

La politique étrangère de l'UE sous contrôle démocratique

Coup sur coup, la Cour de Justice de l'UE a rendu deux arrêts qui renforcent la transparence et le contrôle démocratique des actions de la politique étrangère de l'UE, en particulier pour la conclusion des accords internationaux.

Les droits du Parlement

Le premier arrêt (C658/11) concerne la signature d'un traité entre l'UE et Maurice, dont le Parlement européen ne fut pas informé à temps, contrairement aux dispositions du Traité. Le Conseil eut même l'audace de prétendre que la publication de l'accord au journal officiel suffisait à informer le Parlement. La Cour sanctionna ce défaut d'information, élément substantiel de la procédure, par une annulation.

La Cour précisa : « dans la mesure où le Parlement n'est pas immédiatement et pleinement informé à toutes les étapes de la procédure conformément à l'article 218, paragraphe 10, TFUE, y compris celle précédant la conclusion de l'accord, il n'est pas en mesure d'exercer le droit de regard que les traités lui ont conféré en matière de PESC et, le cas échéant, de faire valoir son point de vue en ce qui concerne, en particulier, la base juridique correcte sur laquelle l'acte en cause doit se fonder. La méconnaissance de cette exigence d'information porte, dans ces conditions, atteinte aux conditions d'exercice, par le Parlement, de ses fonctions dans le domaine de la PESC et constitue en conséquence une violation d'une forme substantielle. »

L'arrêt contient aussi une intéressante analyse des droits du Parlements, droits à géométrie variable, puisque « l'article 218, paragraphe 6, TFUE comprend trois types de procédure de conclusion d'un accord international, chacun prévoyant un rôle différent pour le Parlement. Ainsi, cette institution peut être appelée à approuver la conclusion d'un accord, ou bien être seulement consultée à cet égard ou bien encore être exclue du processus de conclusion de l'accord, sans préjudice, toutefois, de son droit d'être immédiatement et pleinement informée à toutes les étapes de la procédure conformément à l'article 218, paragraphe 10, TFUE. »

La Cour précise que « dans le cadre de la procédure de conclusion d'un accord international conformément à l'article 218 TFUE, il y a lieu de considérer que c'est la base juridique matérielle de la décision portant conclusion de cet accord qui détermine le type de procédure applicable. [...] En effet, en ancrant la base juridique procédurale à la base juridique matérielle d'un acte, cette interprétation permet de déterminer la procédure applicable sur la base de critères objectifs, susceptibles de contrôle juridictionnel. »

L'arrêt confirme ainsi que le Conseil doit respecter pleinement les droits du Parlement octroyés par les Traités.

L'accès public aux documents

Le second arrêt (C350/12) porte sur l'accès public à certains documents établis durant la phase de négociation des traités internationaux.

Une eurodéputée avait demandé l'accès à un avis du service juridique du Conseil sur le système européen de surveillance du terrorisme et sur l'accord SWIFT, accès qui lui fut partiellement refusé. Le Conseil invoquait le 'principe de négociation' pour exercer son vaste pouvoir discrétionnaire en vue de refuser la divulgation d'un document qu'il estimait nuisible à l'intérêt public.

Le Conseil précisait que le document demandé contenait «un avis juridique relatif à la base juridique et aux compétences respectives de l'[Union] et de la Communauté européenne pour conclure l'accord [envisagé]» et que ce «sujet sensible, qui a une incidence sur les pouvoirs du Parlement européen dans la conclusion de l'accord, a fait l'objet de positions divergentes entre les institutions». Dans ces conditions, selon le Conseil, «[la] divulgation du contenu du document porterait atteinte à la protection des avis juridiques étant donné qu'elle rendrait public un avis interne du service juridique, destiné uniquement aux membres du Conseil dans le contexte des discussions préliminaires au sein du Conseil sur l'accord [envisagé]». En outre, le Conseil a considéré «que la protection de l'avis juridique interne relatif à un projet d'accord international [...] l'emportait sur l'intérêt public à la divulgation». Enfin, le Conseil craignait le risque réel que le Parlement européen puisse chercher à utiliser des éléments contenus dans l'avis juridique dans le cadre des échanges politiques entre les institutions afin d'influer sur les négociations en cours.

La Cour n'exclut pas que la divulgation d'un désaccord entre institutions sur le choix de la base juridique habilitant une institution à conclure un accord international serait susceptible de porter atteinte à la protection des intérêts de l'UE. Mais elle rappelle qu'un risque théorique ne suffit pas à justifier une exception au principe de transparence. Lorsque de telles exceptions dérogent au principe de l'accès le plus large possible du public aux documents, elles doivent être interprétées et appliquées strictement.

La seule circonstance qu'un document concerne un sujet protégé par une exception au droit d'accès général ne saurait suffire à justifier l'application de l'exception. En effet, lorsque l'institution refuse l'accès à un document, il lui incombe de fournir des explications quant aux questions de savoir de quelle manière l'accès à ce document pourrait porter concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt protégé par une exception. En outre, le risque d'une telle atteinte doit être raisonnablement prévisible et non purement hypothétique.

De plus, lorsqu'une institution applique l'une des exceptions au principe de transparence, il lui incombe de mettre en balance l'intérêt spécifique devant être protégé par la non-divulgation du document concerné et, notamment, l'intérêt général à ce que ce document soit rendu accessible, eu égard aux avantages découlant d'une transparence accrue, à savoir une meilleure participation des citoyens au processus décisionnel ainsi qu'une plus grande légitimité, efficacité et responsabilité de l'administration à l'égard des citoyens dans un système démocratique.

Le rôle exécutif du Conseil et les exigences de transparence

Au-delà de la protection des avis juridiques, la Cour considère que les documents qui se rapportent au champ international et aux négociations entre partenaires ne doivent pas être systématiquement considérés comme exemptés du principe de transparence.

La Cour met à charge des institutions la preuve que la divulgation d'un document nuit effectivement à l'intérêt public. C'est par exemple évidemment le cas des documents de négociations, ou portant sur une stratégie de négociation, ou révélant les positions des parties étrangères quant à des négociations, qui sont exemptés du principe de transparence.

Lorsque des négociations internationales sont encore en cours, une protection renforcée est nécessaire pour ce qui concerne les documents relatifs à ces négociations. La Cour reconnaît la large marge d'appréciation dont jouissent les institutions dans le cadre de l'application de l'exception au principe de transparence. En particulier, les institutions peuvent expurger certains éléments sensibles et protégés d'un document qui est communiqué.

Les exigences de transparence sont accrues lorsque le Conseil agit en sa qualité de législateur. Or, l'initiative et la conduite des négociations en vue de la conclusion d'un accord international sont du domaine de l'exécutif. Toutefois, l'application du principe de transparence du processus décisionnel de l'Union ne saurait être exclue pour ce qui concerne l'action internationale, en particulier lorsque l'accord international peut avoir des conséquences sur un domaine de l'activité législative de l'Union.

D'autre part, le fait que la procédure pour la conclusion de l'accord envisagé était encore en cours au moment du refus de la communication du document demandé n'est pas décisif pour la vérification de l'existence éventuelle d'un intérêt public supérieur justifiant la divulgation. En effet, l'intérêt public relatif à la transparence du processus décisionnel serait vidé de son contenu si sa prise en compte était limitée au cas où la procédure décisionnelle est close.

A défaut, le principe de transparence l'emporte donc, même dans les cas où le Conseil ne légifère pas, le refus de communication ne peut se faire sans expliquer de quelle manière la divulgation de ces documents pourrait porter concrètement et effectivement atteinte aux intérêts de l'UE.

Vers une plus grande transparence

Ces deux arrêts confirment que l'UE ne saurait mener une diplomatie secrète, même si elle se voit reconnaître le droit à la confidentialité des éléments qui lui permettent de mener efficacement une négociation entre partenaires. La Cour juge que les textes portant sur les questions internationales ne doivent pas être systématiquement confidentiels.

Ces arrêts ouvrent la voie à une meilleure information du Parlement et du public sur les négociations de certains traités en cours et en particulier du TTIP. Le Partenariat transatlantique actuellement négocié entre l'Union européenne et les États-Unis, soulève de grandes inquiétudes de part et

d'autre de l'Atlantique. De nombreuses organisations ou institutions, y compris des parlements nationaux et le Parlement européen, réclament plus d'informations.

La Commission européenne publie régulièrement des documents sur le TTIP sur son site Internet et tient des conférences de presse pour faire le point sur l'avancée des négociations. Elle déclare fournir plus d'information sur le processus de négociation au Parlement européen que ce que stipule le traité de Lisbonne. Elle pourrait désormais avoir la base légale pour faire encore plus.

09/07/2014

Annexes

Les deux arrêts étudiés.

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

24 juin 2014 (*)

«Recours en annulation – Décision 2011/640/PESC – Base juridique – Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) – Article 37 TUE – Accord international portant exclusivement sur la PESC – Article 218, paragraphe 6, second alinéa, TFUE – Obligation d’informer immédiatement et pleinement le Parlement – Article 218, paragraphe 10, TFUE – Maintien des effets»

Dans l’affaire C-658/11,

ayant pour objet un recours en annulation au titre de l’article 263 TFUE, introduit le 21 décembre 2011,

Parlement européen, représenté par MM. R. Passos, A. Caiola et M. Allik, en qualité d’agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

soutenu par:

Commission européenne, représentée par MM. M. Konstantinidis, R. Troosters et L. Gussetti, en qualité d’agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie intervenante,

contre

Conseil de l’Union européenne, représenté par MM. F. Naert, G. Étienne, M. Bishop et G. Marhic, en qualité d’agents,

partie défenderesse,

soutenu par:

République tchèque, représentée par MM. M. Smolek, E. Ruffer et D. Hadroušek, en qualité d’agents,

République française, représentée par M. G. de Bergues ainsi que par M^{mes} N. Rouam et E. Belliard, en qualité d’agents,

République italienne, représentée par M^{me} G. Palmieri, en qualité d'agent, assistée de M. P. Gentili, avvocato dello Stato, ayant élu domicile à Luxembourg,

Royaume de Suède, représenté par M^{me} A. Falk, en qualité d'agent,

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté par MM. L. Christie et A. Robinson, en qualité d'agents, assistés de M. D. Beard, QC, et de M. G. Facenna, barrister,

parties intervenantes,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, M. K. Lenaerts, vice-président, M. A. Tizzano (rapporteur), MM. M. Ilešič, T. von Danwitz et M. Safjan, présidents de chambre, MM. J. Malenovský, E. Levits, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, D. Šváby, M^{mes} M. Berger, A. Prechal et M. E. Jarašiūnas, juges,

avocat général: M. Y. Bot,

greffier: M^{me} L. Hewlett, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 17 septembre 2013,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 30 janvier 2014,

rend le présent

Arrêt

1 Par son recours, le Parlement européen demande, d'une part, l'annulation de la décision 2011/640/PESC du Conseil, du 12 juillet 2011, concernant la signature et la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République de Maurice relatif aux conditions de transfert, de la force navale placée sous la direction de l'Union européenne à la République de Maurice, des personnes suspectées d'actes de piraterie et des biens associés saisis, et aux conditions des personnes suspectées d'actes de piraterie après leur transfert (JO L 254, p. 1, ci-après, respectivement, la «décision attaquée» et l'«accord UE-Maurice»), et, d'autre part, le maintien des effets de cette décision.

Le cadre juridique

2 Le titre V du traité UE contient un chapitre 2, intitulé «Dispositions spécifiques concernant la politique étrangère et de sécurité commune», dont fait partie l'article 36 TUE qui dispose:

«Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité consulte régulièrement le Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune et de la politique de sécurité et de défense commune et l'informe de l'évolution de ces politiques. Il veille à ce que les vues du Parlement européen soient dûment prises en considération. Les représentants spéciaux peuvent être associés à l'information du Parlement européen.

Le Parlement européen peut adresser des questions ou formuler des recommandations à l'intention du Conseil et du haut représentant. Il procède deux fois par an à un débat sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune, y compris la politique de sécurité et de défense commune.»

3 L'article 37 TUE, qui figure dans ce même chapitre, est rédigé comme suit :

«L'Union peut conclure des accords avec un ou plusieurs États ou organisations internationales dans les domaines relevant du présent chapitre.»

4 L'article 218 TFUE est libellé comme suit:

«1. Sans préjudice des dispositions particulières de l'article 207, les accords entre l'Union et des pays tiers ou organisations internationales sont négociés et conclus selon la procédure ci-après.

2. Le Conseil autorise l'ouverture des négociations, arrête les directives de négociation, autorise la signature et conclut les accords.

3. La Commission, ou le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité lorsque l'accord envisagé porte exclusivement ou principalement sur la politique étrangère et de sécurité commune [ci-après la 'PESC'], présente des recommandations au Conseil, qui adopte une décision autorisant l'ouverture des négociations et désignant, en fonction de la matière de l'accord envisagé, le négociateur ou le chef de l'équipe de négociation de l'Union.

[...]

5. Le Conseil, sur proposition du négociateur, adopte une décision autorisant la signature de l'accord et, le cas échéant, son application provisoire avant l'entrée en vigueur.

6. Le Conseil, sur proposition du négociateur, adopte une décision portant conclusion

de l'accord.

Sauf lorsque l'accord porte exclusivement sur la [PESC], le Conseil adopte la décision de conclusion de l'accord:

a) après approbation du Parlement européen dans les cas suivants:

[...]

v) accords couvrant des domaines auxquels s'applique la procédure législative ordinaire ou la procédure législative spéciale lorsque l'approbation du Parlement européen est requise.

[...]

b) après consultation du Parlement européen, dans les autres cas. [...]

[...]

10. Le Parlement européen est immédiatement et pleinement informé à toutes les étapes de la procédure.

[...]»

5 L'action commune 2008/851/PESC du Conseil, du 10 novembre 2008, concernant l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie (JO L 301, p. 33), telle que modifiée par la décision 2010/766/PESC du Conseil, du 7 décembre 2010 (JO L 327, p. 49, ci-après l'«action commune 2008/851»), est fondée sur les articles 14, 25, troisième alinéa, et 28, paragraphe 3, UE.

6 L'article 1^{er} de cette action commune, intitulé «Mission», prévoit à son paragraphe 1:

«L'Union européenne [...] mène une opération militaire à l'appui des résolutions 1814 (2008), 1816 (2008) et 1838 (2008) du Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) d'une manière conforme à l'action autorisée en cas de piraterie en application des articles 100 et suivants de la convention des Nations unies sur le droit de la mer signée à Montego Bay le 10 décembre 1982 (ci-après dénommée 'convention des Nations unies sur le droit de la mer') et par le biais, notamment, d'engagements pris avec les États tiers, ci-après dénommée 'Atalanta', en vue de contribuer:

– à la protection des navires du [Programme alimentaire mondial] qui acheminent l'aide alimentaire aux populations déplacées de Somalie,

conformément au mandat de la résolution 1814 (2008) du CSNU.

– à la protection des navires vulnérables naviguant au large des côtes de Somalie, ainsi qu'à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et des vols à main armée au large des côtes de la Somalie, conformément au mandat défini dans la résolution 1816 (2008) du CSNU.»

7 L'article 2 de ladite action commune, intitulé «Mandat», dispose:

«Atalanta, dans les conditions fixées par le droit international applicable, notamment la convention des Nations unies sur le droit de la mer, et par les résolutions 1814 (2008), 1816 (2008) et 1838 (2008) du CSNU, et dans la limite de ses capacités disponibles:

[...]

e) en vue de l'exercice éventuel de poursuites judiciaires par les États compétents dans les conditions prévues à l'article 12, peut appréhender, retenir et transférer les personnes suspectées d'avoir l'intention, au sens des articles 101 et 103 de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, de commettre, commettant ou ayant commis des actes de piraterie ou des vols à main armée dans les zones où elle est présente et saisir les navires des pirates ou des voleurs à main armée ou les navires capturés à la suite d'un acte de piraterie ou de vols à main armée et qui sont aux mains de pirates ou des voleurs à main armée ainsi que les biens se trouvant à leur bord;

[...]»

8 L'article 10 de l'action commune 2008/851, intitulé «Participation d'États tiers», est libellé dans les termes suivants:

«1. Sans préjudice de l'autonomie décisionnelle de l'[Union] et du cadre institutionnel unique, et conformément aux orientations pertinentes du Conseil européen, les États tiers peuvent être invités à participer à l'opération.

[...]

3. Les modalités précises de la participation d'États tiers font l'objet d'accords conclus conformément à la procédure prévue à l'article [37 TUE]. [...] Si l'[Union] et un État tiers ont conclu un accord établissant un cadre pour la participation de ce dernier à des opérations de gestion de crise menées par l'[Union], les dispositions de cet accord s'appliquent dans le cadre de la présente opération.

[...]

6. Les conditions de transfert, vers un État tiers participant à l'opération, des personnes appréhendées et retenues en vue de l'exercice de la compétence juridictionnelle de cet État, sont arrêtées à l'occasion de la conclusion ou de la mise en œuvre des accords de participation visés au paragraphe 3.»

9 Aux termes de l'article 12 de cette action commune, intitulé «Transfert des personnes appréhendées et retenues en vue de l'exercice de compétences juridictionnelles»:

«1. Sur la base de l'acceptation par la Somalie de l'exercice de leur juridiction par des États membres ou des États tiers, d'une part, et de l'article 105 de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, d'autre part, les personnes suspectées d'avoir l'intention, au sens des articles 101 et 103 de ladite convention, de commettre, commettant ou ayant commis des actes de piraterie ou des vols à main armée dans les eaux territoriales de la Somalie ou en haute mer, qui sont appréhendées et retenues, en vue de l'exercice de poursuites judiciaires, ainsi que les biens ayant servi à accomplir ces actes, sont transférés:

- aux autorités compétentes de l'État membre ou de l'État tiers participant à l'opération dont le navire, qui a réalisé la capture, bat le pavillon, ou
- si cet État ne peut pas ou ne souhaite pas exercer sa juridiction, à un État membre ou à tout État tiers qui souhaite exercer celle-ci sur les personnes ou les biens susmentionnés.

2. Aucune des personnes mentionnées au paragraphe 1 ne peut être transférée à un État tiers, si les conditions de ce transfert n'ont pas été arrêtées avec cet État tiers d'une manière conforme au droit international applicable, notamment le droit international des droits de l'homme, pour garantir en particulier que nul ne soit soumis à la peine de mort, à la torture ou à tout autre traitement cruel, inhumain ou dégradant.»

10 Aux termes de l'article 2 de l'accord UE-Maurice, intitulé «Définitions»:

«Aux fins du présent accord, on entend par:

- a) *'force navale placée sous la direction de l'Union européenne (EUNAVFOR)*, les quartiers généraux militaires de l'Union européenne et les contingents nationaux qui contribuent à l'opération Atalanta de l'Union européenne, leurs navires, leurs aéronefs et leurs ressources;

[...]»

11 L'article 1^{er} du même accord, intitulé «Objectif», dispose:

«Le présent accord définit les conditions et les modalités régissant

- a) le transfert des personnes retenues par l'EUNAVFOR qui sont soupçonnées de tenter de commettre, de commettre ou d'avoir commis des actes de piraterie dans la zone d'opération de l'EUNAVFOR [...];
- b) le transfert de l'EUNAVFOR à Maurice, des biens associés saisis par l'EUNAVFOR; et
- c) le traitement des personnes transférées.»

12 Par ailleurs, l'accord UE-Maurice énonce, à son article 3, les principes généraux régissant les modalités et les conditions du transfert à la République de Maurice des personnes suspectées des actes de piraterie retenues par l'EUNAVFOR et des biens associés saisis par cette dernière. En outre, cet accord règle, à son article 4, le traitement, les poursuites et les procès des personnes transférées, tout en prévoyant, à son article 5, l'interdiction de la peine de mort pour celles-ci. Le même accord, à son article 6, prévoit des mesures portant sur les documents liés aux transferts desdites personnes, notamment sur les registres et les notifications, et dispose, à son article 7, paragraphes 1 et 2, que, dans la limite de ses moyens et capacités, l'EUNAVFOR fournit toute assistance à la République de Maurice à des fins d'enquête et de poursuites concernant les personnes transférées. À cet égard, l'article 7, paragraphe 3, de l'accord UE-Maurice envisage la possibilité pour les parties à cet accord de convenir des modalités d'application de l'assistance financière, technique et des autres formes d'assistance destinées à permettre le transfert et la rétention des personnes transférées, les enquêtes, les poursuites et les procès les concernant. Finalement, ledit accord fixe, à ses articles 10 et 11, les règles relatives aux modalités de son application et à son entrée en vigueur.

Les antécédents du litige et la décision attaquée

13 Le 22 mars 2010, le Conseil a autorisé le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité à ouvrir des négociations afin de conclure des accords de transfert de personnes entre l'Union et certains États tiers, y compris la République de Maurice.

14 Par lettre du même jour, le Conseil a informé le Parlement de cette décision.

15 À la suite desdites négociations, le 12 juillet 2011, le Conseil a, sur le fondement

des articles 37 TUE et 218, paragraphes 5 et 6, TFUE, adopté la décision attaquée, par laquelle il a autorisé la signature de l'accord UE-Maurice. Cette décision a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* le 30 septembre 2011.

16 L'accord UE-Maurice a été signé le 14 juillet 2011 et appliqué à titre provisoire depuis lors.

17 Le Conseil a informé le Parlement de l'adoption de la décision attaquée par lettre du 17 octobre 2011.

Les conclusions des parties et la procédure devant la Cour

18 Le Parlement conclut à ce que la Cour annule la décision attaquée, ordonne le maintien des effets de cette décision jusqu'à ce que celle-ci soit remplacée et condamne le Conseil aux dépens.

19 Le Conseil demande à la Cour, à titre principal, de déclarer partiellement irrecevable le recours, de rejeter comme étant infondé le recours pour le surplus et de condamner le Parlement aux dépens. À titre subsidiaire, le Conseil demande que, si la Cour devait annuler la décision attaquée, les effets de celle-ci soient maintenus jusqu'à son remplacement.

20 Par ordonnance du président de la Cour du 5 juin 2012, la République tchèque, la République française, la République italienne, le Royaume de Suède ainsi que le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ont été admis à intervenir au soutien des conclusions du Conseil.

21 Par décision du président de la Cour du 20 novembre 2012, la Commission a été admise à intervenir, au soutien du Parlement, à la phase orale de la procédure.

Sur le recours

22 À l'appui de son recours, le Parlement invoque deux moyens, tirés de la violation, respectivement, de l'article 218, paragraphe 6, second alinéa, TFUE et de l'article 218, paragraphe 10, TFUE.

Sur le premier moyen,
tiré de l'article 218, paragraphe 6, second alinéa, TFUE, une violation
de l'article 218, paragraphe 10, TFUE.

*paragraphe 6, second
alinéa, TFUE*

Argumentation des parties

23 Par son premier moyen, le Parlement fait valoir que le Conseil a considéré à tort que la décision attaquée concernait un accord portant «exclusivement» sur la PESC au sens de l'article 218, paragraphe 6, second alinéa, premier membre de phrase, TFUE et que cette décision pouvait dès lors être adoptée sans implication du Parlement.

24 Le Parlement, soutenu à cet égard par la Commission, relève d'emblée que l'article 218, paragraphe 6, TFUE établit une règle générale selon laquelle la conclusion d'un accord international par le Conseil doit être précédée par l'approbation ou la consultation du Parlement, selon les cas. Ce ne serait qu'à titre exceptionnel que le premier membre de phrase du second alinéa dudit article 218, paragraphe 6, autorise le Conseil à conclure un tel accord sans la participation du Parlement «lorsque l'accord porte exclusivement sur la [PESC]». Cette disposition ayant ainsi un caractère exceptionnel, elle devrait être interprétée strictement, de sorte que, lorsqu'un accord porte non seulement sur la PESC, mais également sur d'autres politiques de l'Union, le Parlement devrait être associé à la procédure de conclusion de cet accord.

25 En l'occurrence, l'accord UE-Maurice, compte tenu de son objectif et de son contenu, porterait non seulement sur la PESC, mais également sur la coopération judiciaire en matière pénale, sur la coopération policière ainsi que sur la coopération au développement.

26 En effet, en ce qui concerne, tout d'abord, la coopération judiciaire en matière pénale, cet accord, d'une part, contiendrait plusieurs dispositions, notamment ses articles 3 à 7, visant à faciliter la coopération entre l'Union et les autorités de la République de Maurice au regard tant des procédures pénales, y compris l'admissibilité des preuves, les droits des personnes et certains éléments spécifiques de ces procédures, que de l'exécution des décisions au sens de l'article 82, paragraphes 1, sous d), et 2, sous a) et b), TFUE. D'autre part, ledit accord viserait également, notamment à son article 7, paragraphe 3, le soutien à la formation des magistrats et du personnel de justice au sens de l'article 82, paragraphe 1, sous c), TFUE. Au demeurant, selon le Parlement, la circonstance que l'article 11, paragraphe 5, de l'accord UE-Maurice prévoit que les tâches effectuées par l'EUNAVFOR au titre de cet accord peuvent, en substance, être exécutées par des autorités administratives, exclut la nature militaire de ces tâches. La Commission ajoute à cet égard que l'objectif et le contenu de l'accord UE-Maurice auraient justifié que l'article 82 TFUE soit choisi comme base juridique de la décision attaquée.

27 S'agissant, ensuite, de la coopération policière, les activités visées aux articles 6 et

7 de l'accord UE-Maurice concerneraient notamment «la collecte, le stockage, le traitement, l'analyse et l'échange d'informations», au sens de l'article 87, paragraphe 2, sous a), TFUE et relèveraient de celles généralement effectuées par les forces de police au sens de l'article 87, paragraphe 1, TFUE.

28 Enfin, cet accord concernerait la coopération au développement, dans la mesure où ses articles 7 et 10, paragraphe 2, sous f), prévoient la fourniture d'une assistance à la République de Maurice, qui est un pays en développement au sens de l'article 208 TFUE. Cette assistance serait fournie aux fins de «la révision de sa législation, de la formation des enquêteurs et des représentants du ministère public, de la procédure d'enquête et de la procédure judiciaire, ainsi que notamment des arrangements relatifs à la conservation et la remise des éléments de preuve ainsi qu'à la procédure d'appel».

29 Le Parlement et la Commission concluent que, la procédure législative ordinaire s'appliquant à ces domaines d'action de l'Union, la décision attaquée aurait dû être fondée sur l'article 218, paragraphe 6, second alinéa, sous a), v), TFUE et dès lors adoptée après approbation du Parlement.

30 Le Conseil, soutenu par tous les États membres intervenants, répond, en substance, que la décision attaquée est à juste titre fondée sur l'article 37 TUE et sur l'article 218, paragraphes 5 et 6, TFUE, étant donné que, selon son objectif et son contenu, l'accord UE-Maurice porte exclusivement sur la PESC.

31 En effet, d'une part, cet accord mettrait en œuvre l'action commune 2008/851 et, notamment, l'article 12 de celle-ci, dont la finalité est de renforcer la sécurité internationale dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune de l'Union, ce qui est par ailleurs confirmé par l'article 2 de ladite action commune qui définit les tâches d'Atalanta. Or, ladite politique, conformément à l'article 42, paragraphe 1, TUE, ferait partie intégrante de la PESC.

32 D'autre part, le contenu dudit accord et, plus spécifiquement, la circonstance qu'une personne suspectée d'actes de piraterie soit transférée par Atalanta aux autorités de la République de Maurice à des fins de poursuites ne permettraient pas de déduire que les actions menées par Atalanta constituent une coopération policière ou judiciaire au sens de la troisième partie, titre V, du traité FUE. En effet, si certaines tâches d'Atalanta peuvent présenter des caractéristiques les rapprochant d'activités policières, les forces déployées ne seraient en général pas dotées de compétences policières ou judiciaires par leur législation nationale respective.

33 Le Conseil ajoute que l'accord UE-Maurice comporte, en particulier à ses articles 4 à 6 et 8, des mesures qui visent à promouvoir l'État de droit et le respect des droits de l'homme par la République de Maurice. Or, selon l'article 21, paragraphe 2, sous b), TUE,

la promotion des droits de l'homme dans les États tiers serait un objectif qui relève de la PESC.

34 Le Conseil précise également que ni la finalité ni le contenu dudit accord ne permettent de conclure que celui-ci concerne l'espace de liberté, de sécurité et de justice ou la coopération au développement.

35 En effet, d'une part, il ressortirait notamment des articles 82 TFUE et 87 TFUE que toute mesure concernant l'espace de liberté, de sécurité et de justice, indépendamment de son éventuelle dimension extérieure, doit être prise dans le but de faire progresser la liberté, la sécurité et la justice à l'intérieur de l'Union. Or, en l'espèce, l'accord UE-Maurice porterait essentiellement sur des mesures prises aux fins du renforcement de la sécurité internationale au large des côtes de la Somalie et donc en dehors de l'Union.

36 D'autre part, la Cour aurait déjà reconnu qu'une mesure ne relève pas de la coopération au développement lorsqu'elle a pour objet principal la mise en œuvre de la PESC, et cela même si elle contribue au développement économique et social de pays en voie de développement (arrêt Commission/Conseil, C-91/05, EU:C:2008:288, point 72). En l'espèce, l'assistance fournie à la République de Maurice porterait sur les opérations de transfert au sens de l'accord UE-Maurice et sur la capacité de cette dernière à appliquer cet accord conformément au droit international relatif aux droits de l'homme. Une telle assistance n'aurait pas pour objectif le développement de la République de Maurice et, partant, ne constituerait pas une mesure de développement.

37 Le Parlement réplique, tout d'abord, que l'article 218, paragraphe 3, TFUE introduit une distinction entre les accords qui portent «exclusivement» sur la PESC et ceux qui portent «principalement» sur la PESC. Le paragraphe 6 du même article n'autoriserait dès lors le Conseil à conclure des accords sans l'association du Parlement que lorsque ceux-ci portent «exclusivement» sur la PESC. En revanche, lorsque ces accords ne portent que «principalement» sur la PESC et incluent des mesures accessoires relatives également à d'autres politiques, le Conseil ne saurait les conclure sans avoir préalablement associé le Parlement.

38 Ensuite, le Parlement soutient que la circonstance que la décision attaquée met en œuvre l'action commune 2008/851 et que celle-ci relève de la PESC ne suffit pas pour conclure que la décision attaquée relève également de cette politique. En effet, l'action commune 2008/851 et la décision attaquée auraient un champ d'application et des objectifs différents, étant donné qu'Atalanta est une opération à caractère militaire relevant de la politique de sécurité et de défense commune visant la capture de pirates présumés, alors que les missions confiées aux représentants de l'Union et de l'EUNAVFOR en vertu de l'accord UE-Maurice, en ce qu'elles prévoient, notamment, le

transfert ultérieur éventuel des suspects et l'engagement de poursuites à leur rencontre, n'ont pas un caractère militaire et vont au-delà de l'objectif d'Atalanta.

39 Le Conseil et les États membres intervenants rétorquent, en substance, que la question de savoir si un accord porte «exclusivement» sur la PESC au sens de l'article 218, paragraphe 6, second alinéa, TFUE doit être résolue uniquement en fonction de la base juridique matérielle dudit accord. Or, un accord, tel que celui en cause en l'espèce, qui se fonde uniquement sur l'article 37 TUE porterait «exclusivement» sur la PESC.

40 De l'avis du Conseil, une telle approche ne saurait être remise en cause par la distinction entre les termes «principalement» et «exclusivement» figurant à l'article 218, paragraphes 3 et 6, TFUE. En effet, le paragraphe 3 dudit article, en se référant aux accords qui portent «exclusivement ou principalement» sur la PESC, viserait à préciser l'autorité habilitée à présenter des recommandations au Conseil dans le cadre de la procédure de négociation de ces accords, alors que le paragraphe 6 du même article, en mentionnant les accords qui portent «exclusivement» sur la PESC, concernerait la conclusion de tels accords.

41 La République tchèque ajoute que l'article 218, paragraphe 6, TFUE repose sur un parallélisme entre les pouvoirs du Parlement aux niveaux interne et externe. Cette disposition aurait donc pour objectif de garantir que le Parlement ait le même rôle tant pour l'adoption d'une décision de conclusion d'un accord que pour l'adoption d'un acte interne. Dans ce contexte, la République tchèque, rappelant que la disposition en cause n'a qu'une nature procédurale, relève que ce ne sont pas les procédures qui définissent la base juridique d'un acte, mais la base juridique d'un acte qui détermine les procédures à suivre pour adopter ce dernier.

42 Le Royaume de Suède et le Royaume-Uni précisent que l'interprétation de l'article 218, paragraphe 6, second alinéa, TFUE défendue par le Parlement, d'une part, affecte l'équilibre institutionnel mis en place par les traités, lesquels prévoient un rôle strictement limité du Parlement dans la mise en œuvre de la PESC, ainsi qu'il ressort, notamment, de l'article 36 TUE. D'autre part, une telle interprétation, restreignant le champ d'application des procédures en matière de PESC au bénéfice des procédures prévues par le traité FUE, se heurterait à l'article 40 TUE. Celui-ci, en effet, garantirait que les compétences relevant du traité FUE n'empiètent pas sur celles prévues par la PESC. Au demeurant, ladite interprétation conférerait au Parlement un droit de veto en matière de PESC, contrairement au choix opéré par les auteurs du traité de Lisbonne de conférer un rôle plus limité au Parlement à l'égard de l'action de l'Union dans le cadre de la PESC.

Appréciation de la Cour

43 Il convient de rappeler d'emblée que le choix de la base juridique d'un acte de

l'Union doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent la finalité et le contenu de cet acte. Si l'examen d'une mesure démontre qu'elle poursuit deux finalités ou qu'elle a deux composantes et si l'une de ces finalités ou de ces composantes est identifiable comme étant principale tandis que l'autre n'est qu'accessoire, l'acte doit être fondé sur une seule base juridique, à savoir celle exigée par la finalité ou la composante principale ou prépondérante. Si, en revanche, une mesure poursuit à la fois plusieurs objectifs ou a plusieurs composantes qui sont liés de façon indissociable, sans que l'un soit accessoire par rapport à l'autre de sorte que différentes dispositions des traités sont applicables, une telle mesure doit être fondée, à titre exceptionnel, sur les différentes bases juridiques correspondantes (voir, en ce sens, arrêt Parlement/Conseil, C-130/10, EU:C:2012:472, points 42 à 44).

44 Or, afin de délimiter la portée du premier moyen, il importe de relever que par ce moyen le Parlement, comme celui-ci l'a du reste confirmé lors de l'audience, ne soutient pas que la décision attaquée aurait dû être fondée sur une base juridique matérielle autre que l'article 37 TUE, le Parlement reconnaissant expressément que cette décision ainsi que l'accord UE-Maurice poursuivent une finalité relevant de la PESC.

45 En outre, le Parlement reconnaît que, en dépit du fait que ladite décision et ledit accord poursuivent également des finalités relevant d'autres politiques de l'Union que la PESC, ces finalités sont accessoires à celle relevant de cette politique et que, cette dernière finalité pouvant dès lors être considérée comme étant la principale aux fins de la détermination de la base juridique de la décision attaquée, celle-ci pouvait valablement être fondée uniquement sur l'article 37 TUE à l'exclusion de toute autre base juridique matérielle.

46 Le Parlement fait en revanche valoir que la circonstance que la décision attaquée ainsi que l'accord UE-Maurice poursuivent, ne fût-ce que de manière accessoire, des finalités autres que celles relevant de la PESC est suffisante pour exclure que ladite décision relève exclusivement de cette politique au sens de l'article 218, paragraphe 6, TFUE.

47 Une telle interprétation de cette disposition ne saurait être retenue.

48 Certes, conformément au libellé de l'article 218, paragraphe 6, TFUE, le Conseil adopte la décision de conclusion d'un accord international après approbation ou consultation du Parlement, «[s]auf lorsque l'accord porte exclusivement sur la [PESC]».

49 Cependant, cette formulation ne permet pas, à elle seule, de parvenir à une interprétation univoque de cette disposition.

50 En particulier, s'agissant d'une décision de conclusion d'un accord qui poursuit une

finalité principale relevant de la PESC, ladite formulation ne permet d'établir ni que, comme le prétend le Conseil, une telle décision puisse être considérée comme «portant exclusivement sur la [PESC]» pour le seul motif qu'elle est fondée sur une base juridique matérielle relevant de cette politique à l'exclusion de toute autre base juridique matérielle ni que, comme le soutient le Parlement, ladite décision doive être considérée comme portant également sur d'autres domaines du droit de l'Union en raison de ses finalités accessoires autres que celle, principale, relevant de la PESC.

51 Dans ces conditions, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, il y a lieu, pour l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, de tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de ses objectifs et de son contexte (voir, en ce sens, arrêts Klarenberg, C-466/07, EU:C:2009:85, point 37, et Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, point 34).

52 S'agissant des objectifs de l'article 218 TFUE, il y a lieu de relever que, à la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, cet article, pour satisfaire à des exigences de clarté, de cohérence et de rationalisation, prévoit désormais une procédure unifiée et de portée générale concernant la négociation et la conclusion des accords internationaux que l'Union est compétente pour conclure dans ses domaines d'action, y inclus la PESC, sauf lorsque les traités prévoient des procédures spéciales.

53 Or, cette procédure, en raison précisément de son caractère général, doit tenir compte des spécificités prévues par les traités pour chaque domaine d'action de l'Union, notamment en ce qui concerne les attributions des institutions.

54 À cet égard, il importe de relever que, afin de tenir compte de ces spécificités, l'article 218, paragraphe 6, TFUE comprend trois types de procédure de conclusion d'un accord international, chacun prévoyant un rôle différent pour le Parlement. Ainsi, cette institution peut être appelée à approuver la conclusion d'un accord, ou bien être seulement consultée à cet égard ou bien encore être exclue du processus de conclusion de l'accord, sans préjudice, toutefois, de son droit d'être immédiatement et pleinement informée à toutes les étapes de la procédure conformément à l'article 218, paragraphe 10, TFUE.

55 Comme il peut être déduit notamment de l'article 218, paragraphe 6, second alinéa, sous a), v), TFUE, cette distinction vise à refléter, sur le plan extérieur, la répartition des pouvoirs entre institutions applicable sur le plan intérieur. En effet, le traité de Lisbonne a, d'une part, exigé l'approbation par le Parlement de la conclusion d'un accord international précisément pour les accords couvrant des domaines auxquels, sur le plan intérieur, s'applique la procédure législative ordinaire, prévue à l'article 294 TFUE, ou la procédure législative spéciale, mais uniquement lorsque celle-ci requiert l'approbation du Parlement. D'autre part, la participation de cette institution dans la

conclusion d'un tel accord n'est exclue que lorsque celui-ci porte exclusivement sur la PESC, dans le cadre de laquelle le traité de Lisbonne a conféré un rôle limité au Parlement (voir, en ce sens, arrêt Parlement/Conseil, EU:C:2012:472, point 82).

56 Ainsi, comme M. l'avocat général l'a relevé en substance aux points 30 à 32 de ses conclusions, l'article 218, paragraphe 6, TFUE établit une symétrie entre la procédure d'adoption de mesures de l'Union sur le plan intérieur et la procédure d'adoption des accords internationaux afin de garantir que, en rapport avec un domaine donné, le Parlement et le Conseil disposent des mêmes pouvoirs, dans le respect de l'équilibre institutionnel prévu par les traités.

57 Dans ces conditions, c'est précisément afin de veiller à ce que cette symétrie soit effectivement respectée que la règle dégagée par la jurisprudence de la Cour, selon laquelle c'est la base juridique matérielle d'un acte qui détermine les procédures à suivre pour l'adoption de ce dernier (voir arrêt Parlement/Conseil, EU:C:2012:472, point 80), vaut non seulement pour les procédures prévues pour l'adoption d'un acte interne, mais également pour celles applicables à la conclusion des accords internationaux.

58 Par conséquent, dans le cadre de la procédure de conclusion d'un accord international conformément à l'article 218 TFUE, il y a lieu de considérer que c'est la base juridique matérielle de la décision portant conclusion de cet accord qui détermine le type de procédure applicable en vertu du paragraphe 6 de cette disposition.

59 En particulier, lorsque la décision de conclusion de l'accord en question est valablement fondée exclusivement sur une base juridique matérielle relevant de la PESC, c'est le type de procédure prévu à l'article 218, paragraphe 6, second alinéa, premier membre de phrase, TFUE qui est d'application.

60 Une telle interprétation se justifie d'autant plus au regard des exigences liées à la sécurité juridique. En effet, en ancrant la base juridique procédurale à la base juridique matérielle d'un acte, cette interprétation permet de déterminer la procédure applicable sur la base de critères objectifs, susceptibles de contrôle juridictionnel, comme rappelé au point 43 du présent arrêt. Cela assure, par ailleurs, la cohérence dans le choix des bases juridiques d'un acte. En revanche, l'interprétation défendue par le Parlement aurait pour conséquence d'introduire un degré d'incertitude et d'incohérence dans ce choix, dans la mesure où elle serait susceptible de déterminer l'application de procédures différentes à des actes de droit de l'Union se fondant sur une seule et même base juridique matérielle.

61 Au demeurant, s'agissant du contexte dans lequel la disposition en cause se place, celui-ci ne permet pas d'en justifier une interprétation différente. En particulier, compte tenu des objectifs de l'article 218 TFUE, la circonstance alléguée par le Parlement que le

paragraphe 3 de l'article 218 TFUE se réfère aux accords qui portent «exclusivement ou principalement» sur la PESC, alors que le paragraphe 6 du même article ne mentionne que les accords portant «exclusivement» sur la PESC, ne saurait fonder l'interprétation de cette dernière disposition avancée par le Parlement. Par ailleurs, ces deux paragraphes se rapportent à des situations différentes. Si le paragraphe 3 de l'article 218 TFUE vise à préciser l'autorité habilitée à présenter des recommandations au Conseil dans le cadre de la procédure de négociation de ces accords, et se place donc à un stade préalable de la conclusion d'un accord international, le paragraphe 6 du même article concerne la décision du Conseil portant conclusion de tels accords.

62 Dans ces conditions, la décision attaquée pouvait être adoptée sans approbation ni consultation du Parlement.

63 Il s'ensuit que le premier moyen est infondé.

*Sur le second moyen,
tiré d' [] une violation
de l' [] article 218,
paragraphe 10, TFUE*

Argumentation de parties

64 Par son second moyen, le Parlement soutient que, en ne l'informant pas «immédiatement et pleinement» à toutes les étapes de la négociation et de la conclusion de l'accord UE-Maurice, le Conseil a violé l'article 218, paragraphe 10, TFUE, lequel s'applique à tous les accords conclus par l'Union, y compris ceux relevant de la PESC.

65 En particulier, le Parlement n'aurait pas été immédiatement informé, étant donné que le Conseil ne lui aurait transmis les textes de la décision attaquée et de l'accord UE-Maurice que le 17 octobre 2011, c'est-à-dire plus de trois mois après l'adoption de cette décision et la signature dudit accord, qui ont eu lieu, respectivement, le 12 juillet et le 14 juillet 2011, ainsi que 17 jours après leur publication au *Journal officiel de l' [] Union européenne*.

66 Le Conseil, dont les arguments sont en substance appuyés par la République tchèque, la République française, le Royaume de Suède et le Royaume-Uni, excipe, à titre principal, de l'irrecevabilité du second moyen. En effet, la décision attaquée relevant exclusivement de la PESC, la Cour, compte tenu des articles 24, paragraphe 1, second alinéa, dernière phrase, TUE et 275 TFUE, ne serait pas compétente pour se prononcer sur sa légalité.

67 À titre subsidiaire, le Conseil soutient que ce moyen est infondé, dans la mesure

où le Parlement, en réalité, a été dûment informé. En particulier, le délai dans lequel le Parlement a été informé de la décision attaquée, même s'il est légèrement plus long que la pratique habituelle, demeurerait raisonnable, compte tenu également du fait qu'il comprenait la pause estivale.

68 En ce qui concerne la compétence de la Cour, le Parlement rétorque que l'article 24, paragraphe 1, second alinéa, TUE n'exclut celle-ci qu'en ce qui concerne les dispositions spécifiques relatives à la PESC, figurant au chapitre 2 du titre V du traité UE, et non pas pour ce qui est de l'article 218, paragraphe 10, TFUE, dont la violation est alléguée par le second moyen.

Appréciation de la Cour

69 S'agissant, tout d'abord, de la question de la compétence de la Cour pour statuer sur le second moyen, il y a lieu de rappeler que, comme le Conseil le fait valoir, il résulte des articles 24, paragraphe 1, second alinéa, dernière phrase, TUE et 275, premier alinéa, TFUE que la Cour n'est, en principe, pas compétente en ce qui concerne les dispositions relatives à la PESC ainsi que les actes adoptés sur leur base.

70 Toutefois, lesdits articles 24, paragraphe 1, second alinéa, dernière phrase, et 275, premier alinéa, introduisent une dérogation à la règle de la compétence générale que l'article 19 TUE confère à la Cour pour assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités et, par conséquent, ils doivent être interprétés restrictivement.

71 En l'occurrence, il convient de relever que, bien que la décision attaquée ait été adoptée sur le fondement d'une seule base juridique matérielle relevant de la PESC, à savoir l'article 37 TUE, il résulte du préambule de cette décision que sa base juridique procédurale est l'article 218, paragraphes 5 et 6, TFUE, réglant la procédure de signature et de conclusion des accords internationaux.

72 Or, ainsi qu'il a été précisé au point 52 du présent arrêt, la procédure visée à l'article 218 TFUE a une portée générale et a dès lors vocation à s'appliquer, en principe, à tous les accords internationaux négociés et conclus par l'Union dans tous les domaines d'action de celle-ci, y inclus la PESC qui, contrairement à d'autres domaines, n'est soumise à aucune procédure spéciale.

73 Dans ces conditions, il ne saurait être soutenu que la portée de la limitation dérogatoire à la compétence de la Cour prévue aux articles 24, paragraphe 1, second alinéa, dernière phrase, TUE et 275 TFUE s'étend jusqu'à exclure que la Cour soit compétente pour interpréter et appliquer une disposition telle que l'article 218 TFUE, qui ne relève pas de la PESC, alors même qu'elle prévoit la procédure sur la base de laquelle

un acte relevant de la PESC a été adopté.

74 La Cour est partant compétente pour statuer sur le second moyen.

75 En ce qui concerne, ensuite, le bien-fondé de ce moyen, il y a lieu de relever que l'article 218, paragraphe 10, TFUE prévoit que le Parlement «est immédiatement et pleinement informé à toutes les étapes de la procédure» de négociation et de conclusion des accords internationaux prévue à cet article.

76 Or, il y a lieu de constater que, en l'espèce, le Parlement n'a pas été informé immédiatement à toutes les étapes de la procédure de négociation et de conclusion de l'accord UE-Maurice.

77 En effet, il ressort du dossier soumis à la Cour que, après avoir annoncé au Parlement l'ouverture des négociations, le Conseil ne l'a informé de l'adoption de la décision attaquée et de la signature dudit accord que trois mois plus tard et 17 jours après leur publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

78 Il s'ensuit que le Conseil a violé l'article 218, paragraphe 10, TFUE.

79 Cette conclusion ne saurait être remise en question par l'argument du Conseil selon lequel, en tout état de cause, la décision attaquée avait été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* si bien que le Parlement avait pu en prendre connaissance. En effet, une telle publication est prévue à l'article 297 TFUE et répond aux conditions de publicité auxquelles un acte de l'Union est soumis afin d'entrer en vigueur, alors que l'exigence d'information découlant de l'article 218, paragraphe 10, TFUE, est prévue pour assurer que le Parlement soit mis à même d'exercer un contrôle démocratique sur l'action extérieure de l'Union et, plus spécifiquement, de vérifier que ses attributions sont respectées précisément en conséquence du choix de la base juridique d'une décision portant conclusion d'un accord.

80 S'agissant, enfin, des conséquences de la violation de l'article 218, paragraphe 10, TFUE sur la validité de la décision attaquée, il convient de constater que la règle procédurale prévue à cette disposition constitue une forme substantielle, aux sens de l'article 263, deuxième alinéa, TFUE, dont la violation entraîne la nullité de l'acte qui en est entaché.

81 En effet, cette règle est l'expression des principes démocratiques sur lesquels l'Union se fonde. En particulier, la Cour a déjà précisé que l'implication du Parlement dans le processus décisionnel est le reflet, au niveau de l'Union, d'un principe

démocratique fondamental selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative (voir, en ce sens, arrêts Roquette Frères/Conseil, 138/79, EU:C:1980:249, point 33, et Parlement/Conseil, EU:C:2012:472, point 81).

82 Dans cette perspective, le traité de Lisbonne a même valorisé, sur le plan systématique, l'importance de ladite règle en l'insérant dans une disposition autonome, applicable à toutes les types de procédure prévus à l'article 218 TFUE.

83 Certes, ainsi qu'il a été rappelé au point 55 du présent arrêt, le rôle que le traité de Lisbonne a conféré au Parlement en matière de PESC demeure limité.

84 Toutefois, il ne saurait être déduit de ce constat que le Parlement, tout en étant exclu de la procédure de négociation et de conclusion d'un accord portant exclusivement sur la PESC, soit dépourvu de tout droit de regard sur cette politique de l'Union.

85 Au contraire, c'est précisément à cet effet que l'exigence d'information prévue à l'article 218, paragraphe 10, TFUE s'applique à toute procédure de conclusion d'un accord international, y inclus les accords portant exclusivement sur la PESC.

86 Or, dans la mesure où le Parlement n'est pas immédiatement et pleinement informé à toutes les étapes de la procédure conformément à l'article 218, paragraphe 10, TFUE, y compris celle précédant la conclusion de l'accord, il n'est pas en mesure d'exercer le droit de regard que les traités lui ont conféré en matière de PESC et, le cas échéant, de faire valoir son point de vue en ce qui concerne, en particulier, la base juridique correcte sur laquelle l'acte en cause doit se fonder. La méconnaissance de cette exigence d'information porte, dans ces conditions, atteinte aux conditions d'exercice, par le Parlement, de ses fonctions dans le domaine de la PESC et constitue en conséquence une violation d'une forme substantielle.

87 Dans ces conditions, le second moyen est fondé et la décision attaquée doit, par suite, être annulée.

Sur le maintien des effets de la décision attaquée

88 Tant le Parlement que le Conseil, ainsi que la plupart des États membres intervenants, demandent à la Cour, dans l'hypothèse où elle annulerait la décision attaquée, de maintenir les effets de celle-ci jusqu'à ce qu'elle soit remplacée.

89 Aux termes de l'article 264, second alinéa, TFUE, la Cour peut, si elle l'estime nécessaire, indiquer ceux des effets d'un acte annulé qui doivent être considérés comme

définitifs.

90 Or, il convient d'admettre que l'annulation de la décision attaquée sans que ses effets soient maintenus serait susceptible d'entraver le déroulement des opérations menées sur la base de l'accord UE-Maurice et, en particulier, la pleine efficacité des poursuites et des procès des personnes suspectées d'actes de piraterie appréhendées par l'EUNAVFOR.

91 Par conséquent, il y a lieu pour la Cour d'exercer le pouvoir que lui confère l'article 264, second alinéa, TFUE et de maintenir les effets de la décision attaquée dont l'annulation est prononcée par le présent arrêt.

Sur les dépens

92 Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Toutefois, conformément au paragraphe 3 de ce même article, si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs, chaque partie supporte ses propres dépens.

93 Le Parlement et le Conseil ayant, en l'espèce, chacun succombé partiellement en leurs moyens, il y a lieu de décider qu'ils supporteront leurs propres dépens.

94 Conformément à l'article 140, paragraphe 1, du règlement de procédure, les États membres et les institutions qui sont intervenus au litige supporteront leurs propres dépens.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) déclare et arrête:

- 1) La décision 2011/640/PESC du Conseil, du 12 juillet 2011, concernant la signature et la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République de Maurice relatif aux conditions de transfert, de la force navale placée sous la direction de l'Union européenne à la République de Maurice, des personnes suspectées d'actes de piraterie et des biens associés saisis, et aux conditions des personnes suspectées d'actes de piraterie après leur transfert, est annulée.**
- 2) Les effets de la décision 2011/640 sont maintenus en vigueur.**
- 3) Le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne supportent chacun leurs propres dépens.**

4) La République tchèque, la République française, la République italienne, le Royaume de Suède, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ainsi que la Commission européenne supportent leurs propres dépens.

Signatures

* Langue de procédure: l'anglais.

ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

3 juillet 2014 (*)

«Pourvoi – Accès aux documents des institutions – Règlement (CE) n° 1049/2001 – Article 4, paragraphes 1, sous a), troisième tiret, 2, deuxième tiret, et 6 – Avis du service juridique du Conseil concernant l'ouverture des négociations en vue de la conclusion d'un accord international – Exceptions au droit d'accès – Protection de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales – Protection des avis juridiques – Décision de refus partiel d'accès»

Dans l'affaire C-350/12 P,

ayant pour objet un pourvoi au titre de l'article 56 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, introduit le 17 juillet 2012,

Conseil de l'Union européenne, représenté par MM. P. Berman et B. Driessen ainsi que par M^{me} C. Fekete, en qualité d'agents,

partie requérante,

les autres parties à la procédure étant:

Sophie in 't Veld, représentée par Mes O. Brouwer, E. Raedts et J. Blockx, advocaten,

partie demanderesse en première instance,

soutenue par:

Parlement européen, représenté par MM. N. Lorenz et N. Görlitz, en qualité d'agents,

partie intervenante au pourvoi,

Commission européenne, représentée par M. B. Smulders et M^{me} P. Costa de Oliveira, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie intervenante en première instance,

LA COUR (première chambre),

composée de M. A. Tizzano (rapporteur), président de chambre, MM. A. Borg Barthet, E.

Levits, M^{me} M. Berger et M. S. Rodin, juges,

avocat général: M^{me} E. Sharpston,

greffier: M. M. Aleksejev, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 17 octobre 2013,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 13 février 2014,

rend le présent

Arrêt

1 Par son pourvoi, le Conseil de l'Union européenne demande l'annulation de l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne In 't Veld/Conseil (T-529/09, EU:T:2012:215, ci-après l'«arrêt attaqué»), par lequel celui-ci a partiellement annulé la décision du Conseil du 29 octobre 2009 refusant à M^{me} in 't Veld l'accès intégral à un document contenant l'avis du service juridique du Conseil portant sur une recommandation de la Commission européenne au Conseil visant à autoriser l'ouverture de négociations entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique en vue de la conclusion d'un accord international destiné à mettre à la disposition du département du Trésor des États-Unis des données de messagerie financière (ci-après la «décision litigieuse»).

Le cadre juridique

2 Les considérants 2, 4 et 11 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), sont libellés dans les termes suivants:

«(2) La transparence permet d'assurer une meilleure participation des citoyens au processus décisionnel, ainsi que de garantir une plus grande légitimité, efficacité et responsabilité de l'administration à l'égard des citoyens dans un système démocratique. La transparence contribue à renforcer les principes de la démocratie et le respect des droits fondamentaux tels qu'ils sont définis à l'article 6 du traité UE et dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

[...]

(4) Le présent règlement vise à conférer le plus large effet possible au droit

d'accès du public aux documents et à en définir les principes généraux et limites conformément à l'article 255, paragraphe 2, du traité CE.

[...]

(11) En principe, tous les documents des institutions devraient être accessibles au public. Toutefois, certains intérêts publics et privés devraient être garantis par le biais d'un régime d'exceptions. Il convient de permettre aux institutions de protéger leurs consultations et délibérations internes lorsque c'est nécessaire pour préserver leur capacité à remplir leurs missions. Lors de l'évaluation de la nécessité d'une exception, les institutions devraient tenir compte des principes consacrés par la législation communautaire en matière de protection des données personnelles dans tous les domaines d'activité de l'Union.»

3 L'article 1^{er} de ce règlement dispose:

«Le présent règlement vise à:

a) définir les principes, les conditions et les limites, fondées sur des raisons d'intérêt public ou privé, du droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (ci-après dénommés 'institutions') prévu à l'article 255 du traité CE de manière à garantir un accès aussi large que possible aux documents;

[...]»

4 L'article 2, paragraphe 3, dudit règlement est rédigé comme suit:

«Le présent règlement s'applique à tous les documents détenus par une institution, c'est-à-dire établis ou reçus par elle et en sa possession, dans tous les domaines d'activité de l'Union européenne.»

5 L'article 4, paragraphes 1, 2 et 6, du même règlement prévoit:

«1. Les institutions refusent l'accès à un document dans le cas où la divulgation porterait atteinte à la protection:

a) de l'intérêt public, en ce qui concerne:

[...]

– les relations internationales,

[...]

2. Les institutions refusent l'accès à un document dans le cas où sa divulgation porterait atteinte à la protection:

[...]

– [...] des avis juridiques,

[...]

à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation du document visé.

[...]

6. Si une partie seulement du document demandé est concernée par une ou plusieurs des exceptions susvisées, les autres parties du document sont divulguées.»

Les antécédents du litige

6 Mme in 't Veld, membre du Parlement européen, a, le 28 juillet 2009, demandé à avoir accès, en vertu du règlement n° 1049/2001, au document n° 11897/09 du 9 juillet 2009, contenant un avis du service juridique du Conseil relatif à la «recommandation de la Commission au Conseil visant à autoriser l'ouverture de négociations entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique en vue d'un accord international destiné à mettre à la disposition du département du Trésor des États-Unis des données de messagerie financière dans le cadre de la prévention du terrorisme et du financement du terrorisme ainsi que de la lutte contre ces phénomènes» (ci-après l'«accord envisagé»).

7 Par la décision litigieuse, le Conseil n'a autorisé qu'un accès partiel audit document, l'accès intégral étant refusé sur le fondement des exceptions prévues à l'article 4, paragraphes 1, sous a), troisième tiret, et 2, deuxième tiret, du règlement n° 1049/2001, concernant la protection, respectivement, de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales et des avis juridiques.

8 Dans cette décision, le Conseil indiquait, d'une part, que «la divulgation du document [n° 11897/09] révélerait au public des informations concernant certaines dispositions de l'accord envisagé [...] et aurait par conséquent une incidence négative sur la position de négociation de l'[Union] et nuirait également au climat de confiance dans les négociations en cours». Le Conseil ajoutait que «la divulgation du document révélerait à l'autre partie [...] des éléments relatifs à la position devant être prise par l'[Union] dans les négociations qui – pour le cas où l'avis juridique serait critique – pourraient être exploités de manière à affaiblir la position de négociation de l'[Union]».

9 D'autre part, le Conseil précisait que le document n° 11897/09 contenait «un avis juridique relatif à la base juridique et aux compétences respectives de l'[Union] et de la Communauté européenne pour conclure l'accord [envisagé]» et que ce «sujet sensible, qui a une incidence sur les pouvoirs du Parlement européen dans la conclusion de l'accord [envisagé], a fait l'objet de positions divergentes entre les institutions». Dans ces conditions, selon le Conseil, «[la] divulgation du contenu du document [n° 11897/09] porterait atteinte à la protection des avis juridiques étant donné qu'elle rendrait public un avis interne du service juridique, destiné uniquement aux membres du Conseil dans le contexte des discussions préliminaires au sein du Conseil sur l'accord [envisagé]». En outre, le Conseil a considéré «que la protection de l'avis juridique interne relatif à un projet d'accord international [...] l'emportait sur l'intérêt public à la divulgation».

L'arrêt attaqué et les conclusions des parties

10 Le 31 décembre 2009, M^{me} in 't Veld a introduit un recours en annulation de la décision litigieuse, au soutien duquel elle invoquait quatre moyens.

11 Les deux premiers moyens de ce recours étaient tirés de la violation de l'article 4, paragraphes 1, sous a), troisième tiret, et 2, deuxième tiret, du règlement n° 1049/2001. Le troisième moyen à l'appui dudit recours était fondé sur la violation de l'article 4, paragraphe 6, de ce règlement, relatif à l'accès partiel aux documents des institutions. Le quatrième moyen, quant à lui, était tiré d'une violation de l'obligation de motivation.

12 Par l'arrêt attaqué, le Tribunal a accueilli, pour partie, le premier moyen de M^{me} in 't Veld ainsi que le deuxième moyen, dans son intégralité. Ces deux premiers moyens ayant été considérés comme fondés, le Tribunal a également accueilli le troisième moyen. Le quatrième moyen a été rejeté. Sur ce fondement, le Tribunal a partiellement annulé la décision litigieuse.

13 Le 24 juillet 2012, le Conseil a introduit le présent pourvoi, par lequel il demande, soutenu par la Commission, que la Cour annule l'arrêt attaqué, statue à titre définitif sur les questions faisant l'objet du pourvoi et condamne M^{me} in 't Veld aux dépens afférents aux deux instances.

14 M^{me} in 't Veld, soutenue par le Parlement européen, demande à la Cour de rejeter le pourvoi et de condamner le Conseil aux dépens.

Sur le pourvoi

15 Par son pourvoi, le Conseil reproche au Tribunal d'avoir violé deux dispositions du règlement n° 1049/2001 restreignant le droit d'accès aux documents des institutions. Le premier moyen est ainsi pris de la violation de l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, de ce règlement, relatif à la protection de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales, et le second moyen est tiré d'une violation de l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, dudit règlement, prévoyant une exception au bénéfice des avis juridiques.

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

L'arrêt attaqué

16 Afin de répondre au premier moyen de recours présenté par M^{me} in 't Veld à l'appui de son recours en annulation, tiré de la violation de l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement n° 1049/2001, le Tribunal, aux points 24 et 25 de l'arrêt attaqué, a rappelé que la décision devant être prise par l'institution en application de cette disposition revêt un caractère complexe et délicat nécessitant un degré de prudence tout particulier, eu égard notamment à la nature singulièrement sensible et essentielle de l'intérêt protégé, et que, par conséquent, l'adoption d'une telle décision requiert que l'institution concernée bénéficie, à cette fin, d'une large marge d'appréciation, le contrôle exercé par le Tribunal sur la légalité de cette décision devant 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.

17 Au point 26 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a constaté que l'avis dont l'accès avait été demandé en l'occurrence portait, en substance, sur la base juridique de la décision du Conseil autorisant l'ouverture des négociations, au nom de l'Union, en vue de la conclusion de l'accord envisagé. Le Tribunal, au point 30 de l'arrêt attaqué, a dès lors considéré qu'il y avait lieu d'examiner si le Conseil avait démontré que l'accès aux éléments non divulgués du document n° 11897/09 était susceptible de porter concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt public en cause.

18 À ces fins, le Tribunal a examiné les deux motifs invoqués par le Conseil afin d'établir le risque d'une telle atteinte. En ce qui concerne le motif selon lequel cette divulgation aurait révélé au public des informations concernant certaines dispositions de l'accord envisagé, ce qui aurait nui au climat de confiance dans les négociations en cours, le Tribunal, aux points 35 à 39 de l'arrêt attaqué, a considéré que c'était à bon

droit que le Conseil, sur le fondement de ce motif, avait refusé l'accès aux passages du document n° 11897/09 contenant l'analyse du contenu spécifique de cet accord, susceptible de révéler les objectifs stratégiques poursuivis par l'Union dans le cadre des négociations entourant la conclusion de cet accord.

19 Quant au motif selon lequel la divulgation du document n° 11897/09 aurait révélé à l'autre partie des éléments relatifs à la position devant être prise par l'Union dans lesdites négociations (en particulier en ce qui concerne le choix de la base juridique de l'accord envisagé), lesquels éléments, pour le cas où l'avis juridique aurait été critique, auraient pu être exploités de manière à affaiblir la position de négociation de l'Union, le Tribunal a, au point 46 de l'arrêt attaqué, relevé que le risque lié à la divulgation de positions prises au sein des institutions quant à la base juridique relative à la conclusion d'un futur accord international n'était pas susceptible de démontrer, en lui-même, l'existence d'une atteinte à l'intérêt de l'Union en matière de relations internationales.

20 À cet égard, aux points 47 à 50 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a, tout d'abord, relevé que le choix de la base juridique appropriée, pour l'action tant interne qu'internationale de l'Union, revêt une importance de nature constitutionnelle et qu'un tel choix ne résulte pas de la seule conviction de son auteur, mais doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, tels que, notamment, le but et le contenu de l'acte. Cela aurait pour conséquence que, ce choix ne relevant pas d'une marge d'appréciation de l'institution, l'éventuelle divergence d'opinions sur ce sujet ne saurait être assimilée à une divergence entre les institutions quant aux éléments relatifs au contenu de l'accord. Par conséquent, la seule crainte de divulguer une éventuelle position divergente au sein des institutions quant à la base juridique d'une décision autorisant l'ouverture des négociations au nom de l'Union ne saurait être suffisante pour en déduire un risque d'atteinte à l'intérêt public protégé en matière de relations internationales.

21 En outre, en réponse à l'argument avancé à ce propos par la Commission, le Tribunal, aux points 52 et 53 de l'arrêt attaqué, a considéré que la divulgation d'un document faisant état de l'existence d'un doute quant au choix de la base juridique relative à la conclusion de l'accord envisagé n'était pas susceptible d'entraîner, en elle-même, un risque pour la crédibilité de l'Union en tant que partenaire de négociation de cet accord. En effet, une confusion quant à la nature de la compétence de l'Union ne pourrait qu'être aggravée en l'absence de débat préalable et objectif entre les institutions concernées sur la base juridique de l'action envisagée.

22 Ensuite, au point 54 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a rappelé que le droit de l'Union connaissait une procédure prévue, à l'époque des faits, à l'article 300, paragraphe 6, CE, ayant précisément pour objet de prévenir les complications, tant au niveau de l'Union que dans l'ordre juridique international, susceptibles d'apparaître en raison du choix erroné de la base juridique relative à la conclusion d'un accord

international engageant l'Union.

23 À cet égard, le Tribunal, aux points 55 et 56 de l'arrêt attaqué, a souligné le fait que, au moment de l'adoption de la décision litigieuse, l'existence de divergences quant à la base juridique de l'accord envisagé relevait du domaine public, en raison, notamment, du fait qu'une résolution du Parlement du 17 septembre 2009 relative à l'accord envisagé faisait état de l'existence de telles divergences.

24 Enfin, au point 57 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a relevé que, en invoquant l'exception fondée sur la protection de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales, le Conseil se référait également au fait que l'avis de son service juridique abordait certains points du projet des directives de négociation dont la connaissance aurait pu être exploitée par l'autre partie auxdites négociations. Le Tribunal a jugé que cette considération était effectivement de nature à établir un risque d'atteinte à l'intérêt de l'Union en matière de relations internationales, mais qu'elle ne justifiait toutefois l'exception en cause qu'en ce qui concerne les éléments du document n° 11897/09 ayant trait au contenu des directives de négociation.

25 Aux points 58 à 60 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a conclu des considérations qui précèdent que, à l'exception des éléments du document n° 11897/09 portant sur le contenu spécifique de l'accord envisagé ou des directives de négociation, susceptibles de révéler les objectifs stratégiques poursuivis par l'Union dans le cadre des négociations portant sur cet accord, le Conseil n'avait pas démontré, que la divulgation des autres aspects de ce document aurait porté concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt public en matière de relations internationales.

26 Par conséquent, le Tribunal a partiellement accueilli le premier moyen présenté par M^{me} in 't Veld à l'appui de son recours en annulation.

Argumentation des parties

27 Le premier moyen de pourvoi soulevé par le Conseil est tiré d'une violation, par l'arrêt attaqué, de l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement n° 1049/2001 et est composé de deux branches.

28 Par la première branche de ce moyen, le Conseil, soutenu par la Commission, fait valoir que le Tribunal a méconnu cette disposition en considérant qu'un désaccord sur le choix de la base juridique de l'acte de l'Union relatif à la conclusion d'un accord international ne saurait compromettre l'intérêt de l'Union dans le domaine des relations internationales.

29 En effet, selon le Conseil, étant donné que c'est la base juridique d'un acte de

l'Union qui détermine la procédure applicable pour l'adopter, elle agit indéniablement aussi sur l'équilibre des pouvoirs entre les institutions. Les différends concernant la base juridique applicable revêtiraient, partant, de par leur nature même, une très grande importance politique et seraient à la source de litiges potentiels.

30 Se référant à l'arrêt Commission/Conseil (22/70, EU:C:1971:32) ainsi qu'aux avis 1/75 (EU:C:1975:145) et 2/00 (EU:C:2001:664), le Conseil soutient que la question de la base juridique d'un acte de l'Union portant sur la conclusion d'un accord international revêt une importance cruciale pour ce qui concerne la position de l'Union dans le cadre de la négociation d'un tel accord, l'incertitude concernant la détermination de la base juridique de celui-ci ayant des répercussions négatives sur cette négociation.

31 En effet, d'une part, les partenaires de négociation de l'Union pourraient exploiter les divergences entre les institutions au détriment de l'Union. D'autre part, un doute sur la capacité juridique d'une institution à mener les négociations aurait aussi des répercussions sur la crédibilité et la légitimité de l'Union dans les négociations internationales et mettrait en péril sa capacité de les faire aboutir.

32 S'agissant de la référence à l'article 300, paragraphe 6, CE, le Conseil estime celle-ci dénuée de toute pertinence. D'une part, aucune institution n'aurait recouru à cette possibilité en l'espèce. D'autre part, le fait que cette procédure soit possible n'atténuerait en rien le dommage causé par la divulgation d'un avis juridique portant sur une base juridique litigieuse.

33 En outre, la résolution du Parlement du 17 septembre 2009, à laquelle le Tribunal s'est référé, adoptée quelques mois après la rédaction du document n° 11897/09, aurait révélé le contenu des divergences de façon illégale, cette information n'ayant jamais été divulguée par le Conseil, conformément au règlement n° 1049/2001. Dans ces circonstances, le Tribunal n'aurait pas été fondé à justifier sa décision sur la base, notamment, de ce que le Parlement européen avait rendu l'information publique, toute autre conclusion revenant à légitimer une divulgation faite en violation des articles 6 à 8 de ce règlement. En tout état de cause, cette résolution se limiterait à faire état de l'existence d'une divergence de vues entre les institutions, ce qui n'impliquerait pas que l'intégralité de l'avis en question soit tombée dans le domaine public.

34 En revanche, M^{me} in 't Veld, soutenue par le Parlement européen, fait valoir que l'argumentation du Conseil se fonde sur une lecture erronée de l'arrêt attaqué, dans la mesure où le Tribunal n'a pas considéré que le désaccord sur la base juridique d'un accord international ne saurait jamais porter atteinte à l'intérêt public en matière de relations internationales. En réalité, le Tribunal se serait limité à affirmer qu'un tel désaccord ne saurait être suffisant, en lui-même, pour conclure à une atteinte audit intérêt.

35 Cette erreur dans la prémisse du raisonnement du Conseil rendrait inopérante son argumentation au soutien de la première branche du premier moyen.

36 En tout état de cause, selon M^{me} in 't Veld, cette argumentation n'est pas fondée. En effet, si la décision d'une institution d'agir en se fondant sur une base erronée pourrait effectivement porter atteinte aux relations internationales de l'Union, il n'en demeurerait pas moins que la divulgation d'un avis de cette institution quant à la base juridique des négociations n'aurait pas d'incidence à cet égard.

37 M^{me} in 't Veld ajoute que le choix de la base juridique est une question purement interne, de sorte qu'il apparaît douteux que les partenaires de négociation de l'Union puissent utiliser les incertitudes quant à ce choix pour obtenir un meilleur accord. Au contraire, les partenaires de négociation de l'Union auraient en principe intérêt à s'assurer du fait que l'accord international envisagé sera conclu sur une base légale, de manière à réduire au minimum le risque de remise en cause de celui-ci, y compris pour défaut de compétence des institutions pour représenter les parties à celui-ci. De même, la crédibilité de l'Union dans les négociations ne saurait être mise en péril que par le choix d'une base juridique erronée et non par le débat quant à ce choix.

38 Enfin, quant à la résolution du Parlement du 17 septembre 2009, le Tribunal ne s'y serait référé que dans la mesure où elle confirmait non pas le contenu, mais l'existence des divergences entre le Conseil et le Parlement européen sur le choix de la base juridique adéquate en vue de mener de telles négociations, ce qui était de notoriété publique et figurait également dans la décision litigieuse elle-même.

39 Par la seconde branche du premier moyen soulevé à l'appui de son pourvoi, le Conseil, soutenu par la Commission, fait valoir que, lorsque les institutions se fondent sur l'une des exceptions prévues à l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 1049/2001 en vue de justifier une décision relative à l'accès à un document, elles bénéficient, à cet effet, d'une large marge d'appréciation, de sorte que le contrôle exercé par le Tribunal sur la légalité d'une telle décision devrait être restreint.

40 Or, en l'occurrence, le Tribunal aurait procédé à un contrôle complet de la décision litigieuse. En particulier, au point 58 de l'arrêt attaqué, il aurait explicitement conclu que «le Conseil n'a pas démontré comment, concrètement et effectivement, l'accès plus large [au document n° 11897/09] aurait porté atteinte à l'intérêt public en matière de relations internationales». Selon le Conseil, cette phrase, et en particulier les termes «concrètement et effectivement», démontre le fait que le Tribunal ne s'est pas contenté de vérifier l'exactitude matérielle des faits ainsi que l'absence d'erreur manifeste dans l'appréciation des faits, mais qu'il a exigé du Conseil qu'il prouve que la divulgation de ce document causerait un dommage.

41 M^{me} in 't Veld, soutenue par le Parlement européen, oppose à cet argument que c'est la jurisprudence de la Cour qui exige de l'institution concernée qu'elle fournisse la preuve que la divulgation d'un document dont l'accès a été refusé porterait concrètement et effectivement atteinte à l'un des intérêts protégés par l'article 4 du règlement n° 1049/2001. Le Tribunal se serait limité à examiner les deux arguments invoqués par le Conseil et par la Commission en vue de justifier la non-divulgation du document n° 11897/09, sans violer le pouvoir d'appréciation du Conseil, étant donné que les arguments de ces institutions se référaient à des erreurs manifestes d'appréciation que le Tribunal est habilité à contrôler dans le cadre d'un contrôle restreint. Le Tribunal n'ayant, dès lors, pas apprécié le contenu spécifique de l'accord envisagé ni les directives de négociation, il n'aurait pas non plus substitué sa propre appréciation à celle du Conseil.

Appréciation de la Cour

42 S'agissant de la première branche du premier moyen présenté par le Conseil à l'appui de son pourvoi, il convient de constater que cette branche procède d'une lecture erronée de l'arrêt attaqué.

43 En effet, contrairement à ce qui peut être déduit de l'argumentation du Conseil et de la Commission, le Tribunal n'a nullement exclu que la divulgation d'un désaccord entre institutions sur le choix de la base juridique habilitant une institution à conclure un accord international au nom de l'Union serait susceptible de porter atteinte à la protection de l'intérêt protégé par l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement n° 1049/2001.

44 Au contraire, le Tribunal, au point 46 de l'arrêt attaqué, s'est limité, tout d'abord, à affirmer que le risque lié à la divulgation de positions prises au sein des institutions à l'égard d'un tel choix ne démontre pas, en lui-même, l'existence d'une atteinte portée à l'intérêt de l'Union en matière de relations internationales. Ensuite, il a précisé, au point 50 de cet arrêt, que la seule crainte que soit révélée l'existence d'opinions divergentes au sein des institutions quant à la base juridique idoine en vue d'adopter une décision autorisant l'ouverture de négociations au nom de l'Union ne saurait être suffisante pour en déduire un risque d'atteinte à l'intérêt public en matière de relations internationales. Enfin, il a exclu, au point 52 dudit arrêt, que l'existence d'un débat juridique quant à l'étendue des compétences institutionnelles relatives à l'action internationale de l'Union permette de présumer celle d'un risque pour la crédibilité de l'Union lors des négociations d'un accord international.

45 Une telle interprétation de l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement n° 1049/2001 n'est pas erronée en droit.

46 Il y a lieu de rappeler à cet égard que le règlement n° 1049/2001 vise, comme l'indiquent son considérant 4 et son article 1^{er}, à conférer au public un droit d'accès aux documents des institutions qui soit le plus large possible (arrêt Conseil/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, point 28 et jurisprudence citée).

47 Certes, ce droit n'en est pas moins soumis à certaines limites fondées sur des raisons d'intérêt public ou privé. Plus spécifiquement, et en conformité avec son considérant 11, ledit règlement prévoit, à son article 4, un régime d'exceptions autorisant les institutions à refuser 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 Conseil/Access Info Europe, EU:C:2013:671, point 29 et jurisprudence citée).

48 Néanmoins, dès lors que de telles exceptions dérogent au principe de l'accès le plus large possible du public aux documents, elles doivent être interprétées et appliquées strictement (arrêt Conseil/Access Info Europe, EU:C:2013:671, point 30 et jurisprudence citée).

49 Or, comme il ressort de l'arrêt attaqué, le document n° 11897/09 contient un avis du service juridique du Conseil, émis en vue de l'adoption de la décision de cette institution autorisant l'ouverture des négociations, au nom de l'Union, de l'accord envisagé.

50 M^{me} in 't Veld ne conteste d'ailleurs pas que l'exception au droit d'accès liée à la protection de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales de l'Union est susceptible de s'appliquer à un tel document.

51 Cependant, la seule circonstance qu'un document concerne un intérêt protégé par une exception au droit d'accès prévue à l'article 4 du règlement n° 1049/2001 ne saurait suffire à justifier l'application de cette dernière (voir, en ce sens, arrêt Commission/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, point 116).

52 En effet, d'une part, 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 aux questions 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. En outre, le risque d'une telle atteinte doit être raisonnablement prévisible et non purement hypothétique (arrêt Conseil/Access Info Europe, EU:C:2013:671, point 31 et jurisprudence citée).

53 D'autre part, lorsqu'une institution applique l'une des exceptions prévues à l'article 4, paragraphes 2 et 3, du règlement n° 1049/2001, il lui incombe de mettre en balance

l'intérêt spécifique devant être protégé par la non-divulgence du document concerné et, notamment, l'intérêt général à ce que ce document soit rendu accessible, eu égard aux avantages découlant, ainsi que le relève le considérant 2 du règlement n° 1049/2001, d'une transparence accrue, à savoir une meilleure participation des citoyens au processus décisionnel ainsi qu'une plus grande légitimité, efficacité et responsabilité de l'administration à l'égard des citoyens dans un système démocratique (arrêt Conseil/ Access Info Europe, EU:C:2013:671, point 32 et jurisprudence citée).

54 Or, ainsi qu'il ressort du point 7 de l'arrêt attaqué, par la décision litigieuse, le Conseil n'a fourni aucun élément démontrant de quelle manière l'accès au document n° 11897/09 risquerait de porter concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt protégé par l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement n° 1049/2001.

55 Au demeurant, les arguments avancés par le Conseil ne sont pas non plus de nature à établir que la motivation du Tribunal relative à l'interprétation de cette disposition est erronée en droit.

56 En effet, en premier lieu, la jurisprudence invoquée par le Conseil ne permet de dégager aucune règle générale en vertu de laquelle la divulgation de l'existence d'une divergence de vues entre les institutions concernant la base juridique habilitant l'une de celles-ci à ouvrir des négociations en vue de la conclusion d'un accord international et, partant, la détermination de l'acte de l'Union idoine à cette fin porterait en soi atteinte à l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales de l'Union.

57 Tout d'abord, dans l'arrêt Commission/Conseil (EU:C:1971:32, point 86), la Cour a considéré que le fait de proposer aux États tiers, à un stade avancé des négociations relatives à un accord international, une nouvelle répartition de compétence au sein de l'Union pourrait être de nature à mettre en péril la bonne fin de ces négociations. Or, un tel cas de figure ne correspond aucunement à celui de la divulgation, tout au plus, d'une divergence d'opinion entre institutions sur la base juridique d'une décision autorisant la négociation d'un accord international. Il n'implique pas non plus que la décision en question pourrait, de ce fait, être invalidée.

58 Ensuite, dans l'avis 1/75 (EU:C:1975:145), la Cour s'est référée aux répercussions internationales négatives que pourrait avoir une éventuelle décision judiciaire constatant qu'un accord est, au vu soit de son contenu, soit de la procédure adoptée pour sa conclusion, incompatible avec les dispositions du traité. Enfin, dans l'avis 2/00 (EU:C:2001:664, points 5 et 6), la Cour a souligné que le recours à une base juridique erronée est susceptible d'invalidier l'acte de conclusion lui-même et que cela est de nature à créer des complications tant au niveau de l'Union que dans l'ordre juridique international. Les considérations émises par la Cour dans le cadre de ces avis s'inscrivent dans le contexte de l'examen de l'objectif de la procédure prévue à l'article 300,

paragraphe 6, CE (désormais article 218, paragraphe 11, TFUE). En l'occurrence, non seulement les parties n'ont pas eu recours à cette procédure de saisine préalable de la Cour avant la conclusion de l'accord envisagé, mais en aucun cas le risque que la décision du Conseil sur l'ouverture des négociations puisse faire l'objet d'une décision judiciaire déclarant son incompatibilité avec les traités n'a été envisagé.

59 En deuxième lieu, la référence faite par le Tribunal, au point 54 de l'arrêt attaqué, à la procédure prévue audit article 300, paragraphe 6, n'a qu'un caractère descriptif. Une telle référence doit manifestement être comprise comme indiquant que c'est le traité lui-même qui prévoit une procédure juridictionnelle ayant pour objet les questions juridiques qui peuvent être liées à la base juridique d'une décision portant conclusion d'un accord international, procédure qui a lieu avant la signature de l'accord et de manière publique, ce qui permet d'exclure toute présomption qu'un débat rendu public concernant la base juridique correcte d'une telle décision puisse porter systématiquement une atteinte concrète et effective à l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales.

60 En troisième et dernier lieu, dans le cadre de son appréciation de l'existence d'un risque d'atteinte à cet intérêt, c'est à bon droit que le Tribunal a, au point 55 de l'arrêt attaqué, pris en considération la circonstance que l'essentiel du contenu du document n° 11897/09 avait été rendu public dans une résolution du Parlement. Dans le cadre d'une telle appréciation, qui a pour objet le risque que la divulgation d'un document cause un préjudice à l'intérêt protégé au titre de l'article 4 du règlement n° 1049/2001, la circonstance que la divulgation antérieure n'était pas conforme à ce règlement n'est pas pertinente, les conséquences d'une telle illégalité devant éventuellement être tirées dans le cadre d'autres voies de recours prévues par les traités.

61 Eu égard à ce qui précède, il y a lieu de conclure que la première branche du premier moyen présenté par le Conseil à l'appui de son pourvoi n'est pas fondée.

62 Par la seconde branche de ce moyen, le Conseil fait valoir que le Tribunal a procédé à tort à un contrôle complet de la légalité de la décision litigieuse, alors qu'il aurait dû se limiter à exercer un contrôle restreint, ainsi que cela résulterait de la jurisprudence de la Cour.

63 Il y a lieu de relever à cet égard qu'il est certes exact que, s'agissant de l'étendue du contrôle juridictionnel de la légalité d'une décision d'une institution refusant l'accès du public à un document au titre de l'une des exceptions relatives à l'intérêt public visées à l'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 1049/2001, il convient de reconnaître à cette dernière institution une large marge d'appréciation aux fins de déterminer si la divulgation de documents relevant des domaines couverts par lesdites exceptions est susceptible de porter atteinte à l'intérêt public. Le contrôle de légalité exercé par le juge de l'Union à l'égard d'une telle décision doit, partant, 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 d'appréciation et de détournement de pouvoir (arrêt Sison/Conseil, C•266/05 P, EU:C:2007:75, point 34).

64 Toutefois, lorsque l'institution concernée refuse l'accès à un document dont la divulgation porterait atteinte à l'un des intérêts protégés par ledit l'article 4, paragraphe 1, sous a), cette institution reste, ainsi qu'il a été rappelé au point 52 du présent arrêt, tenue 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 cette disposition, le risque d'une telle atteinte devant être raisonnablement prévisible et non purement hypothétique.

65 Or, au point 58 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a constaté que, à l'exception des éléments du document n° 11897/09 portant sur le contenu spécifique de l'accord envisagé ou des directives de négociation, susceptibles de révéler les objectifs stratégiques poursuivis par l'Union dans les négociations portant sur cet accord, le Conseil n'avait pas démontré de quelle manière, concrètement et effectivement, l'accès plus large à ce document aurait porté atteinte à l'intérêt public en matière de relations internationales.

66 À ces fins, le Tribunal s'est contenté de vérifier la motivation de la décision litigieuse à cet égard. En effet, après avoir indiqué, au point 41 de l'arrêt attaqué, que le Conseil soutenait que cette décision faisait référence au risque lié à la divulgation des éléments de l'analyse relative à la base juridique de l'accord envisagé, même si une telle référence ne ressortait pas explicitement de ladite décision, le Tribunal, sur la base de cette considération, s'est ensuite borné à constater, aux points 46 à 50 de cet arrêt, qu'une telle motivation de la décision litigieuse était insuffisante en droit, dans la mesure où le seul constat lié à l'existence de ce risque ne répondait pas, en soi, à l'exigence, pour l'institution concernée, d'établir, concrètement et effectivement, l'existence d'une atteinte à l'intérêt de l'Union en matière de relations internationales. Le Tribunal a jugé, à cet égard, que, dès lors que le choix de la base juridique est fondé sur des éléments objectifs et ne relève pas d'une marge d'appréciation de l'institution, l'éventuelle divergence d'opinion sur ce sujet ne saurait être assimilée à une divergence entre les institutions quant aux éléments relatifs au contenu de l'accord, laquelle aurait éventuellement été de nature à nuire aux intérêts de l'Union en matière de relations internationales.

67 En revanche, le Tribunal, aux points 57 et 58 de l'arrêt attaqué, a estimé que la motivation avancée par le Conseil au soutien de la décision litigieuse était suffisante en soi pour ce qui concerne les éléments du document n° 11897/09 portant sur le contenu spécifique de l'accord envisagé ou des directives de négociation et a conclu, au point 59 de cet arrêt, que cette institution n'avait établi le risque de l'atteinte à l'intérêt public en matière de relations internationales que pour ce qui concerne ces derniers éléments.

68 Il découle de ce qui précède que le Tribunal s'est limité à contrôler la motivation sur laquelle la décision litigieuse s'appuie et n'a, dès lors, pas violé le pouvoir d'appréciation du Conseil.

69 Eu égard à ces considérations, la seconde branche du premier moyen présenté par le Conseil à l'appui de son pourvoi est également non fondée, de sorte que ce moyen doit être rejeté dans son ensemble.

*Sur le second moyen,
tiré de la violation
de l'article 4,
paragraphe 2, deuxième
tirez, du règlement n
° 1049/2001*

L'arrêt attaqué

70 Eu égard à la conclusion retenue à la suite de l'examen du premier moyen avancé par M^{me} in 't Veld à l'appui de son recours en annulation, le Tribunal a limité l'examen du deuxième moyen, tiré de la violation de l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement n° 1049/2001, aux seules parties non divulguées du document n° 11897/09, à l'exclusion de celles ayant trait au contenu spécifique de l'accord envisagé ou des directives de négociation.

71 Aux points 69 et 70 de l'arrêt attaqué, tout d'abord, le Tribunal a considéré que les motifs de la décision litigieuse, selon lesquels le Conseil et son service juridique pourraient être dissuadés, respectivement, de demander et de donner des avis écrits relatifs à des questions sensibles si ces avis devaient par la suite être divulgués, n'étaient étayés par aucun élément concret et circonstancié, susceptible d'établir, en l'espèce, l'existence d'un risque raisonnablement prévisible, et non purement hypothétique, d'atteinte à l'intérêt du Conseil de recevoir des avis juridiques francs, objectifs et complets.

72 Au point 71 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a également considéré que, l'hypothèse de l'atteinte à l'intérêt public en matière de relations internationales étant prévue par une exception distincte, visée à l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement n° 1049/2001, le seul fait que l'avis juridique contenu dans le document n° 11897/09 portait sur le domaine des relations internationales de l'Union n'était pas suffisant en soi pour appliquer l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, de ce règlement.

73 Aux points 72 à 74 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a, ensuite, relevé que, bien qu'il puisse être admis que, lorsque des négociations internationales sont encore en cours, une protection renforcée soit nécessaire pour ce qui concerne les documents de l'institution engagée dans ces négociations, afin d'exclure toute atteinte à l'intérêt de l'Union dans le déroulement de celles-ci, cette considération est déjà prise en compte par la reconnaissance d'une large marge d'appréciation dont jouissent les institutions dans le cadre de l'application de l'exception visée à l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement n° 1049/2001. Dans le cadre de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, de ce règlement, le Conseil ne saurait se prévaloir valablement de la considération générale selon laquelle une atteinte à l'intérêt public protégé pourrait être présumée dans un domaine sensible, notamment s'agissant d'avis juridiques donnés dans le cadre d'une procédure de négociation d'un accord international. Une atteinte concrète et prévisible à l'intérêt en cause ne saurait non plus être établie par une simple crainte de divulguer aux citoyens les divergences de vues entre les institutions quant à la base juridique de l'action internationale de l'Union et, ainsi, d'induire un doute sur la légalité de cette action.

74 Quant à l'argument avancé par le Conseil portant sur le risque d'atteinte à la capacité de son service juridique à défendre, dans le cadre de procédures juridictionnelles, une position sur laquelle il avait exprimé un avis négatif, le Tribunal a, au point 78 de l'arrêt attaqué, considéré qu'un argument d'ordre aussi général ne pouvait justifier une exception à la transparence prévue par le règlement n° 1049/2001.

75 Enfin, selon le Tribunal, il incombait au Conseil de mettre en balance l'intérêt spécifique devant être protégé par la non-divulgence du document n° 11897/09 avec un éventuel intérêt public supérieur justifiant cette divulgation.

76 À cet égard, le Tribunal, aux points 81 à 95 de l'arrêt attaqué, a rappelé que les exigences de transparence sont accrues lorsque le Conseil agit en sa qualité de législateur. Or, l'initiative et la conduite des négociations en vue de la conclusion d'un accord international seraient, en principe, du domaine de l'exécutif. Toutefois, le Tribunal a également ajouté que l'application du principe de transparence du processus décisionnel de l'Union ne saurait être exclue pour ce qui concerne l'action internationale, en particulier lorsqu'une décision autorisant l'ouverture des négociations vise un accord international pouvant avoir des conséquences sur un domaine de l'activité législative de l'Union, tel que l'accord envisagé qui touche, en substance, au domaine du traitement et de l'échange d'informations dans le cadre de la coopération policière, pouvant également influencer sur la protection des données à caractère personnel. À cet égard, d'une part, le fait que le document n° 11897/09 porte sur un domaine potentiellement couvert par l'exception visée à l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement n° 1049/2001, relative à la protection de l'intérêt public en matière de relations internationales, ne serait pas pertinent pour l'appréciation de l'application de l'exception distincte, relative à la protection des avis juridiques, prévue à l'article 4, paragraphe 2,

deuxième tiret, de ce règlement. D'autre part, le fait que la procédure pour la conclusion de l'accord envisagé était encore en cours au moment de l'adoption de la décision litigieuse ne serait pas décisif dans le cadre de la vérification de l'existence éventuelle d'un intérêt public supérieur justifiant la divulgation, nonobstant ce risque d'atteinte. En effet, l'intérêt public relatif à la transparence du processus décisionnel serait vidé de son contenu si sa prise en compte était, comme le propose la Commission, limitée au cas où la procédure décisionnelle est mise à son terme.

77 Sur la base de ces considérations, le Tribunal a accueilli le deuxième moyen présenté par M^{me} in 't Veld à l'appui de son recours en annulation.

Argumentation des parties

78 Le second moyen de pourvoi soulevé par le Conseil est tiré d'une violation de l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement n° 1049/2001 et est composé de deux branches.

79 Par la première branche de ce moyen, le Conseil, soutenu par la Commission, allègue que le Tribunal n'a pas tenu compte de la nature particulière de la question examinée dans l'avis juridique contenu dans le document n° 11897/09 et a appliqué à tort le critère du «dommage concret et effectif».

80 En particulier, le Tribunal aurait négligé les circonstances particulières de l'espèce, notamment le fait que les négociations internationales sur une question sensible relative à la coopération dans la lutte contre le terrorisme étaient en cours à l'époque des faits et que les institutions n'étaient pas d'accord sur le choix de la base juridique de l'accord envisagé. Le fait que le Tribunal n'ait pas pris en considération, aux fins de l'exception visée à l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement n° 1049/2001, la question examinée dans l'avis juridique serait en contradiction avec la jurisprudence de la Cour, selon laquelle le domaine d'activité auquel se rapporte un document et son caractère sensible seraient pertinents aux fins de l'application des exceptions relatives prévues à l'article 4, paragraphes 2 et 3, de ce règlement.

81 Selon le Conseil, l'accent placé par le Tribunal, au point 73 de l'arrêt attaqué, sur le fait que les intérêts liés à la négociation de l'accord international avaient déjà été pris en compte «par la reconnaissance d'une large marge d'appréciation dont jouissent les institutions dans le cadre de l'application de l'exception visée à l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement [n° 1049/2001]» repose sur le postulat erroné selon lequel une institution ne saurait invoquer les mêmes éléments de fait pour justifier l'application de différentes exceptions au titre de l'article 4 dudit règlement, dès lors que ce postulat ne serait étayé ni par le libellé du règlement en tant que tel ni par la jurisprudence pertinente en la matière, le Conseil citant à l'appui de son point de vue les

arrêts *Commission/Agrofert Holding* (C-477/10 P, EU:C:2012:394, point 55) et *Commission/Éditions Odile Jacob* (EU:C:2012:393, points 113 à 115).

82 Le Conseil ajoute à cet égard que le Tribunal a commis une erreur de droit en lui imposant d'établir l'existence d'une atteinte effective et concrète à la protection des avis juridiques et de présenter des éléments concrets et circonstanciés prouvant l'existence de ce dommage.

83 En tout état de cause, le Conseil aurait, dans la décision litigieuse, expliqué de quelle manière, en l'espèce, l'accès du public au document n° 11897/09 était susceptible de porter atteinte à l'intérêt protégé par l'exception visée à l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement n° 1049/2001. En particulier, d'une part, il aurait existé un risque réel que le Parlement européen puisse chercher à utiliser des éléments contenus dans l'avis juridique dans le cadre des échanges politiques entre les institutions afin d'influer sur les négociations en cours. D'autre part, les négociations auraient été encore en cours à l'époque des faits, alors que la Cour n'aurait jamais statué en faveur de la divulgation d'un avis juridique en pareilles circonstances.

84 Enfin, le Conseil fait valoir que la considération du Tribunal, au point 101 de l'arrêt attaqué, selon laquelle «l'intérêt public relatif à la transparence du processus décisionnel serait vidé de son contenu si sa prise en compte était, comme le propose la Commission, limitée au cas où la procédure décisionnelle est mise à son terme», est incompatible avec la jurisprudence de la Cour, qui admet que des documents internes, y compris des avis juridiques, bénéficient d'un niveau de protection plus élevé pendant que la procédure pertinente est en cours. Cette considération serait également contraire au libellé de l'article 4, paragraphe 3, deuxième alinéa, du règlement n° 1049/2001, qui prévoit une exception particulière concernant la protection des documents internes relatifs à une question sur laquelle l'institution n'a pas encore pris de décision.

85 Selon M^{me} in 't Veld, soutenue par le Parlement européen, le Tribunal s'est, en réalité, limité à examiner si la circonstance que l'avis juridique portait sur les relations internationales de l'Union aurait dû modifier son analyse et a conclu, au point 71 de l'arrêt attaqué, qu'une telle circonstance n'était pas suffisante «en soi» pour justifier un refus fondé sur la protection des avis juridiques.

86 En outre, l'affirmation du Tribunal, au point 88 de l'arrêt attaqué, selon laquelle «la participation du public dans la procédure relative à la négociation et la conclusion d'un accord international est nécessairement restreinte, eu égard à l'intérêt légitime de ne pas dévoiler les éléments stratégiques des négociations», ne signifierait pas que l'avis juridique relatif à la base juridique de ces négociations est «particulièrement sensible». En effet, l'arrêt attaqué autoriserait déjà le Conseil à expurger l'avis des informations qui contiennent «des éléments stratégiques des négociations», dans la mesure où il

permettrait au Conseil de supprimer «les passages du document sollicité contenant l'analyse du contenu spécifique de l'accord envisagé, susceptible de révéler les objectifs stratégiques poursuivis par l'Union dans les négociations». La partie de l'arrêt qui concerne l'exception relative aux avis juridiques n'aborderait par conséquent que le reste du document n° 11897/09. Les arguments du Conseil seraient, partant, dépourvus de fondement.

87 Quant à la prétendue erreur commise par le Tribunal dans l'application du critère du «préjudice concret et effectif», M^{me} in 't Veld renvoie à ses arguments développés à cet égard dans le cadre de la seconde branche du premier moyen.

88 S'agissant, enfin, de la prétendue existence, en l'espèce, de circonstances exceptionnelles, M^{me} in 't Veld, en réponse aux arguments du Conseil, soutient que, premièrement, pour ce qui est du fait que la divulgation devrait être refusée au motif que l'avis juridique concernait une discussion interne du Conseil sur l'ouverture des négociations, cet élément n'est pas pertinent, dans la mesure où tous les avis juridiques constituent des discussions internes sur le sujet pour lequel ils sont préparés. Deuxièmement, s'agissant du fait que l'avis porte sur le «domaine sensible» du terrorisme et du financement du terrorisme, le Conseil n'expliquerait pas les raisons pour lesquelles cette circonstance serait pertinente pour justifier la limitation de l'accès à un avis concernant la base juridique en vue de conclure un accord international tel que l'accord envisagé. En effet, dans la mesure où l'avis décrit le contenu de cet accord et les objectifs stratégiques de l'Union, le Tribunal aurait décidé que le Conseil n'était pas obligé de divulguer ces éléments. Pour les autres parties de l'avis, à savoir celles concernant la base juridique à adopter en vue de conclure l'accord envisagé, leur éventuel caractère sensible ne dépendrait pas de l'objet de l'accord lui-même. Troisièmement, quant à la circonstance que les négociations sur cet accord étaient toujours en cours, le Tribunal aurait expliqué à juste titre que, s'il était empêché aux citoyens d'avoir accès à des documents internes des institutions au motif que le processus décisionnel n'est pas achevé, ils ne seraient jamais en mesure de participer à ce processus. D'ailleurs, la référence faite par le Conseil dans ce contexte à l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 1049/2001 serait dépourvue de pertinence étant donné que cette exception n'aurait pas été invoquée dans la décision litigieuse. Quatrièmement, au regard de l'argument selon lequel la divulgation du document augmenterait les chances que le Parlement européen «puisse chercher à utiliser les éléments figurant dans l'avis juridique dans le cadre des échanges politiques entre les institutions en vue d'influencer les négociations en cours», M^{me} in 't Veld rappelle que, en tant que membre dudit Parlement, elle avait déjà été en mesure de prendre connaissance du contenu du document n° 11897/09 avant même l'adoption de la décision litigieuse, de sorte que, si elle avait voulu utiliser ces éléments dans la négociation avec le Conseil, elle aurait déjà pu le faire.

89 Par la seconde branche de son second moyen, le Conseil, soutenu par la Commission, allègue que le Tribunal a commis une erreur de droit en appliquant, dans le cadre de la présente affaire, la jurisprudence de la Cour selon laquelle, dans le cadre de la mise en balance exigée par le dernier membre de phrase de l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001, il y a lieu de tenir compte de la circonstance qu'un avis juridique a été rendu dans le cadre d'une procédure législative (arrêt Suède et Turco/Conseil, C-39/05 P et C-52/05 P, EU:C:2008:374). Le raisonnement du Tribunal serait fondé sur la prémisse selon laquelle le niveau de transparence applicable au processus décisionnel de l'Union au cours de la négociation d'un accord international ayant une incidence sur l'activité législative de l'Union devrait être le même que celui applicable au processus législatif de l'Union lui-même, ce qui reviendrait à étendre de manière injustifiée l'enseignement de l'arrêt Suède et Turco/Conseil (EU:C:2008:374) au-delà du domaine législatif.

90 En réalité, il existerait une distinction importante entre les cas où l'Union agit en qualité de législateur et ceux où elle agit dans le cadre de sa compétence exécutive pour la conduite des relations internationales. Le règlement n° 1049/2001 lui-même tiendrait compte de la protection spéciale qui doit être accordée aux relations internationales, dont la confidentialité serait protégée par une exception prévue à son article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, disposition pour laquelle le législateur n'aurait toutefois pas prévu une mise en balance des intérêts concurrents.

91 Si les questions de responsabilité démocratique et de participation des citoyens de l'Union se posent en ce qui concerne la conclusion d'un accord international et sa mise en œuvre ultérieure au moyen d'actes législatifs de l'Union, le Conseil soutient que tel ne saurait être le cas lors de la phase de négociation qui la précède, dans la mesure où il est impossible d'éclairer l'ensemble de ces citoyens sans en même temps informer les partenaires internationaux avec lesquels l'Union est en train de négocier.

92 À l'encontre de cet argument, M^{me} in 't Veld rappelle que le Tribunal a permis au Conseil d'expurger le document n° 11897/09 des passages abordant le contenu spécifique de l'accord envisagé qui auraient pu révéler les objectifs stratégiques de l'Union, de sorte que ces arguments ne sauraient être pertinents pour la discussion de la base juridique de l'accord, étant donné qu'aucun «élément stratégique» ne découlerait de celle-ci.

93 En outre, le fait que l'avis juridique concernait les relations internationales et que l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 1049/2001 contienne une exception «obligatoire» spécifique protégeant les relations internationales de l'Union ne supprimerait pas la nécessité de prendre en compte l'éventualité de l'existence d'un intérêt public supérieur dans le contexte de l'article 4, paragraphe 2, de ce règlement. En effet, ce serait précisément en raison de l'incidence de l'accord envisagé sur l'activité législative de l'Union, en l'occurrence de son incidence sur des règles appelées à être

contraignantes pour l'ensemble des citoyens de l'Union, que la nécessité de conférer une plus grande légitimité aux institutions et la confiance accrue des citoyens dans ces institutions constitueraient un intérêt supérieur.

94 Enfin, quant à la circonstance invoquée par le Conseil que, dans le contexte des négociations en cours, il est impossible d'informer les citoyens dans leur ensemble sans informer simultanément les partenaires internationaux avec lesquels l'Union est en train de négocier, M^{me} in 't Veld précise que, bien que cela puisse constituer une considération pertinente pour refuser l'accès du public à la partie du document n° 11897/09 concernant les objectifs stratégiques et les instructions de négociation, elle ne le serait pas au regard du reste dudit document qui ne concernerait que la question de la base juridique.

Appréciation de la Cour

95 À titre liminaire, il convient de rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour, s'agissant de l'exception afférente aux avis juridiques prévue à l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement n° 1049/2001, l'examen à effectuer par le Conseil lorsque la divulgation d'un document lui est demandée doit nécessairement se dérouler en trois temps, correspondant aux trois critères figurant à cette disposition (arrêt Suède et Turco/Conseil, EU:C:2008:374, point 37).

96 Ainsi, le Conseil, dans un premier temps, doit s'assurer que le document dont la divulgation est demandée concerne bien un avis juridique. Dans un deuxième temps, il doit examiner si la divulgation des parties du document en question identifiées comme concernant des avis juridiques porterait atteinte à la protection dont doivent bénéficier ces derniers, dans le sens qu'elle porterait préjudice à l'intérêt d'une institution à demander des avis juridiques et à recevoir des avis francs, objectifs et complets. Le risque d'atteinte à cet intérêt doit, pour pouvoir être invoqué, être raisonnablement prévisible, et non purement hypothétique. Dans un troisième et dernier temps, si le Conseil considère que la divulgation d'un document porterait atteinte à la protection due aux avis juridiques telle qu'elle vient d'être définie, il lui incombe de vérifier qu'il n'existe pas un intérêt public supérieur justifiant cette divulgation, nonobstant l'atteinte qui en résulterait à son aptitude à demander des avis juridiques et à recevoir des avis francs, objectifs et complets (voir, en ce sens, arrêt Suède et Turco/Conseil, EU:C:2008:374, points 38 à 44).

97 Par la première branche de son second moyen de pourvoi, le Conseil, en premier lieu, reproche au Tribunal de ne pas avoir tenu compte, dans le cadre de son appréciation du risque que la divulgation du document n° 11897/09 porte atteinte à l'intérêt protégé par l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement n° 1049/2001, de la circonstance que le contenu de ce document était particulièrement

sensible, dans la mesure où il concernait des négociations internationales encore en cours, portant sur une question relative à la coopération dans la lutte contre le terrorisme.

98 Il suffit de relever à cet égard que, en réalité, le Tribunal, au point 71 de l'arrêt attaqué, a pris en considération cette circonstance, en jugeant toutefois que, à elle seule, celle-ci n'était pas suffisante pour appliquer l'exception en cause au droit d'accès, étant donné que l'hypothèse de l'atteinte à l'intérêt public en matière de relations internationales est prévue par une exception distincte.

99 Or, cette interprétation n'est pas erronée en droit.

100 D'une part, il est vrai qu'une institution de l'Union, aux fins d'apprécier une demande d'accès à des documents qu'elle détient, peut prendre en compte plusieurs motifs de refus visés à l'article 4 du règlement n° 1049/2001 (voir, en ce sens, arrêts Commission/Éditions Odile Jacob, EU:C:2012:393, point 113, et Commission/Agrofert Holding, EU:C:2012:394, point 55).

101 Toutefois, par son argumentation, le Conseil cherche en réalité à justifier l'application d'un seul motif de refus, à savoir la protection de l'intérêt public en ce qui concerne les relations internationales, en invoquant à cette fin deux exceptions différentes prévues à l'article 4 du règlement n° 1049/2001. Or, à supposer même que des éléments de fait identiques puissent justifier l'application de deux exceptions différentes, lorsque, comme en l'espèce, un requérant n'a pas invoqué avec succès l'exception expressément prévue pour la protection des relations internationales, celui-ci ne saurait être ensuite fondé à se référer à ces mêmes éléments de fait pour établir une présomption d'application d'une exception protégeant un autre intérêt, tels les avis juridiques, sans expliquer de quelle manière la divulgation de ces documents pourrait porter concrètement et effectivement atteinte à cet autre intérêt.

102 D'autre part, le Tribunal a lui-même reconnu, au point 88 de l'arrêt attaqué, que la participation du public dans la procédure relative à la négociation et à la conclusion d'un accord international est nécessairement restreinte, eu égard à l'intérêt légitime de ne pas dévoiler les éléments stratégiques des négociations. À cet égard, le grief soulevé par le Conseil, aux termes duquel il reproche au Tribunal de ne pas avoir tiré les conséquences de cette considération, manque en fait, dans la mesure où c'est précisément sur le fondement de celle-ci que le Tribunal a, aux points 35 à 39 de l'arrêt attaqué, considéré que l'accès à la partie du document n° 11897/09 contenant les éléments stratégiques des négociations pouvait valablement être refusé sur la base de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement n° 1049/2001.

103 En deuxième lieu, le Conseil reproche au Tribunal d'avoir appliqué à tort le critère du «dommage concret et effectif».

104 À cet égard, il suffit de constater que, eu égard à la jurisprudence mentionnée au point 52 du présent arrêt, c'est à bon droit que le Tribunal, au point 69 de l'arrêt attaqué, a rappelé que le risque que la divulgation du document n° 11897/09 soit de nature à porter concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt de l'institution à demander des avis juridiques et à recevoir des avis francs, objectifs et complets doit être raisonnablement prévisible, et non purement hypothétique.

105 Afin de fournir les explications nécessaires pour établir l'existence d'un tel risque, il y a lieu, contrairement aux allégations du Conseil et de la Commission, d'effectuer l'examen décrit au point 96 du présent arrêt, même si le document dont l'accès est demandé ne concerne pas une procédure législative.

106 En effet, la Cour a, certes, souligné, au point 46 de l'arrêt Suède et Turco/Conseil (EU:C:2008:374), que ces considérations, selon lesquelles il incombe au Conseil de mettre en balance l'intérêt spécifique devant être protégé par la non-divulgation du document concerné et, notamment, l'intérêt général à ce que ce document soit rendu accessible, eu égard aux avantages découlant, ainsi que le relève le considérant 2 du règlement n° 1049/2001, d'une transparence accrue, à savoir une meilleure participation des citoyens au processus décisionnel ainsi qu'une plus grande légitimité, efficacité et responsabilité de l'administration à l'égard des citoyens dans un système démocratique, sont d'une pertinence toute particulière dans les cas où le Conseil agit en sa qualité de législateur.

107 Toutefois, la Cour a également précisé que l'activité non législative des institutions n'échappe pas au champ d'application du règlement n° 1049/2001. Il suffit de rappeler, à cet égard, que l'article 2, paragraphe 3, de ce règlement précise que celui-ci s'applique à tous les documents détenus par une institution, c'est-à-dire établis ou reçus par elle et en sa possession, dans tous les domaines d'activité de l'Union (voir, en ce sens, arrêt Suède/MyTravel et Commission, C-506/08 P, EU:C:2011:496, points 87, 88 et 109).

108 En troisième lieu, le Conseil soutient que, contrairement à ce que le Tribunal lui a reproché aux termes de l'arrêt attaqué, il a fourni les raisons pour lesquelles, compte tenu des circonstances de l'espèce, l'accès du public au document n° 11897/09 était susceptible de porter atteinte à l'intérêt protégé par l'exception visée à l'article 4 du règlement n° 1049/2001.

109 À cet égard, s'agissant, d'une part, de l'argumentation du Conseil tirée de l'existence d'un risque réel d'atteinte aux négociations internationales en ce que le Parlement européen chercherait à utiliser les éléments contenus dans l'avis juridique en

vue à la fois d'influencer les négociations en cours et de contester la légalité de la décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord envisagé, il suffit de rappeler que cette critique ignore la circonstance que le Tribunal a décidé que le Conseil était fondé à refuser l'accès aux parties du document n° 11897/09 concernant le contenu spécifique de l'accord envisagé et les objectifs stratégiques poursuivis par l'Union dans les négociations. Or, le Conseil n'a fourni aucun élément permettant d'établir de quelle manière la divulgation de la partie restante dudit document aurait donné lieu à de tels risques.

110 D'autre part, quant à l'argument du Conseil selon lequel le Tribunal n'a pas tenu compte du fait que les négociations étaient en cours au moment de la demande d'accès au document n° 11897/09, il convient de constater que, en réalité, le Tribunal, aux points 72 et 73 de l'arrêt attaqué, a explicitement examiné cette considération et a conclu qu'elle était déjà prise en compte par la reconnaissance d'une large marge d'appréciation dont jouissent les institutions dans le cadre de l'application de l'exception visée à l'article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, du règlement n° 1049/2001.

111 Compte tenu des considérations qui précèdent, il y a lieu d'écarter la première branche du second moyen du Conseil soulevé à l'appui de son pourvoi.

112 Étant donné que c'est en vain que le Conseil, dans le cadre de la première branche de son second moyen de pourvoi, a contesté le raisonnement suivi par le Tribunal dans l'arrêt attaqué, sur le fondement duquel celui-ci a conclu, au point 102 de cet arrêt, que les éléments invoqués dans la décision litigieuse ne permettaient pas d'établir que la divulgation du document n° 11897/09 aurait porté atteinte à la protection des avis juridiques, il n'y a pas lieu d'examiner la seconde branche de ce moyen, l'argumentation qui y est articulée revêtant un caractère inopérant. En effet, cette branche vise une motivation développée à titre subsidiaire par le Tribunal, selon laquelle le Conseil a, en tout état de cause, omis de vérifier s'il existait un intérêt public supérieur justifiant la divulgation plus large du document n° 11897/09, conformément à l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement n° 1049/2001.

113 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que le second moyen doit également être rejeté, de sorte qu'il y a lieu de rejeter le pourvoi dans son intégralité.

Sur les dépens

114 En vertu de l'article 184, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour, lorsque le pourvoi n'est pas fondé, la Cour statue sur les dépens.

115 Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, de ce règlement, applicable à la procédure de pourvoi en vertu de l'article 184, paragraphe 1, de celui-ci, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. L'article 140, paragraphe 1, du même règlement prévoit que les institutions qui sont intervenues au litige supportent leurs propres dépens.

116 Le Conseil ayant succombé en ses moyens et M^{me} in 't Veld ayant conclu à sa condamnation aux dépens, il y a lieu de condamner le Conseil aux dépens. Le Parlement européen et la Commission supporteront leurs propres dépens.

Par ces motifs, la Cour (première chambre) déclare et arrête:

- 1) Le pourvoi est rejeté.**
- 2) Le Conseil de l'Union européenne est condamné aux dépens.**
- 3) Le Parlement européen et la Commission européenne supportent leurs propres dépens.**

Signatures

* Langue de procédure: l'anglais.