

ARRÊT DU TRIBUNAL (première chambre)
10 octobre 2001 *

Dans l'affaire T-111/00,

British American Tobacco International (Investments) Ltd, établie à Londres
(Royaume-Uni), représentée par M. S. Crosby, solicitor,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. U. Wölker et
X. Lewis, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: l'anglais.

ayant pour objet une demande d'annulation de la décision de la Commission portant rejet partiel d'une demande d'accès à certains procès-verbaux du comité des accises,

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

composé de MM. B. Vesterdorf, président, M. Vilaras et N. J. Forwood, juges,
greffier: M. H. Jung,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 7 mars 2001,

rend le présent

Arrêt

Cadre juridique

1 Le 6 décembre 1993, la Commission et le Conseil ont approuvé un code de conduite commun concernant l'accès du public aux documents de la Commission et du Conseil (JO L 340, p. 41, ci-après le «code de conduite»).

2 Pour en assurer la mise en œuvre, la Commission a adopté, le 8 février 1994, la décision 94/90/CECA, CE, Euratom, relative à l'accès du public aux documents de la Commission (JO L 46, p. 58). À l'article 1^{er} de cette décision, la Commission adopte formellement le code de conduite dont le texte est annexé à ladite décision.

3 Le code de conduite énonce le principe général suivant:

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

4 Les circonstances qui peuvent être invoquées par une institution pour justifier le rejet d'une demande d'accès à des documents sont énumérées, sous la rubrique du code de conduite intitulée «Régime des exceptions», dans les termes suivants:

«Les institutions refusent l'accès à tout document dont la divulgation pourrait porter atteinte à:

— la protection de l'intérêt public (sécurité publique, relations internationales, stabilité monétaire, procédures juridictionnelles, activités d'inspection et d'enquête),

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

- la protection du secret en matière commerciale et industrielle,

- la protection des intérêts financiers de la Communauté,

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

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

- 5 L'article 24 de la directive 92/12/CEE du Conseil, du 25 février 1992, relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise (JO L 76, p. 1), tel que modifié par l'article 1^{er}, point 11), de la directive 94/74/CE du Conseil, du 22 décembre 1994 (JO L 365, p. 46), prévoit:

«1. La Commission est assistée par un 'comité des accises', ci-après dénommé 'comité'. Le comité est composé de représentants des États membres et présidé par un représentant de la Commission.

Le comité établit son règlement intérieur.

2. Les mesures nécessaires à l'application des articles 5, 7, 15 ter, 18, 19 et 23 sont arrêtées selon la procédure prévue aux paragraphes 3 et 4.

3. Le représentant de la Commission soumet au comité un projet de mesures à prendre. Le comité émet son avis sur ce projet dans un délai que le président peut fixer en fonction de l'urgence de la question en cause. Il se prononce à la majorité prévue à l'article 148 paragraphe 2 du traité. Le président ne prend pas part au vote.

4. a) La Commission arrête les mesures envisagées lorsqu'elles sont conformes à l'avis du comité.

b) Lorsque les mesures envisagées ne sont pas conformes à l'avis du comité, ou en l'absence d'avis, la Commission soumet sans tarder au Conseil une proposition relative aux mesures à prendre. Le Conseil statue à la majorité qualifiée.

Si, à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la date à laquelle il a été saisi, le Conseil n'a pas arrêté de mesures, la Commission arrête les mesures proposées, sauf dans le cas où le Conseil s'est prononcé à la majorité simple contre lesdites mesures.

5. Outre les mesures citées au paragraphe 2, le comité examine les questions évoquées par son président, soit à l'initiative de celui-ci, soit à la demande du représentant d'un État membre, et portant sur l'application des dispositions communautaires en matière de droits d'accise.»

Faits

- 6 La requérante, British American Tobacco International (Investments) Ltd, est une société établie au Royaume-Uni faisant partie du groupe British American Tobacco, qui, au moment des faits, exportait du tabac expansé à partir du Royaume-Uni vers différents États membres de la Communauté.

- 7 Au cours de l'année 1998, la requérante a pris connaissance, par l'intermédiaire des autorités du Royaume-Uni, des extraits d'un procès-verbal d'une réunion du comité des accises des 7 et 8 octobre 1997, dont il ressortait que, sur l'initiative d'un État membre, une majorité de délégations avaient fait part de leur volonté que le tabac expansé soit assimilé à du «tabac à fumer», au sens de l'article 5, point 1, de la directive 95/59/CE du Conseil, du 27 novembre 1995, concernant les impôts autres que les taxes sur le chiffre d'affaires frappant la consommation des tabacs manufacturés (JO L 291, p. 40), et, partant, comme un produit soumis à accise, au sens de la directive 92/12. Par la suite, la requérante a également été informée par les mêmes autorités de l'adoption de conclusions en ce sens par le comité des accises, ainsi que des réserves exprimées par la délégation de la République italienne et des difficultés d'application auxquelles était confrontée l'administration fiscale de cet État. La requérante a, dès lors, demandé à la Commission que la question du régime fiscal du tabac expansé soit, de nouveau, examinée par le comité et tranchée dans un sens contraire.

- 8 Par lettre du 16 novembre 1999, la Commission a confirmé qu'un accord était intervenu lors d'une réunion du comité des 29 et 30 avril 1998, aux termes duquel le tabac expansé devait être traité comme du tabac à fumer et, partant, comme un produit soumis à accise, dont la circulation entre les différents États membres était subordonnée à l'accomplissement des formalités prévues par l'article 18, paragraphe 1, de la directive 92/12. La Commission indiquait, par ailleurs, que, conformément à la demande de la requérante, elle avait de nouveau

soulevé la question du régime fiscal du tabac expansé lors d'une réunion du comité des 28 et 29 octobre 1999, mais que les membres du comité avaient refusé de rouvrir une discussion et confirmé leur position.

- 9 Par lettre du 6 janvier 2000, la requérante a, sur la base de la décision 94/90, demandé à la Commission à avoir accès aux procès-verbaux du comité des accises relatifs aux réunions des 29 et 30 avril 1998 et des 28 et 29 octobre 1999, pour autant qu'elles avaient porté sur le régime fiscal du tabac expansé.

- 10 Par lettre du 17 janvier 2000, la direction générale «Fiscalité et union douanière» de la Commission a informé la requérante du rejet de sa demande, au motif que la divulgation des documents en cause pourrait porter atteinte à la protection de la confidentialité demandée par les personnes morales qui ont fourni l'information.

- 11 Par lettre du 4 février 2000, la requérante a introduit une demande confirmative auprès du secrétaire général de la Commission, conformément à l'article 2, paragraphe 2, de la décision 94/90.

- 12 Par lettre du 8 mars 2000, le secrétaire général de la Commission a informé la requérante de sa décision de lui refuser l'accès aux procès-verbaux en cause aux motifs que leur divulgation pourrait porter atteinte, d'une part, à la protection de la confidentialité demandée par la personne morale qui a fourni l'information et, d'autre part, à la protection de l'intérêt de l'institution relatif au secret de ses délibérations.

Procédure et conclusions des parties

- 13 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 2 mai 2000, la requérante a introduit le présent recours.
- 14 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (première chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale.
- 15 Par ordonnance du 19 février 2001, le Tribunal a, en vertu de l'article 66, paragraphe 1, de son règlement de procédure, ordonné à la Commission, à titre de mesure d'instruction, de lui transmettre les procès-verbaux du comité des accises auxquels l'accès avait été refusé, afin de lui permettre d'en examiner le contenu.
- 16 Le 1^{er} mars 2001, la Commission a déposé au greffe du Tribunal les deux procès-verbaux du comité des accises portant sur les réunions tenues par ce comité, d'une part, les 29 et 30 avril 1998 et, d'autre part, les 28 et 29 octobre 1999. Conformément à l'article 67, paragraphe 3, troisième alinéa, du règlement de procédure, ces documents n'ont pas été communiqués à la requérante.
- 17 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal à l'audience du 7 mars 2001.

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

- annuler la décision portant refus d'accès aux documents;

- condamner la Commission aux dépens.

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

- rejeter le recours comme non fondé;

- condamner la requérante aux dépens.

Sur l'objet du litige

20 Lors de l'audience, la Commission a informé le Tribunal et la requérante de sa décision de donner à cette dernière l'accès à une version non confidentielle des procès-verbaux en cause, dans laquelle l'identité des délégations ayant exprimé les positions retranscrites dans ces documents serait dissimulée, ce dont le Tribunal a pris acte.

- 21 Invitée à se prononcer sur la substitution à la décision de refus initiale de cette nouvelle décision, la requérante a adapté ses conclusions et moyens en conséquence.
- 22 À cet égard, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, les conclusions initialement dirigées contre un acte remplacé en cours d'instance peuvent être considérées comme dirigées contre l'acte de substitution, ce dernier constituant un élément nouveau permettant à la partie requérante d'adapter ses conclusions et moyens (arrêts de la Cour du 3 mars 1982, *Alpha Steel/Commission*, 14/81, Rec. p. 749, point 8, et du 14 juillet 1988, *Stahlwerke Peine-Salzgitter/Commission*, 103/85, Rec. p. 4131, point 11; arrêt du Tribunal du 15 septembre 1998, *De Persio/Commission*, T-23/96, RecFP p. I-A-483 et II-1413, point 32). Dans une telle hypothèse, il serait, en effet, contraire à une bonne administration de la justice et à une exigence d'économie de procédure d'obliger la partie requérante à introduire un nouveau recours devant le Tribunal (arrêt *Alpha Steel/Commission*, précité, point 8).
- 23 En l'espèce, la requérante a conclu à l'annulation de la décision de la Commission pour autant qu'elle comporte un refus de divulguer le nom des États membres mentionnés dans les procès-verbaux en cause.
- 24 En conséquence, en accord avec les parties, il a été pris acte de ce que la seule question demeurant à trancher était celle de savoir si la Commission était en droit de ne fournir qu'un accès partiel aux documents en cause, consistant à dissimuler l'identité des délégations ayant exprimé leur position durant les réunions ayant fait l'objet des procès-verbaux litigieux. Il a également été pris acte de la renonciation de la requérante à faire valoir tout autre moyen ou argument exposé dans sa requête contre la décision initiale de refus.

- 25 La Commission ayant, par ailleurs, précisé, lors de l'audience, que le refus de révéler les noms des États membres mentionnés dans les procès-verbaux en cause était exclusivement motivé par l'exception facultative, tirée de la protection de l'intérêt de l'institution relatif au secret de ses délibérations, il incombe donc au Tribunal de statuer uniquement sur la demande en annulation de cette décision de refus et sur le moyen présenté à l'appui de cette demande, tiré de la violation de la décision 94/90.

Sur le fond

Arguments des parties

- 26 La requérante soutient que la décision de la Commission de ne pas divulguer les noms des États membres mentionnés dans les procès-verbaux, auxquels elle avait demandé un accès intégral, est contraire à la décision 94/90 en ce qu'elle est fondée sur une application erronée de l'exception facultative tirée de la protection de l'intérêt de l'institution relatif au secret de ses délibérations. La mise en balance des intérêts en cause, à laquelle l'application de cette exception est subordonnée, devait, selon elle, conduire à faire prévaloir ses intérêts sur ceux de l'institution.
- 27 D'une part, en effet, la requérante aurait un intérêt manifeste à connaître l'identité des différentes délégations citées dans les procès-verbaux en cause. À cet égard, elle fait valoir que, malgré l'harmonisation du régime des droits d'accise dans la Communauté, le tabac expansé est toujours soumis, dans les faits, à des différences de traitement significatives de la part des autorités douanières des États membres, dont les conséquences sont onéreuses pour elle. Étant en charge

de la gestion des aspects fiscaux des opérations commerciales du groupe British American Tobacco, il serait donc important pour la requérante de connaître la position précise des États membres concernés afin de pouvoir négocier efficacement avec eux sur une base bilatérale.

28 S'agissant, d'autre part, de l'intérêt prétendu de la Commission, il serait fondé sur la prémisse erronée que la non-divulgence de l'identité des délégations nationales constituerait une condition nécessaire au déroulement de discussions franches et ouvertes entre les États membres. Selon la requérante, c'est, au contraire, la connaissance des positions prises par les membres du comité qui permet de garantir l'honnêteté des débats, comme le confirme le caractère transparent des discussions ayant lieu au sein d'autres enceintes institutionnelles, notamment parlementaires. Il résulterait, d'ailleurs, de la jurisprudence (arrêt du Tribunal du 19 octobre 1995, Carvel et Guardian Newspapers/Conseil, T-194/94, Rec. p. II-2765) qu'il serait légitime de demander à une institution qu'elle révèle la position prise par les délégations nationales au cours des délibérations.

29 Quant à l'argument de la Commission selon lequel elle n'aurait jamais manifesté son intérêt à l'égard de l'identité des délégations mentionnées dans les procès-verbaux, la requérante rétorque qu'elle voulait connaître la position des États membres, c'est-à-dire non seulement le contenu de leurs discussions mais aussi l'identité des délégations ayant exprimé une position. Cette information faisant partie intégrante des documents auxquels l'accès était demandé, il ne lui incombait donc pas, selon elle, d'exposer des raisons supplémentaires pour motiver sa demande sur ce point. En tout état de cause, à moins de procéder à un renversement de la charge de la preuve, ce serait à la Commission qu'il reviendrait de justifier sa position lorsqu'elle refuse de donner accès à un document, et non au demandeur de motiver sa demande.

30 La Commission estime que la décision de donner un accès partiel aux procès-verbaux en cause, sans divulguer l'identité des différentes délégations mentionnées dans ces documents, correspond à une juste mise en balance des intérêts en présence.

- 31 Elle soutient que les intérêts de la requérante ont, en l'espèce, été suffisamment pris en compte dès lors que, ainsi qu'il ressort de la requête, l'objectif que celle-ci poursuivait lors de l'introduction de sa demande d'accès aux documents en cause était seulement de connaître le contenu des discussions du comité à propos du régime applicable au tabac expansé. La Commission souligne, à cet égard, qu'elle doit être informée des intérêts du demandeur lorsqu'elle procède à la mise en balance des intérêts. Or, à aucun moment la requérante n'aurait indiqué vouloir également connaître l'identité des délégations à l'origine des diverses positions exprimées. En outre, selon la Commission, la requérante a elle-même souligné, durant la procédure écrite, que l'accès partiel aux documents en cause pouvait constituer une solution satisfaisante.
- 32 La Commission fait valoir, par ailleurs, que la requérante, en raison de ses activités, sait, en tout état de cause, quels sont les États membres auprès desquels elle se heurte à des exigences particulières de la part des autorités douanières. En conséquence, la requérante aurait déjà connaissance de l'information qu'elle sollicite.
- 33 Quant à son propre intérêt, la Commission soutient qu'il exige que l'identité des différentes délégations intervenues au cours des réunions du comité soit maintenue secrète. Dans la mesure où elle préside le comité des accises, il serait, en effet, dans son intérêt que les discussions menées entre États membres demeurent franches, honnêtes et exhaustives. À cet égard, elle souligne que, dans le cadre des réunions telles que celles ayant donné lieu aux procès-verbaux en cause, le comité n'exerce pas le rôle d'un comité de comitologie, mais celui d'un simple forum de discussion entre États membres, conformément à l'article 24, paragraphe 5, de la directive 92/12. En conséquence, la divulgation de l'identité des délégations compromettrait d'autant plus la bonne tenue de ces délibérations.
- 34 En réponse aux questions du Tribunal, la Commission a exposé, lors de l'audience, que, d'une manière plus générale, elle part du principe que l'identité des délégations nationales mentionnées dans des procès-verbaux de réunions de

comités n'est pas divulguée, tout en soulignant qu'une pondération des intérêts en cause doit être effectuée au cas par cas, en tenant compte du contenu du document concerné.

Appréciation du Tribunal

- 35 Il y a lieu de rappeler, à titre liminaire, que le code de conduite adopté par la Commission dans la décision 94/90 prévoit deux catégories d'exceptions au droit d'accès du public aux documents de cette institution. La première catégorie, rédigée dans des termes impératifs, rassemble les «exceptions obligatoires» dont l'objectif est de protéger soit les intérêts de tiers, soit l'intérêt du public en général. La seconde, rédigée dans des termes facultatifs, porte sur les délibérations internes de l'institution qui mettent uniquement en jeu les intérêts de celle-ci (arrêt du Tribunal du 5 mars 1997, WWF UK/Commission, T-105/95, Rec. p. II-313, point 60).
- 36 En l'espèce, ainsi que l'a précisé la Commission lors de l'audience, la décision attaquée, portant rejet partiel de la demande d'accès de la requérante aux procès-verbaux du comité des accises, est fondée exclusivement sur l'exception facultative. En vertu de celle-ci, la Commission peut aussi refuser l'accès à ses documents «pour assurer la protection de l'intérêt de l'institution relatif au secret de ses délibérations».
- 37 À cet égard, il importe de souligner que les délibérations du comité des accises, à l'instar de ses documents, sont à considérer comme étant de la Commission. En effet, ce comité, constitué en application d'un acte communautaire, a pour mission principale d'assister la Commission, laquelle en assure la présidence ainsi que le secrétariat, ce qui implique qu'elle dresse les procès-verbaux adoptés par

celui-ci. De plus, il apparaît que le comité ne dispose pas d'une administration, d'un budget, d'archives et de locaux et encore moins d'une adresse qui lui soient propres. En conséquence, le comité, qui n'est ni une personne physique ou morale, ni un État membre, ni un autre organe national ou international, ne peut pas non plus être considéré comme «autre institution ou organe communautaire» au sens du code de conduite (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal du 19 juillet 1999, Rothmans/Commission, T-188/97, Rec. p. II-2463, points 58 et 59).

38 Dans la mesure où le comité des accises doit, dès lors, être considéré comme relevant de la Commission, celle-ci est donc en droit de se prévaloir de l'exception relative au secret de ses délibérations dans l'hypothèse où les documents auxquels l'accès est demandé concernent des délibérations du comité des accises.

39 Toutefois, la circonstance que les documents en cause ont trait à des délibérations de ce comité ne saurait, à elle seule, suffire à justifier l'application de l'exception invoquée.

40 En effet, selon la jurisprudence, toute exception au droit d'accès aux documents relevant de la décision 94/90 doit être interprétée et appliquée strictement (arrêt de la Cour du 11 janvier 2000, Pays-Bas et van der Wal/Commission, C-174/98 P et C-189/98 P, Rec. p. I-1, point 27, et arrêt du Tribunal du 13 septembre 2000, Denkvit Nederland/Commission, T-20/99, Rec. p. II-3011, point 45). Par ailleurs, aux fins de l'application de cette exception facultative, la Commission jouit d'un pouvoir d'appréciation qu'elle doit néanmoins exercer en mettant réellement en balance, d'une part, l'intérêt du citoyen à obtenir un accès à ses documents et, d'autre part, son intérêt éventuel à préserver le secret de ses délibérations (arrêt WWF UK/Commission, précité, point 59; voir également, à propos du Conseil, arrêts du Tribunal Carvel et Guardian Newspapers/Conseil, précité, point 65, et du 17 juin 1998, Svenska Journalistförbundet/Conseil, T-174/95, Rec. p. II-2289, point 113).

- 41 Dès lors, dans le cadre du contrôle de légalité, il incombe au Tribunal de vérifier, sans substituer son appréciation à celle de la Commission, si cette dernière a effectivement mis en balance les intérêts en cause sans excéder les limites inhérentes à son pouvoir d'appréciation. C'est à cette fin que le Tribunal a ordonné la production des documents litigieux.
- 42 En ce qui concerne, en premier lieu, l'appréciation de l'intérêt de la requérante, il convient de rappeler que, dans le cadre de l'application de la décision 94/90, toute personne peut demander à avoir accès à n'importe quel document de la Commission non publié, sans qu'il soit nécessaire de motiver la demande (arrêt Svenska Journalistförbundet/Conseil, précité, point 65). Il en résulte notamment que, en l'absence d'informations sur les motifs personnels de présentation d'une demande, il ne saurait être fait grief à l'institution concernée, lorsqu'elle procède à la mise en balance des intérêts en présence aux fins d'appliquer l'exception facultative, d'apprécier l'intérêt de l'auteur de la demande au regard de l'intérêt que pourrait avoir tout citoyen à obtenir l'accès aux documents des institutions, sans tenir compte d'intérêts particuliers dont elle n'a, par hypothèse, pas connaissance.
- 43 Toutefois, dans les circonstances de l'espèce, la Commission ne saurait se prévaloir d'une méconnaissance des objectifs poursuivis par la requérante lors de la présentation de sa demande d'accès aux procès-verbaux en cause. Ainsi qu'il ressort du dossier (voir ci-dessus, points 7 et 8), cette demande faisait suite aux démarches engagées par cette entreprise pour faire valoir son point de vue à l'encontre de la décision de certains États membres de traiter le tabac expansé comme du «tabac à fumer» au sens de l'article 5, point 1, de la directive 95/59 et de le soumettre, en conséquence, au régime prévu par la directive 92/12 concernant les produits soumis à accise. La demande de la requérante visait ainsi à connaître les positions exprimées sur cette question au sein du comité, compte tenu des implications qu'une telle qualification emportait pour elle tant sur le plan fiscal qu'administratif.

- 44 Dans ce contexte, l'intérêt que présentait pour la requérante la possibilité de prendre connaissance non seulement de la substance de ces discussions, mais également de l'identité des délégations à l'origine des positions exprimées, ne pouvait manifestement pas être méconnu.
- 45 Il y a lieu, ensuite, de relever que cet intérêt ne saurait être considéré comme dénué de toute importance aux fins d'une mise en balance des intérêts en présence.
- 46 À cet égard, il importe de constater que les documents auxquels l'accès était demandé avaient trait à la mise en œuvre, par les États membres, de dispositions ayant fait l'objet d'une harmonisation au plan communautaire. La directive 92/12 vise, en effet, à établir un certain nombre de règles en ce qui concerne la détention, la circulation et les contrôles des produits soumis à accise, et ce notamment afin que l'exigibilité de l'accise soit identique dans tous les États membres (arrêt de la Cour du 2 avril 1998, *EMU Tabac e.a.*, C-296/95, Rec. p. I-1605, point 22). S'agissant, en particulier, des produits du tabac, l'exigibilité et la structure de l'accise sur un produit particulier dépend, notamment, de sa classification dans l'une des catégories visées par la directive 95/59 (voir arrêt de la Cour du 24 septembre 1998, *Brinkmann*, C-319/96, Rec. p. I-5255).
- 47 Or, en ce qui concerne le tabac expansé, il est constant que des différences de traitement ont été constatées dans les États membres, certains d'entre eux l'ayant classé comme tabac à fumer au sens de l'article 5, point 1, de la directive 95/59, dans le but de soumettre ce produit à des droits d'accise et d'exiger le document prévu à l'article 18, paragraphe 1, de la directive 92/12, aux fins de l'exportation de ce produit vers leur territoire. Ainsi qu'il ressort d'ailleurs des extraits du procès-verbal des réunions des 7 et 8 octobre 1997 du comité des accises (voir ci-dessus, point 7), déjà communiqués à la requérante, il s'agissait, selon la

Commission, d'un «exemple typique de points de vue divergents au sein de la Communauté affectant le commerce effectué par les entreprises multinationales». Malgré les positions ensuite exprimées par les différentes délégations nationales au sein du comité, lors des réunions faisant l'objet des procès-verbaux litigieux, il n'est pas contesté par la Commission que le traitement par les États membres de l'exportation de tabac expansé vers leurs territoires présente encore des différences significatives.

- 48 Dès lors, la possibilité pour la requérante de prendre connaissance de l'identité des délégations ayant exprimé une position formelle à ce sujet doit être considérée comme présentant pour elle et ses activités un intérêt manifeste, notamment en vue de faire valoir son point de vue auprès des autorités fiscales et douanières des États concernés.
- 49 Cette conclusion ne saurait être infirmée par l'argument selon lequel la requérante aurait, en tout état de cause, identifié les États dans lesquels elle se heurte à des exigences particulières de la part des autorités douanières. À supposer que tel soit le cas, la connaissance par cet opérateur des pratiques propres aux autorités de certains États ne saurait limiter son intérêt à prendre connaissance des positions formelles exprimées par ces derniers lors de réunions du comité des accises. En outre, cet argument, en ce qu'il implique que la position exprimée par un État membre au sein du comité correspond à une pratique connue de ses autorités douanières, ne fait que remettre en cause le caractère confidentiel de cette position et non l'intérêt de la requérante à en prendre connaissance.
- 50 Quant à l'argument selon lequel la requérante aurait admis, durant la procédure écrite, qu'un accès partiel aux procès-verbaux constituerait pour elle une solution satisfaisante, il doit également être rejeté. Il suffit, à cet égard, de constater que, dans sa requête, la requérante faisait seulement grief à la Commission de ne pas avoir examiné la possibilité d'un accès partiel aux procès-verbaux en cause, tout en concluant à l'annulation totale de la décision portant rejet de sa demande.

- 51 En second lieu, il convient de vérifier si la Commission pouvait néanmoins, sans dépasser les limites inhérentes à son pouvoir d'appréciation, faire prévaloir son intérêt au secret des délibérations sur celui de la requérante, afin de s'opposer à la divulgation de l'identité des délégations mentionnées dans les procès-verbaux. À cet égard, la Commission fait valoir que cette divulgation compromettrait le caractère effectif, c'est-à-dire franc, honnête et exhaustif, des discussions entre les États membres et, partant, la bonne tenue des délibérations du comité.
- 52 Toutefois, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence, le code de conduite, tel qu'adopté par la Commission dans la décision 94/90, ne saurait justifier qu'une institution refuse, par principe, l'accès à des documents ayant trait à ses délibérations au motif qu'ils contiennent des informations relatives à la position prise par les représentants des États membres, sauf à méconnaître l'obligation de mettre en balance les intérêts en présence (voir, à propos du Conseil, arrêt Carvel et Guardian Newspapers/Conseil, précité, points 72 et 73). Dès lors, l'argument de la Commission selon lequel la divulgation de l'identité des délégations mettrait nécessairement en cause la bonne tenue des délibérations du comité ne constitue pas un motif suffisant pour faire échec, à lui seul, au droit d'accès dont dispose, en principe, la requérante en vertu de la décision 94/90.
- 53 En outre, ainsi que l'a admis la Commission lors de l'audience (voir ci-dessus, point 34), il convient, dans chaque cas, de procéder à une pondération des intérêts en cause au regard du contenu du document concerné.
- 54 En l'espèce, s'agissant, tout d'abord, du procès-verbal de la réunion du comité en date des 29 et 30 avril 1998, il ressort de son contenu que la délégation d'un État membre s'est ralliée au point de vue de la majorité des délégations en dépit du fait qu'elle considérait le tabac expansé comme ne pouvant pas être fumé. Il en est ensuite déduit que les quinze délégations sont donc favorables à l'exigence du document d'accompagnement, visé à l'article 18, paragraphe 1, de la directive 92/12, en cas de circulation de ce produit dans la Communauté.

- 55 En ce qui concerne, par ailleurs, le procès-verbal de la réunion du comité des 28 et 29 octobre 1999, il y est fait référence, d'une part, à la demande de la requérante visant à ce que le comité reconsidère sa position et, d'autre part, au refus de trois délégations d'ouvrir une nouvelle discussion à ce sujet, ainsi qu'à l'absence d'opinion exprimée par les autres délégations.
- 56 Force est, dès lors, de constater que ces procès-verbaux ont trait à des délibérations qui étaient achevées à la date de la présentation de sa demande par la requérante (voir, a contrario, à propos de documents relatifs à des activités d'inspection en cours, arrêt *Denkavit Nederland/Commission*, précité, point 48), de sorte que la divulgation de l'identité des délégations mentionnées dans ces documents n'était plus susceptible de porter atteinte à l'expression effective, par les États membres, de leurs positions concernant le régime fiscal du tabac expansé.
- 57 Il s'ensuit que, dans le cadre d'une mise en balance réelle des intérêts en jeu, un tel motif ne saurait justifier, en l'espèce, l'existence d'un intérêt à préserver le secret des délibérations au détriment de l'intérêt de la requérante.
- 58 Il résulte de l'ensemble de ces éléments que, dans les circonstances spécifiques de l'espèce, la décision attaquée est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation et doit donc être annulée.

Sur les dépens

- 59 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant succombé, il y a lieu, eu égard aux conclusions de la requérante, de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (première chambre)

déclare et arrête:

- 1) La décision de la Commission portant rejet partiel d'une demande d'accès à certains procès-verbaux du comité des accises est annulée.

- 2) La Commission est condamnée aux dépens.

Vesterdorf

Vilaras

Forwood

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 10 octobre 2001.

Le greffier

Le président

H. Jung

B. Vesterdorf