqué précédemment, la divulgation du mandat de négociation de l'Union affaiblirait la position de négociation de l'Union et porterait atteinte à l'ensemble du processus sensible que constitue le processus d'adhésion à la CEDH. »

66 À cet égard, il y a lieu de remarquer que l'annexe A.12 de la requête, à savoir le document n ° 11394/10 du Conseil, du 22 juin 2010, contient un paragraphe indiquant que les délégués respectifs des États membres à la réunion du Comité directeur pour les droits de l'homme ont mis en doute les directives de négociation n° 1, sous e), n° 6, n° 7, n° 8 et n° 10, sous b). Le contenu détaillé de ces directives n'a cependant pas été reproduit.

67 L'annexe A.14 de la requête est constituée par le document n° 10568/10 du Conseil, du 2 juin 2010, relatif au rôle de la Cour de justice de l'Union européenne dans le contrôle de la compatibilité des actes de l'Union avec les droits fondamentaux, qui fait l'objet de la directive de négociation n° 11.

68 Quant à l'annexe A.15 de la requête, à savoir le document n° 10569/10 du Conseil, du 2 juin 2010, il traite du mécanisme de codéfendeur, sujet abordé dans la directive de négociation n° 10.

69 Enfin, s'agissant de l'annexe A.8 de la requête, soit la communication commune du président de la Cour européenne des droits de l'homme et du président de la Cour de justice du 24 janvier 2011, et de l'annexe A.16 de la requête, à savoir le discours d'un juge à la Cour de justice du 18 mars 2010, il s'agit de documents relatifs au rôle de la Cour de justice une fois que l'Union aura adhéré à la CEDH. Dans ces documents, il n'y a toutefois pas de mention explicite de la directive de négociation n° 11.

70 Il convient tout d'abord de rappeler qu'il ne peut être exclu que la divulgation des positions de l'Union dans des négociations internationales puisse porter atteinte à la protection de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales (arrêt du Tribunal du 19 mars 2013, In 't Veld/Commission, T-301/10, non encore publié au Recueil, point 123).

71 Ensuite, quand bien même certains éléments des directives de négociation auraient été publiés, il convient de constater que, comme l'a indiqué le Conseil, le contenu exact de celles-ci n'a pas été divulgué. Or, il convient de souligner que la considération selon laquelle la connaissance des directives de négociation aurait pu être exploitée par l'autre partie aux négociations est suffisante pour établir un risque d'atteinte à l'intérêt de l'Union en matière de relations internationales.

72 En outre, comme il ressort de la décision attaquée, le document n° 9689/10 est un document préparatoire. Or, dans le contexte des négociations internationales, les positions prises par l'Union sont, par hypothèse, susceptibles d'évoluer en fonction du cours de ces négociations, des concessions et des compromis consentis dans ce cadre par les différentes parties prenantes. La formulation de positions de négociation peut impliquer un certain nombre de considérations tactiques de la part des négociateurs, dont l'Union elle-même. Dans ce contexte, il ne saurait être exclu que la divulgation par

l'Union, au public, de ses propres positions de négociation, alors même que les positions de négociation des autres parties demeureraient secrètes, puisse avoir pour conséquence d'affecter négativement, en pratique, la capacité de négociation de l'Union (arrêt In 't Veld/Commission, point 70 supra, point 125).

73 Par conséquent, le Conseil a pu légalement considérer que divulguer le contenu exact des directives de négociation, à l'exception de la directive de négociation n° 5, pouvait porter atteinte à l'intérêt public en matière de relations internationales.

74 En troisième lieu, selon le requérant, le Conseil n'a pas montré en quoi la divulgation du projet de décision et des directives de négociation contenus dans le document n° 9689/10 pourrait avoir des conséquences négatives sur les futures négociations conduites par l'Union. Les craintes du Conseil à cet égard seraient purement hypothétiques, contrairement à ce qu'exige la jurisprudence de la Cour.

75 À cet égard, le Conseil a indiqué, au point 8 de la décision attaquée, ce qui suit :

« [L]a divulgation d'un document préparatoire relatif à la position de l'Union dans les négociations aurait pour conséquence, au-delà du processus de négociation en cours, de mettre en péril le climat de confiance entre les acteurs qui participent directement ou indirectement à ces négociations en étant convaincus que les objectifs de négociation ne seront pas divulgués. Les futures négociations internationales menées par l'Union pourraient en pâtir. »

76 Le Conseil, dans le mémoire en défense, a précisé que le texte du projet de décision et des directives de négociation contenu dans le document n° 9689/10 résultait de discussions préliminaires tenues au sein du Conseil et reflétait donc un état intermédiaire des débats au sein de celui-ci, certaines questions ayant été laissées en suspens et d'autres ayant fait l'objet de positions divergentes. Par conséquent, la divulgation du document demandé affaiblirait la position du négociateur de l'Union dans les négociations en cours et aurait, en outre, une incidence négative sur la capacité de l'Union à mener dans la sérénité ses discussions internes sur des questions stratégiques liées aux négociations internationales.

77 Contrairement à ce que le requérant prétend dans le mémoire en réplique, il ressort du point 8 de la décision attaquée que le document n° 9689/10 est un document préparatoire. En outre, aux points 1, 5 et 7 de la décision attaquée, le terme « projet » est utilisé pour désigner le contenu du document demandé.

78 En l'occurrence, il suffit de relever que, comme il est établi aux points 71 et 72 ci-dessus, la considération selon laquelle la connaissance des directives de négociation aurait pu être exploitée par l'autre partie aux négociations est suffisante pour établir un risque d'atteinte à l'intérêt de l'Union en matière de relations internationales et la divulgation des positions de l'Union, alors même qu'elles sont susceptibles d'évoluer au cours des négociations, pourrait porter atteinte à sa capacité de négociation.

79 Par conséquent, il convient de rejeter le premier moyen comme étant pour partie irrecevable et pour partie non fondé, à l'exception du grief relatif à la directive de négociation n° 5, pour lequel il convient de conclure que le Conseil a commis une erreur manifeste d'appréciation en refusant l'accès à ladite directive.

Sur le deuxième moyen, tiré de la violation de l'article 4, paragraphe 6, du règlement n ° 1049/2001

80 Le requérant considère que le Conseil a violé l'article 4, paragraphe 6, du règlement n° 1049/2001 et

le principe de proportionnalité en s'abstenant d'examiner s'il était opportun d'accorder un accès partiel au document n° 9689/10 et de limiter le refus aux parties dudit document pour lesquelles ce refus était approprié et strictement nécessaire. À cet égard, le Conseil n'aurait pas procédé à une appréciation correcte et appropriée des passages pour lesquels un accès partiel aurait pu être accordé.

81 Le Conseil soutient qu'il a examiné la possibilité d'autoriser un accès partiel au document n° 9689/10, conformément à l'article 4, paragraphe 6, du règlement n° 1049/2001, et qu'il a motivé à suffisance de droit la nécessité d'une protection contre la divulgation d'une partie dudit document, et ce à la lumière de son contenu. En l'occurrence, ce serait précisément à la suite de cet examen que le Conseil aurait autorisé un accès partiel au paragraphe introductif (pages 1 et 2 du document n° 9689/10) ainsi qu'au texte du projet de décision du Conseil (pages 3 et 4 du document n° 9689/10), à l'exception de l'article 5 de ce projet.

82 Conformément à l'article 4, paragraphe 6, du règlement n° 1049/2001, si une partie seulement du document demandé est concernée par une ou plusieurs des exceptions susvisées, les autres parties du document sont divulguées.

83 Selon la jurisprudence de la Cour, l'examen de l'accès partiel à un document des institutions de l'Union doit être réalisé à l'aune du principe de proportionnalité (arrêt de la Cour du 6 décembre 2001, Conseil/Hautala, C-353/99 P, Rec. p. I-9565, points 27 et 28).

84 Il résulte des termes mêmes de l'article 4, paragraphe 6, du règlement n° 1049/2001 qu'une institution est tenue d'examiner s'il convient d'accorder un accès partiel aux documents visés par une demande d'accès, en limitant un refus éventuel aux seules données couvertes par les exceptions visées. L'institution doit accorder un tel accès partiel si le but poursuivi par cette institution, lorsqu'elle refuse l'accès au document, peut être atteint dans l'hypothèse où cette institution se limiterait à occulter les passages qui peuvent porter atteinte à l'intérêt public protégé (arrêt Conseil/Hautala, point 83 supra, point 29, et arrêt WWF European Policy Programme/Conseil, point 44 supra, point 50).

85 En l'espèce, le Conseil a donné accès aux pages 1 et 2 du document ainsi qu'au texte du projet de décision du Conseil figurant aux pages 3 et 4, à l'exception de l'article 5 de ce projet (voir point 14 de la décision attaquée).

86 Il y a lieu de relever, à l'instar de ce que soulève le requérant, que l'accès partiel est très restreint, la version divulguée du document en cause étant limitée, essentiellement, à sa partie introductive et à une partie du projet de décision du Conseil.

87 Il convient, néanmoins, d'examiner si le caractère restreint de l'accès partiel accordé en l'espèce est justifié au regard de l'exception invoquée, à l'aune du principe de proportionnalité.

88 À cet égard, s'agissant de l'exception tirée de l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement n° 1049/2001, il convient de rappeler que le Conseil dispose d'un large pouvoir d'appréciation lorsqu'il apprécie si la divulgation d'un document peut porter atteinte à l'intérêt public en matière de relations internationales, compte tenu de la nature sensible et essentielle de l'intérêt protégé (voir point 33 ci-dessus).

89 Il résulte des développements précédents (voir points 61 et 73 ci-dessus) que le Conseil a commis une erreur manifeste d'appréciation en refusant de divulguer la directive de négociation n° 5, mais que, s'agissant des autres directives de négociation, le fait que certains éléments aient pu être rendus publics n'empêchait pas que la divulgation de leur contenu exact aurait pu porter atteinte à l'intérêt public en

matière de relations internationales.

90 Cela étant, il ressort de l'examen du document n° 9689/10 que certaines parties des directives de négociation auraient pu être divulguées sans que cela affecte l'intérêt public de l'Union en matière de relations internationales.

91 Il en est ainsi des parties du projet de décision et des directives de négociation dans lesquelles le Conseil s'est contenté de rappeler les principes devant présider aux négociations visant à l'adhésion de l'Union à la CEDH. En effet, l'article 6, paragraphe 2, TUE ainsi que le protocole n° 8, relatif à l'article 6, paragraphe 2, TUE sur l'adhésion de l'Union à la CEDH, ont déjà précisé certains objectifs à atteindre ou les limites à ne pas dépasser lors de ces négociations, comme le fait que l'adhésion de l'Union à la CEDH ne doit affecter ni les compétences de l'Union ni les attributions de ses institutions.

92 Il en va également de même des directives de négociation dans lesquelles le Conseil établit tout au plus une liste de questions qui devront être abordées lors des négociations sans pour autant y apporter de réponse précise (voir, par analogie, arrêt In 't Veld/Commission, point 70 supra, point 140).

93 Dans ces conditions, l'erreur constatée dans le cadre de l'application de l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement n° 1049/2001 conduit à l'illégalité de l'analyse opérée dans la décision attaquée, en ce qui concerne l'étendue de l'accès partiel.

94 Il résulte de l'ensemble de ces considérations que, dans le cadre de l'accès partiel au document, le Conseil n'a pas satisfait à son obligation de limiter le refus aux seules informations couvertes par l'exception invoquée.

95 L'examen du deuxième moyen conduit donc à l'annulation partielle de la décision attaquée, en ce qu'elle refuse l'accès à la directive de négociation n° 5 et aux parties non divulguées du document sollicité, qui rappellent les principes posés par le traité UE devant présider aux négociations visant à l'adhésion de l'Union à la CEDH ou qui posent seulement les questions devant être abordées lors des négociations.

Sur le troisième moyen, tiré d'une violation de l'obligation de motivation

96 Toute décision d'une institution au titre des exceptions énumérées à l'article 4 du règlement n ° 1049/2001 doit être motivée. Si une institution décide de refuser l'accès à un document dont la divulgation lui a été demandée, il lui incombe de fournir des explications quant aux questions de savoir, premièrement, comment l'accès à ce document pouvait porter concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt protégé par une exception prévue à l'article 4 du règlement n° 1049/2001 que cette institution invoque et, deuxièmement, dans les hypothèses visées aux paragraphes 2 et 3 de cet article, s'il n'existe pas un intérêt public supérieur justifiant néanmoins la divulgation du document concerné (voir, en ce sens, arrêt Suède et Turco/Conseil, point 28 supra, points 48 et 49).

97 Il y a donc lieu de rejeter l'argument du Conseil selon lequel lorsqu'une institution invoque la protection de l'une des exceptions tirées de l'intérêt public prévues à l'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 1049/2001, y compris la protection de l'intérêt public en matière de relations internationales, la norme juridique du « dommage concret et effectif » n'est pas applicable.

98 En effet, il ressort de la jurisprudence citée au point 96 ci-dessus qu'il n'y a pas lieu de faire la distinction, s'agissant d'apprécier si l'institution a bien donné des explications sur le point de savoir comment l'accès à un document pourrait concrètement et effectivement porter atteinte à l'intérêt protégé par une exception prévue à l'article 4 du règlement n° 1049/2001, entre les paragraphes 1, 2

et 3 de l'article 4 dudit règlement. La distinction entre les paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 4 du règlement n° 1049/2001 ne se fait que dans un deuxième temps, lorsqu'il s'agit de vérifier que l'institution a pris en compte l'existence d'un intérêt public supérieur justifiant la divulgation du document concerné.

99 En outre, il appartient à l'institution ayant refusé l'accès à un document de fournir une motivation permettant de comprendre et de vérifier, d'une part, si le document demandé est effectivement concerné par le domaine visé par l'exception invoquée et, d'autre part, si le besoin de protection relatif à cette exception est réel (arrêt du Tribunal du 26 avril 2005, Sison/Conseil, T-110/03, T-150/03 et T-405/03, Rec. p. II-1429, point 61).

100 L'exigence de motivation doit être appréciée en fonction des circonstances de l'espèce, notamment du contenu de l'acte, de la nature des motifs invoqués et de l'intérêt que les destinataires ou d'autres personnes concernées directement et individuellement par l'acte peuvent avoir à recevoir des explications. Il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents, dans la mesure où la question de savoir si la motivation d'un acte satisfait aux exigences de l'article 296 TFUE doit être appréciée au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée (voir arrêt de la Cour du 2 avril 1998, Commission/Sytraval et Brink's France, C-367/95 P, Rec. p. I-1719, point 63, et la jurisprudence citée).

101 Le requérant affirme que le Conseil n'a pas satisfait à l'obligation de motivation qui lui incombe en vertu de l'article 296 TFUE, dans la mesure où il n'aurait fourni aucune raison expliquant en quoi l'accès au document n° 9689/10 aurait pu porter concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt public en matière de relations internationales.

102 Le Conseil soutient qu'il a expliqué en quoi la divulgation du document n° 9689/10 porterait atteinte à la protection de l'intérêt public en matière de relations internationales. À cet égard, il fait valoir qu'il lui était impossible d'exposer plus précisément les motifs de refus sans dévoiler le contenu du document n ° 9689/10 et ainsi priver l'exception posée par l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement n° 1049/2001 de sa finalité essentielle.

103 À cet égard, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, la seule circonstance qu'un document concerne un intérêt protégé par une exception ne saurait suffire à justifier l'application de cette dernière. Une telle application ne saurait, en principe, être justifiée que dans l'hypothèse où l'institution a préalablement apprécié si l'accès au document était susceptible de porter concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt protégé. En outre, le risque d'atteinte à un intérêt protégé doit, pour pouvoir être invoqué, être raisonnablement prévisible et non purement hypothétique. Par conséquent, l'examen auquel doit, en principe, procéder l'institution afin d'appliquer une exception doit être effectué de façon concrète et doit ressortir des motifs de la décision (voir, en ce sens, arrêts du Tribunal du 13 avril 2005, Verein für Konsumenteninformation/Commission, T-2/03, Rec. p. II-1121, point 69, et du 6 juillet 2006, Franchet et Byk/Commission, T-391/03 et T-70/04, Rec. p. II-2023, point 115).

104 Dans la décision attaquée, le Conseil a indiqué, au point 6, que les négociations concernant l'adhésion de l'Union à la CEDH avaient débuté le 7 juillet 2010 et étaient toujours en cours au moment de l'adoption de la décision attaquée. En outre, au point 7 de la décision attaquée, le Conseil précise, en substance, que la divulgation du document n° 9689/10 révèlerait les objectifs stratégiques de l'Union à atteindre dans les négociations en cours et permettrait ainsi aux partenaires de l'Union d'apprécier le degré de volonté de compromis de l'Union. Par ailleurs, au point 8 de la décision attaquée, le Conseil a expliqué que cette divulgation nuirait au climat de confiance entre acteurs des négociations

internationales et aurait des conséquences négatives sur ces futures négociations. De même, au point 9 de la décision attaquée, le Conseil a fait valoir que révéler le contenu des directives de négociation affaiblirait la position de négociation de l'Union. Dans la décision attaquée, au point 10, le Conseil estime que l'exception relative à l'intérêt public en matière de relations internationales s'applique aussi bien aux actes multilatéraux qu'aux actes unilatéraux, à savoir aux protocoles additionnels à la CEDH.

105 En l'espèce, le Conseil a donc indiqué l'exception sur laquelle il fondait son refus, à savoir l'exception relative à l'intérêt public en matière de relations internationales, résultant de l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement n° 1049/2001. Il a expliqué en quoi cette exception était pertinente concernant le document n° 9689/10 en précisant que celui-ci contenait les objectifs stratégiques à atteindre dans le cadre des négociations pour l'adhésion de l'Union à la CEDH. Enfin, il a fourni une brève explication relative au besoin de protection invoqué en faisant valoir que la divulgation du document n° 9689/10 permettrait aux partenaires de négociation de l'Union de connaître sa marge de manœuvre dans le cadre de ces négociations, affaiblissant de ce fait sa position de négociation.

106 Or, il y a lieu de relever que le caractère général de cette motivation, en ce que le Conseil n'identifie pas le contenu sensible pouvant être révélé par la divulgation, est justifié par le souci de ne pas dévoiler des informations dont la protection est visée par l'exception invoquée, relative à la protection de l'intérêt public en matière de relations internationales (voir, en ce sens, arrêt du 1er février 2007, Sison/Conseil, point 29 supra, point 82).

107 Ainsi, il y a lieu de rejeter le troisième moyen.

108 Au vu de tout ce qui précède, il convient d'annuler partiellement la décision attaquée, en ce qu'elle refuse, en violation des dispositions de l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, et de l'article 4, paragraphe 6, du règlement n° 1049/2001, l'accès à la directive de négociation n° 5 et aux parties non divulguées du document sollicité, qui rappellent les principes posés par le traité UE devant présider aux négociations visant à l'adhésion de l'Union à la CEDH ou qui posent seulement les questions devant être abordées lors des négociations.

109 À cet égard, il y a lieu de relever qu'il n'appartient pas au Tribunal de se substituer au Conseil et d'indiquer les éléments auxquels l'accès aurait dû être accordé, l'institution étant tenue, lors de l'exécution du présent arrêt, de prendre en considération les motifs exposés à cet égard dans celui-ci (voir, en ce sens, arrêt Franchet et Byk/Commission, point 103 supra, point 133).

110 Il en résulte qu'il incombera au Conseil d'apprécier, en prenant en considération les motifs exposés dans le présent arrêt, dans quelle mesure l'accès aux éléments non divulgués du document en cause est susceptible de porter concrètement et effectivement atteinte aux intérêts protégés dans le cadre des exceptions de l'article 4 du règlement n° 1049/2001.

Sur les dépens

111 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Toutefois, selon le paragraphe 3 du même article, le Tribunal peut répartir les dépens ou décider que chaque partie supporte ses propres dépens si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs. Par ailleurs, aux termes de l'article 87, paragraphe 4, premier alinéa, du règlement de procédure, les institutions qui sont intervenues au litige supportent leurs propres dépens.

112 Le requérant et le Conseil ayant chacun succombé partiellement en leur demande, il y a lieu de les condamner à supporter leurs propres dépens. La Commission supportera ses propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (cinquième chambre)

déclare et arrête :

1) La décision du Conseil du 1er avril 2011 refusant l'accès intégral au document n° 9689/10 est annulée en ce qu'elle refuse l'accès à la directive de négociation n° 5 et aux parties non divulguées du document sollicité, qui rappellent les principes posés par le traité UE devant présider aux négociations visant à l'adhésion de l'Union européenne à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, ou qui posent seulement les questions devant être abordées lors des négociations.

2) Le recours est rejeté pour le surplus.

3) Chacune des parties supportera ses propres dépens.

Papasavvas Vadapalas O'Higgins

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 12 septembre 2013.

Signatures

---

* Langue de procédure : l'anglais.