



Presse et Information

Tribunal de l'Union européenne
COMMUNIQUE DE PRESSE n° 103/13

Luxembourg, le 12 septembre 2013

Arrêt dans l'affaire T-331/11
Besselink / Conseil

Le Tribunal annule partiellement la décision du Conseil refusant l'accès à un document concernant l'adhésion de l'Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Tout citoyen de l'Union et toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un État membre dispose d'un droit d'accès aux documents des institutions sous réserve de certaines exceptions.¹ En particulier, les institutions refusent l'accès dans le cas où la divulgation porterait atteinte à la protection de l'intérêt public en matière de relations internationales.

Le 23 janvier 2011, M. Leonard Besselink, professeur de droit constitutionnel à la faculté de droit de l'université d'Utrecht (Pays-Bas), a demandé l'accès à un document comportant un projet de décision du Conseil de l'Union autorisant la Commission à négocier l'accord d'adhésion de l'Union européenne à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« CEDH »). Ce document incluait également les directives de négociation à respecter par la Commission en qualité de négociateur de l'Union.

Par décision du 1^{er} avril 2011, le Conseil a refusé l'accès intégral au document et donné l'accès à une version partiellement déclassifiée de ce document, considérant que sa divulgation porterait atteinte à la protection de l'intérêt public en matière de relations internationales. Le Conseil a fait valoir notamment que le document révélerait les objectifs stratégiques de l'Union, ce qui affaiblirait sa position de négociation. De surcroît, il a indiqué que la divulgation d'un document préparatoire porterait atteinte au climat de confiance entre les acteurs participant aux négociations et que les futures négociations internationales de l'Union pourraient en pâtir de ce fait.

M. Besselink a saisi le Tribunal afin d'obtenir l'annulation de la décision du Conseil. Selon lui, le Conseil a commis une erreur de droit en appliquant de manière incorrecte l'exception, prévue par le règlement n° 1049/2001, relative à la protection de l'intérêt public en matière de relations internationales. De plus, il fait valoir que le Conseil a violé ce règlement et le principe de proportionnalité en s'abstenant d'examiner s'il était opportun d'accorder un accès partiel au document plus élargi, limitant ainsi le refus aux parties de ce document pour lesquelles il était approprié et strictement nécessaire.

Dans son arrêt de ce jour, **le Tribunal annule partiellement la décision du Conseil.**

D'une part, **le Tribunal déclare que le Conseil a commis une erreur manifeste d'appréciation en refusant l'accès à la directive de négociation n° 5, relative à l'adhésion aux protocoles additionnels à la CEDH.** En effet, celle-ci a fait l'objet d'une communication aux partenaires des négociations et il n'est donc pas possible de justifier que sa divulgation affaiblirait la position de négociation de l'Union. De surcroît, elle ne contient que la position de l'Union sur la question de l'adhésion de l'Union à ces protocoles et n'inclut pas, par exemple, la position des partenaires de l'Union dans les négociations, ni la position de l'Union sur la position de ses partenaires. De ce fait,

¹ En vertu du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO L 145, p. 43).

la divulgation de cette partie du document ne saurait mettre en péril le climat de confiance existant entre les acteurs qui participent directement ou indirectement à ces négociations.

D'autre part, **en ce qui concerne les autres directives de négociation, le Tribunal estime que le Conseil a pu légalement considérer que divulguer leur contenu exact pouvait porter atteinte à l'intérêt public en matière de relations internationales.** Ainsi, même s'il s'agit d'un document préparatoire, dans le contexte de négociations internationales, les positions prises par l'Union sont susceptibles d'évoluer en fonction du cours de ces négociations, des concessions et des compromis consentis dans ce cadre par les différentes parties prenantes. Dans ce contexte, il ne saurait être exclu que la divulgation par l'Union, au public, de ses propres positions de négociation, alors même que les positions de négociation des autres parties demeureraient secrètes, puisse avoir pour conséquence d'affecter négativement, en pratique, la capacité de négociation de l'Union.

La divulgation du document demandé pouvant porter atteinte à l'intérêt public en matière de relations internationales – à l'exception de la directive de négociation n° 5 – le Conseil était tenu d'examiner ensuite, à l'aune du principe de proportionnalité, s'il convenait d'accorder un accès partiel au document, en limitant un refus éventuel aux seules données couvertes par l'exception visée. En l'espèce, le Conseil a octroyé un accès partiel très restreint, limité essentiellement à la partie introductive du document et à une partie du projet de décision du Conseil. À cet égard, le Tribunal estime qu'il ressort de l'examen du document en cause que certaines parties des directives de négociation auraient pu être divulguées sans que cela affecte l'intérêt public de l'Union en matière de relations internationales. Il en est ainsi des parties du projet de décision et des directives de négociation dans lesquelles le Conseil s'est contenté de rappeler les principes devant présider aux négociations visant à l'adhésion de l'Union à la CEDH. Il en va également de même des directives de négociation dans lesquelles le Conseil établit tout au plus une liste de questions qui devront être abordées lors des négociations sans pour autant y apporter de réponse précise. Le Tribunal estime que ces conclusions entraînent l'illégalité de l'analyse opérée par le Conseil en ce qui concerne l'étendue de l'accès partiel. Dès lors, le Tribunal déclare que, **en ce qui concerne les parties du document dont la divulgation pouvait porter atteinte à l'intérêt public en matière de relations internationales, le Conseil n'a pas satisfait à son obligation de limiter le refus aux seules informations couvertes par l'exception invoquée.**

Pour ces raisons, **le Tribunal annule la décision du Conseil en ce qu'elle refuse l'accès à la directive de négociation n° 5 et aux parties non divulguées du document qui rappellent les principes posés par le traité UE devant présider aux négociations ou qui posent seulement les questions devant être abordées lors des négociations.** Le recours de M. Besselink est rejeté pour le surplus.

RAPPEL: Un pourvoi, limité aux questions de droit, peut être formé devant la Cour contre la décision du Tribunal, dans un délai de deux mois à compter de sa notification.

RAPPEL: Le recours en annulation vise à faire annuler des actes des institutions de l'Union contraires au droit de l'Union. Sous certaines conditions, les États membres, les institutions européennes et les particuliers peuvent saisir la Cour de justice ou le Tribunal d'un recours en annulation. Si le recours est fondé, l'acte est annulé. L'institution concernée doit remédier à un éventuel vide juridique créé par l'annulation de l'acte.

Document non officiel à l'usage des médias, qui n'engage pas le Tribunal.

Le [texte intégral](#) de l'arrêt est publié sur le site CURIA le jour du prononcé.

Contact presse: Marie-Christine Lecerf 📞 (+352) 4303 3205