

Commentaires

Arrêt « Breyer » : accès aux mémoires déposés par des tiers dans le cadre des procédures juridictionnelles européennes

Raluca Gherghinaru^(*)

- Le règlement 1049/2001 permet à chaque citoyen d'avoir accès aux documents détenus par les institutions européennes
- Le mémoire déposé par un État membre dans le cadre d'une procédure juridictionnelle devant la Cour de justice et qui est en possession de la Commission européenne relève du champ d'application de ce droit d'accès

Introduction

L'arrêt *Breyer*¹, rendu par la grande chambre de la Cour de justice de l'Union européenne le 18 juillet 2017, clarifie la question de l'accès aux mémoires déposés par des tiers (en l'espèce, par des États membres) dans le cadre des procédures devant la Cour de justice. Plus particulièrement, il confirme l'application du règlement 1049/2001² — qui permet à chaque citoyen d'avoir accès aux documents détenus par les institutions européennes — à ce type de documents procéduraux.

Cet arrêt a été rendu à la suite d'un pourvoi introduit par la Commission européenne contre l'arrêt du Tribunal du 27 février 2015 dans l'affaire *Breyer c. Commission*³. Par l'arrêt attaqué, le Tribunal a annulé la décision de la Commission du 3 avril 2012 en ce qu'elle refusait d'accorder à M. Breyer l'accès aux mémoires déposés par la République d'Autriche dans la procédure en manquement qui a donné lieu à l'arrêt du 29 juillet 2010, *Commission c. Autriche*⁴.

La principale question soulevée par le pourvoi était la suivante : les mémoires déposés par les États membres dans le cadre d'une procédure juridictionnelle devant la Cour de justice et qui sont en possession de la Commission européenne relèvent-ils du champ d'application du règlement 1049/2001 ?

Pour répondre à cette question, la Cour de justice a suivi un raisonnement en deux étapes. Tout d'abord, elle a vérifié si les mémoires litigieux relevaient du champ d'application du règlement 1049/2001 (1). Ensuite, la Cour a analysé l'incidence de l'article 15, paragraphe 3, quatrième alinéa, TFUE sur le champ d'application de ce règlement (2).

1 Le champ d'application du règlement 1049/2001

Tout d'abord, la Cour de justice rappelle que le règlement 1049/2001 s'applique à « tous les documents détenus par une institu-

tion, c'est-à-dire établis ou reçus par elle et en sa possession, dans tous les domaines d'activité de l'Union européenne »⁵. Ensuite, elle rappelle que la notion de document couvre « tout contenu quel que soit son support »⁶ pourvu qu'il concerne une matière relative aux politiques, activités et décisions relevant de la compétence de l'institution⁷.

À la lumière de ces dispositions, la Cour dit pour droit que la circonstance que les documents détenus par une institution européenne aient été établis par un État membre et présentent un lien avec des procédures juridictionnelles n'est pas « de nature à exclure de tels documents du champ d'application de ce règlement »⁸. Dans la même veine, la Cour souligne que la circonstance que la Commission a reçu ces mémoires de la Cour de justice, et non de l'État membre concerné, n'a aucune incidence sur la détermination de l'applicabilité même du règlement 1049/2001⁹.

Par conséquent, selon la Cour, les demandes d'accès aux mémoires déposés par les États membres dans une procédure juridictionnelle et qui se trouvent en possession des institutions européennes relèvent du champ d'application du règlement 1049/2001. Toutefois, la Cour souligne que le fait que ces mémoires relèvent du champ d'application de ce règlement ne signifie pas nécessairement que le requérant obtiendra un accès (complet) à ces documents.

En effet, la Cour de justice rappelle, tout d'abord, que le règlement 1049/2001 prévoit des exceptions au droit d'accès aux documents émanant des États membres lorsque la divulgation porterait atteinte à leurs intérêts légitimes, « à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation du document visé »¹⁰. À cet égard, la Cour de justice conclut, à la lumière de la jurisprudence *API*¹¹, à l'existence d'une présomption générale réfragable selon laquelle la divulgation des mémoires déposés par un État membre dans le cadre d'une procédure juridictionnelle porte atteinte à la protection de cette procédure au sens de l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, du règlement 1049/2001 tant que cette procédure est pendante¹².

(*) L'auteur est avocate au bureau de Bruxelles. Elle peut être contactée à l'adresse suivante: raluca.gherghinaru@debandt.eu. (1) Arrêt du 18 juillet 2017, *Commission européenne c. Patrick Breyer*, aff. C-213/15 P, EU:C:2017:563. (2) 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, J.O. L 145 du 31 mai 2001, pp. 43-48. (3) Arrêt du 27 février 2015, *Patrick Breyer c. Commission européenne*, aff. T-188/12, EU:T:2015:124. (4) Arrêt du 29 juillet 2010, *Commission c. Autriche*, aff. C-189/09, EU:C:2010:455. (5) Article 2, paragraphe 3, du règlement 2001/1049. (6) Article 3, sous a), du règlement 2001/1049. (7) Point 35 de l'arrêt commenté. (8) Point 38 de l'arrêt commenté. (9) Point 44 de l'arrêt commenté. (10) Points 39 et 40 de l'arrêt commenté. (11) Arrêt du 21 septembre 2010, *Suède e.a. c. API et Commission*, aff. jointes C-514/07 P, C-528/07 P et C-532/07 P, EU:C:2010:541. (12) Point 41 de l'arrêt commenté. Cette présomption

La Cour rappelle également la procédure prévue à l'article 4, paragraphe 5, du règlement 1049/2001 qui prévoit qu'un État membre peut demander à une institution de ne pas divulguer un document émanant de cet État sans l'accord préalable de celui-ci. Comme on pouvait s'y attendre, la Cour souligne à cet égard que cette procédure ne confère pas à l'État membre « un droit de veto général et inconditionnel »¹³ de s'opposer discrétionnairement à la divulgation de ces mémoires, mais qu'il doit justifier pourquoi il considère que le document est couvert par une exception au droit d'accès.

Enfin, la Cour dit pour droit que l'applicabilité du règlement 1049/2001 aux demandes d'accès aux mémoires établis par un État membre en vue d'une procédure juridictionnelle devant le juge de l'Union qui se trouvent en la possession d'une institution européenne ne saurait être remise en cause par le fait que ni le statut de la Cour de justice ni les règlements de procédure des juridictions de l'Union ne prévoient de droit d'accès des tiers à ces mémoires¹⁴.

2 L'incidence de l'article 15, paragraphe 3, quatrième alinéa, TFUE sur le champ d'application du règlement 1049/2001

Dans un deuxième temps, la Cour vérifie si l'article 15, paragraphe 3, quatrième alinéa, TFUE est susceptible de remettre en cause l'application du règlement 1049/2001 aux demandes d'accès aux mémoires litigieux, comme le soutenait la Commission. Pour rappel, cette disposition, insérée dans le droit primaire par le Traité de Lisbonne, prévoit que la Cour de justice est soumise au régime d'accès aux documents des institutions uniquement lorsqu'elle exerce des fonctions administratives¹⁵.

À la suite d'un examen de l'économie générale et des objectifs de l'article 15, paragraphe 3, TFUE, la Cour conclut que la non-application du régime d'accès aux documents à la Cour de justice lorsque celle-ci exerce des fonctions juridictionnelles ne fait pas obstacle à l'application de ce régime à une institution telle que la Commission qui est, quant à elle, visée par les dispositions de l'article 15, paragraphe 3, TFUE et du règlement 1049/2001 lorsque celle-ci détient des documents établis par un État membre, tels que les mémoires litigieux¹⁶.

Ainsi, la Cour de justice rejette la position de la Commission selon laquelle l'article 15, paragraphe 3, quatrième alinéa, TFUE devrait être compris en ce sens qu'elle protège l'activité juridictionnelle en tant que telle et que, dès lors, tout document lié à cette activité devrait être exclu de l'accès aux documents, peu importe son auteur ou son possesseur, sauf en ce qui concerne les mémoires rédigés par une institution qui aurait une nature double : juridictionnelle mais aussi administrative¹⁷.

Enfin, la Cour de justice cite à l'appui de sa conclusion l'interprétation large du principe d'accès aux documents des institutions de l'Union qui ressortirait également de l'article 1^{er}, second alinéa, TUE, de l'article 298 TFUE et de l'article 42 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Pour l'ensemble des raisons décrites ci-dessus, la Cour de justice rejette le pourvoi introduit par la Commission contre l'arrêt attaqué.

Conclusion

À la suite de l'introduction du principe d'ouverture institutionnelle dans le TFUE, les juridictions européennes ont développé une jurisprudence qui va vers une plus grande transparence des travaux et des procédures des institutions européennes. L'interprétation extensive du règlement 1049/2001 retenue par la Cour de justice dans l'arrêt *Breyer* s'inscrit dans cette ligne de jurisprudence.

Il peut être déduit de cet arrêt que lorsque des mémoires déposés par des États membres et, plus généralement, par des tiers dans le cadre d'une procédure juridictionnelle européenne sont entrés dans la possession de l'une des institutions visées par le règlement 1049/2001 parce que celle-ci est elle-même partie (demanderesse, défenderesse ou intervenante) à cette procédure, toute demande d'accès à ces mémoires pourra être introduite directement auprès de l'institution en question et sera réglée par le règlement 1049/2001.

Cette solution conduit néanmoins à un risque de disparités en termes d'accès aux documents. En effet, ainsi qu'il a été souligné par l'avocat général Bobek dans ses conclusions¹⁸, l'accès aux mémoires déposés par des tiers dans le cadre d'une procédure juridictionnelle est subordonné au fait que la Commission — ou une autre institution visée par le règlement 1049/2001 — ait été partie à cette procédure. Si tel n'est pas le cas, le règlement 1049/2001 sera *de facto* inapplicable car, mise à part la situation susmentionnée, il est difficile d'envisager une autre situation dans laquelle les institutions européennes pourraient entrer en possession de ces mémoires.

Ensuite, il est indéniable que, à la suite de l'arrêt *Breyer*, les institutions saisies d'une demande d'accès aux mémoires déposés par des tiers dans le cadre d'une procédure juridictionnelle à laquelle l'institution concernée est/a été partie ne peuvent plus refuser de procéder à un examen approfondi de cette demande au motif que le règlement 1049/2001 serait inapplicable. Bien au contraire, elles vont devoir procéder à un certain nombre d'appréciations complexes telles que l'application éventuelle de l'une des exceptions visées à l'article 4 du règlement, l'existence d'un lien de connexité avec d'autres affaires en cours (dont elles n'ont pas forcément connaissance), l'analyse des éventuelles raisons invo-

peut être renversée — et l'accès au document ainsi accordé — si le demandeur démontre que le document en question n'est pas couvert par ladite présomption (point 42 de l'arrêt commenté). (13) Point 43 de l'arrêt commenté. (14) Point 45 de l'arrêt commenté. (15) Il faut noter que, dans ce cas, ce n'est pas le règlement 1049/2001 qui est d'application, mais une décision spécifique adoptée par la Cour de justice le 11 octobre 2016 relative à l'accès du public aux documents détenus par la Cour de justice de l'Union européenne dans l'exercice de ses fonctions administratives (*J.O.* C 445 du 30 novembre 2016, pp. 3-6). (16) Points 47 à 51 de l'arrêt commenté. (17) Sur cette théorie développée par la Commission sur la double nature des mémoires rédigés par les institutions, voy. les conclusions de l'avocat général M. Bobek, présentées le 21 décembre 2016, EU:C:2016:994, point 54. (18) *Ibidem*, point 71.

Commentaires

quées par les États membres pour s'opposer à l'accès etc. À la lumière de tous ces éléments, il nous semble judicieux de nous demander, tel que le fait l'avocat général Bobek dans ses conclusions¹⁹, si la décision relative à l'accès aux documents juridictionnels ne devrait appartenir au premier chef à la Cour de justice, et non à une partie à la procédure.

Enfin, en ce qui concerne la portée pratique de l'arrêt, on se demande aussi comment on peut concilier un refus d'accès aux mémoires échangés dans le cadre d'une procédure pendante avec le fait que les audiences devant les juridictions européennes sont, en principe, publiques et que, dès lors, toute personne intéressée peut y participer et prendre connaissance de la position défendue par les parties dans le cadre de la procédure²⁰.

(19) *Ibidem*, point 73. (20) Il faut également noter que, avant chaque audience, un rapport d'audience est mis à la disposition du public, dans la langue de procédure. Ce rapport résume les faits allégués, l'argumentation de chaque partie et, le cas échéant, des intervenants. De même, il existe de plus en plus de services d'information/de plates-formes spécialisées qui publient des résumés des audiences devant les juridictions européennes ainsi que des positions défendues par les parties lors de ces audiences (notamment en matière de droit de la concurrence).

Arrêt « APVE » : l'échange d'informations entre producteurs au regard du droit de la concurrence

Chloé Binet^(*)

- Des échanges d'informations stratégiques entre producteurs peuvent, sous certaines conditions, échapper à l'application des règles de concurrence
- La fixation de prix minima de vente reste prohibée

Introduction

Dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt commenté¹, la Cour a été confrontée au difficile exercice de concilier la politique agricole commune (P.A.C.) avec la politique européenne de concurrence et de trouver un point d'équilibre entre la poursuite des objectifs respectifs de ces deux politiques.

1 L'arrêt de la Cour

Saisie d'une demande de décision préjudicielle présentée dans le cadre d'un litige opposant le président de l'Autorité française de la concurrence, d'une part, et des organisations de producteurs (« O.P. »), des associations d'organisations de producteurs (« A.O.P. ») et des organisations professionnelles, d'autre part, la Cour a, en substance, été amenée à préciser si des pratiques par lesquelles des O.P. et des A.O.P. intervenant dans le secteur des endives procèdent à la fixation collective de prix minima de vente, se concertent sur les quantités mises sur le marché et échangent des informations stratégiques, sont exclues du champ d'appli-

tion de l'interdiction des ententes prévue à l'article 101, § 1, TFUE.

Dans son arrêt, la Cour a, dans un premier temps, souligné la primauté de la politique agricole commune (« P.A.C. ») par rapport aux objectifs du Traité dans le domaine de la concurrence² et considéré que certaines pratiques de concertation mises en œuvre par des O.P. ou des A.O.P. échappaient à l'application des règles de concurrence, bien que ces pratiques seraient qualifiées d'anticoncurrentielles si elles intervenaient dans un secteur autre que la P.A.C. Ainsi, outre les dérogations générales à l'application des règles européennes de concurrence prévue par la réglementation en matière d'organisation commune de marchés (« O.C.M. »), il y a lieu de reconnaître des dérogations spécifiques aux O.P. et A.O.P.³

La Cour a en effet constaté que, afin d'atteindre les objectifs qui lui sont confiés dans le cadre de l'organisation commune de marché à laquelle elles prennent part, une O.P. ou une A.O.P. pourrait devoir recourir à certaines formes de coordination et de concertation entre producteurs agricoles⁴. Afin de ne pas remettre en cause l'effet utile des règlements portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et des légumes, les pratiques

(*) Chloé Binet est référendaire au Tribunal de l'Union européenne. Elle peut être contactée à l'adresse suivante : chloe.binet@curia.europa.eu. (1) Arrêt du 14 novembre 2017, *APVE* e.a., aff. C-671/15, EU:C:2017:860. (2) Point 37 de l'arrêt commenté. (3) Point 45 de l'arrêt commenté. (4) Point 43 de l'arrêt commenté.