

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL

M. POIARES MADURO

prezentate la 29 noiembrie 2007¹

1. Cauza cu care este sesizată Curtea are la origine două recursuri formulate de Regatul Suediei și, respectiv, de domnul Maurizio Turco împotriva Hotărârii Tribunalului de Primă Instanță al Comunităților Europene din 23 noiembrie 2004, Maurizio Turco/Consiliul² (denumită în continuare „hotărârea atacată”), prin care a fost respinsă acțiunea în anulare introdusă de domnul Turco împotriva Deciziei Consiliului Uniunii Europene din 19 decembrie 2002 prin care i s-a refuzat accesul la un aviz al Serviciului juridic al Consiliului referitor la o propunere de directivă.

2. Prin intermediul motivelor invocate în susținerea prezentelor recursuri, recurenții solicită Curții să se pronunțe cu privire la întinderea excepției de confidențialitate prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001³ în favoarea consultanței juridice și cu privire la modul de aplicare a acestei excepții.

1 — Limba originală: franceza.

2 — T-84/03, Rec., p. II-4061.

3 — Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2004 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (JO L 145, p. 43, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 76).

I — Contextul recursului

A — *Textele aplicabile*

3. Articolul 255 alineatele (1) și (2) CE prevede:

„(1) Orice cetățean al Uniunii și orice persoană fizică sau juridică, care are reședința sau sediul într-un stat membru, are drept de acces la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei, sub rezerva principiilor și condițiilor care vor fi stabilite în conformitate cu alineatele (2) și (3).

(2) Principiile generale și limitele care, din motive de interes public sau privat, reglementează exercitarea dreptului de acces la documente se stabilesc de către Consiliu, hotărând în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 251, în următorii doi ani de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam.”

4. În temeiul articolului 255 alineatul (2) CE, Consiliul a adoptat Regulamentul nr. 1049/2001. Considerentele (3), (4), (6) și (11) ale regulamentului respectiv sunt redactate după cum urmează:

„(3) [...] Prezentul regulament întărește inițiativele deja avute de instituții în vederea îmbunătățirii transparenței procesului decizional.

(4) Prezentul regulament vizează conferirea celui mai mare efect posibil dreptului de acces public la documente și definirea principiilor generale și a limitelor, în conformitate cu articolul 255 alineatul (2) din Tratatul CE.

[...]

(6) Ar trebui autorizat un acces mai larg la documente în cazurile în care instituțiile acționează în calitate de legiuitor, inclusiv în cazul delegării atribuțiilor, păstrându-se totodată eficacitatea procesului decizional la nivelul instituțiilor. Aceste documente ar trebui să fie direct accesibile în cea mai mare măsură posibilă.

[...]

(11) În principiu, publicul ar trebui să aibă acces la toate documentele instituțiilor. Cu toate acestea, anumite interese publice și private ar trebui protejate printr-un regim de excepții. Ar trebui să li se permită instituțiilor să-și protejeze consultările și deliberările interne, în cazul în care este necesar pentru păstrarea capacității lor de a-și îndeplini misiunile. [...]

5. Articolul 1 litera (a) din Regulamentul nr. 1049/2001 prevede că acest regulament urmărește „definirea principiilor, a condițiilor și a limitelor, întemeiate pe rațiuni de interes public sau privat, care cârmuiesc dreptul de acces la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei [...] prevăzută la articolul 255 din Tratatul CE în vederea garantării unui acces cât mai larg la documente.”

6. Articolul 2 alineatul (1) din regulamentul respectiv recunoaște oricărui cetățean al Uniunii și oricărei persoane fizice sau juridice având reședința sau sediul social într-un stat membru un drept de acces la documentele instituțiilor, „sub rezerva principiilor, condițiilor și limitelor definite de prezentul regulament”.

7. Articolul 4, intitulat „Excepții”, din regulamentul respectiv prevede:

„[...]”

(2) Instituțiile resping cererile de acces la un document în cazul în care divulgarea conținutului ar putea aduce atingere protecției:

conținutului acestuia ar aduce gravă atingere procesului decizional al acestei instituții, cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză.

[...]

[...]

— procedurilor judiciare și consultanței juridice,

[...]

(7) Excepțiile prevăzute la alineatele (1), (2) și (3) se aplică doar în perioada în care protecția se justifică prin conținutul documentului. Excepțiile se pot pune în aplicare în cursul unui termen de cel mult treizeci de ani. [...]"

cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză.

(3) Accesul la un document întocmit de o instituție pentru uzul său intern sau primit de o instituție și referitor la o chestiune pentru care instituția nu a luat încă nicio decizie este refuzat în cazul în care divulgarea conținutului acestuia ar aduce gravă atingere procesului decizional al acestei instituții, cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză.

B — *Situația de fapt*

Accesul la un document conținând avize destinate uzului intern în cadrul deliberărilor și al consultărilor preliminare în cadrul instituției în cauză este refuzat chiar și după luarea deciziei, în cazul în care divulgarea

8. La 22 octombrie 2002, domnul Turco a solicitat Consiliului accesul la documentele aflate pe ordinea de zi a reuniunii Consiliului „Justiție și afaceri interne” care s-a desfășurat la Luxemburg la 14 și 15 octombrie 2002, printre care figura, cu numărul 9077/02, un aviz al Serviciului juridic al Consiliului referitor la o propunere de directivă a Consiliului privind stabilirea de standarde minime pentru primirea solicitanților de azil în statele membre.

9. Întemeindu-se pe articolul 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001, la 5 noiembrie 2002, Consiliul i-a refuzat accesul la avizul în discuție pentru motivul că „ținând seama de conținutul său, divulgarea acestui document ar putea aduce atingere protecției consultanței juridice interne a Consiliului” și că „în absența oricărui motiv specific care să indice faptul că există un interes public preponderent care să justifice divulgarea acestui document, Secretariatul general, după ce a pus în balanță interesele, a concluzionat că interesul protecției consultanței juridice interne are prioritate față de interesul public”.

10. La 22 noiembrie 2002, domnul Turco a prezentat o cerere de confirmare, arătând că excepțiile de la dreptul de acces public la documentele instituțiilor prevăzute la articolul 4 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 au fost aplicate în mod eronat de către Consiliu și susținând că principiul democrației și al participării cetățenilor la procesul legislativ constituie un interes public superior care justifică divulgarea avizului Serviciului juridic al Consiliului.

11. Prin Decizia din 19 decembrie 2002, Consiliul a acceptat să divulge paragraful introductiv al avizului respectiv, în care este indicat că avizul conține consilierea Serviciului juridic al Consiliului cu privire la problema competenței comunitare în domeniul accesului resortisanților țărilor terțe la piața muncii. Însă, pentru restul documentului, acesta a refuzat să își revizuiască poziția. Consiliul a justificat confirmarea refuzului accesului prin considerațiile că avizele independente ale Serviciului juridic merită o protecție specială, pentru că acestea constituie un instrument important

care îi permite să fie sigur de compatibilitatea actelor sale cu dreptul comunitar și să determine avansarea discuției cu privire la aspectele juridice în cauză; că, în plus, divulgarea acestora ar putea crea o incertitudine cu privire la legalitatea actelor legislative adoptate în urma avizelor respective, de natură să slăbească prezumția de legalitate de care acestea se bucură și, prin urmare, ar putea pune în pericol securitatea juridică și stabilitatea ordinii juridice comunitare. În ceea ce privește interesul public invocat de domnul Turco, potrivit Consiliului, acesta nu este reprezentat de simplul fapt că divulgarea avizelor respective, emise în cadrul dezbaterii inițiativelor legislative, ar mări transparența și deschiderea procesului decizional; într-adevăr, s-ar putea spune același lucru despre toate opiniile scrise sau despre toate documentele similare ale Serviciului juridic al Consiliului, ceea ce ar determina practic imposibilitatea Consiliului de a refuza accesul în temeiul articolului 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001 și, astfel, ar lipsi această dispoziție de efect util.

12. Prin cererea depusă la grefa Tribunalului la 28 februarie 2003, domnul Turco a formulat o acțiune în anulare împotriva Deciziei Consiliului din 19 decembrie 2002.

C — Hotărârea atacată

13. În susținerea concluziilor sale în anulare, reclamantul a invocat un singur motiv

întemeiat pe încălcarea articolului 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001, pe care l-a susținut cu trei argumente.

14. În principal, acesta a susținut existența unei erori cu privire la temeiul juridic, avizele juridice stabilite în contextul examinării propunerilor legislative fiind de domeniul excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) din regulamentul respectiv, iar nu al excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (2), care nu ar acoperi decât avizele juridice redactate în cadrul procedurilor judiciare. Această interpretare susținută de reclamant nu a convins Tribunalul care a hotărât că aceasta contravine literei textului, care nu prevede astfel de restricții, și că aceasta ar conduce la lipsirea de orice efect util a menționării consultanței juridice printre excepțiile prevăzute de Regulamentul nr. 1049/2001, legiuitorul comunitar dorind să consacre, la articolul 4 alineatul (2) din regulamentul respectiv, o excepție referitoare la consultanța juridică distinctă de cea referitoare la procedura judiciară. Astfel, avizele redactate de Serviciul juridic al Consiliului în contextul procedurilor judiciare sunt acoperite deja de excepția referitoare la protecția procedurilor judiciare. În consecință, potrivit Tribunalului, Consiliul a putut să se întemeieze în mod valabil pe excepția referitoare la consultanța juridică, prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, pentru a stabili dacă trebuie să i se acorde reclamantului acces la avizul în cauză al serviciului său juridic.

15. În subsidiar, reclamantul a invocat o aplicare eronată a articolului 4 alineatul (2)

menționat, întrucât Consiliul a considerat în mod greșit că toate avizele emise de Serviciul juridic merită protecția confidențialității consultanței juridice pe care această dispoziție o garantează, chiar dacă, departe de a putea proceda la o categorisire, acesta nu ar putea să se pronunțe asupra aplicării excepției decât de la caz la caz în vederea unei examinări concrete a fiecărui aviz juridic. De asemenea, reclamantul a contestat existența necesității protecției avizului juridic în cauză, identificată de Consiliu în decizia atacată. Cu privire la primul punct, Tribunalul a recunoscut că simplul fapt că documentul în discuție este un aviz juridic nu poate justifica refuzul accesului, deoarece Consiliul trebuie să aprecieze în fiecare caz concret dacă documentele a căror divulgare este solicitată întră efectiv în domeniul de aplicare al excepțiilor enumerate în Regulamentul nr. 1049/2001. În plus, potrivit Tribunalului, motivarea prezentată de Consiliu pentru refuzul său de a divulga totalitatea avizului juridic în discuție pare să privească totalitatea avizelor serviciului său juridic, referitoare la actele legislative, iar nu în mod specific avizul juridic respectiv. Argumentarea reclamantului a fost totuși respinsă pentru două motive: generalitatea motivării este justificată de faptul că evocarea informațiilor suplimentare care fac referire în special la conținutul avizului juridic în discuție ar lipsi excepția de scopul său; faptul că, în final, Consiliul a acceptat să divulge paragraful introductiv al avizului respectiv demonstrează că acesta i-a examinat conținutul înainte de a se pronunța cu privire la cererea de acces. În ceea ce privește contestarea existenței unui interes de a proteja avizul juridic în discuție, invocat de Consiliu, Tribunalul respinge orice eroare de apreciere pentru motivele că, pe de o parte, divulgarea unui astfel de aviz ar face publice discuțiile interne ale Consiliului referitoare la problema legalității actului legislativ pe care îl privește și, prin urmare, „având în vedere natura particulară a acestor documente”, ar lăsa să planeze o îndoială asupra legalității respective și, pe de altă parte, ar putea repune

în discuție independența avizelor Serviciului juridic al Consiliului.

II — Analiza recursurilor

16. În ultimul rând, reclamantul a reproșat Consiliului că nu a verificat existența unui interes public superior, în special a celui legat de transparența procesului decizional și de principiile deschiderii și democrației, care ar justifica accesul public la avizele juridice referitoare la propuneri legislative. Și în această privință Tribunalul a respins orice eroare de apreciere, prezentând două considerente. Principiile transparenței, deschiderii și democrației stau la baza tuturor dispozițiilor Regulamentului nr. 1049/2001, astfel încât interesul public superior prevăzut la articolul 4 alineatul (2) din regulamentul respectiv trebuie, în principiu, să fie distinct de acestea sau, în orice caz, ca reclamantul să demonstreze, ceea ce nu s-a întâmplat în speță, că având în vedere împrejurările specifice ale speței, invocarea aceluiași principii prezintă o importanță care depășește nevoia protecției documentului solicitat. În plus, reclamantului care înțelege să se prevaleze de un interes public superior susceptibil să justifice divulgarea unui aviz juridic îi revine obligația să îl invoce în cadrul cererii sale pentru a invita instituția să se pronunțe cu privire la acest aspect, chiar dacă aceasta poate identifica ea însăși un astfel de interes public superior.

17. Întrucât niciunul dintre argumentele prezentate de reclamant nu a fost acceptat de Tribunal, acesta a respins acțiunea în anulare introdusă împotriva refuzului accesului la avizul Serviciului juridic al Consiliului prin Hotărârea din 23 noiembrie 2004.

18. Împotriva acestei hotărâri a Tribunalului, Regatul Suediei și domnul Turco au formulat recurs în fața Curții. În susținerea recursurilor, recurenții pun în discuție raționamentul urmat de Tribunal pentru a respinge argumentele care au fost prezentate în primă instanță. Domnul Turco invocă în primul rând o eroare de interpretare a articolului 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, considerând că Tribunalul a apreciat în mod eronat că avizele juridice referitoare la propunerile legislative pot intra în domeniul de aplicare al dispoziției respective, deși numai articolul 4 alineatul (3) din regulamentul respectiv ar fi susceptibil să se aplice unor astfel de avize. În al doilea rând, domnul Turco și guvernul suedez susțin că Tribunalul a aplicat în mod eronat articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, hotărând că avizele juridice ale Serviciului juridic al Consiliului referitoare la propuneri legislative sunt prin natura lor acoperite de excepția prevăzută de această dispoziție în favoarea consultanței juridice. În al treilea rând, recurenții reproșează Tribunalului o interpretare inexactă și o aplicare greșită a interesului public superior susceptibil de a justifica divulgarea unui document acoperit în principiu de excepția de confidențialitate prevăzută pentru consultanța juridică.

19. Înainte de a analiza în detaliu aceste motive, trebuie abordate pe scurt ultimele două motive invocate de domnul Turco. Acesta reproșează în esență Tribunalului în primul rând că a încălcat principiul unei comunități de drept. Admițând că accesul la

un aviz juridic poate fi refuzat pentru motivul că divulgarea sa ar putea lăsa să planeze o îndoială asupra legalității actului legislativ pe care îl privește⁴, Tribunalul ar fi favorizat astfel perspectiva unei ordini juridice stabile întemeiate pe acte nelegale. În mod evident, această argumentare nu poate fi acceptată. Ceea ce a subliniat Tribunalul prin motivele contestate de recurent este riscul ca opinia subiectivă pe care Serviciul juridic al Consiliului o exprimă cu privire la legalitatea unui act legislativ să alimenteze, dacă este divulgată, contestații contencioase care se pot dovedi intempestive. În schimb, opinia respectivă nu se antepuntonță în niciun fel cu privire la legalitatea actului legislativ la care aceasta se referă. Rolul serviciului juridic se limitează să acorde Consiliului asistență în aprecierea *ex ante* a legalității unui act, dar acesta nu este cel care judecă legalitatea actelor pe care această instituție le adoptă, numai Curtea fiind abilitată să se pronunțe asupra acestui aspect printr-o hotărâre definitivă. În plus, acesta este motivul pentru care Consiliul are dreptul să nu ia în considerare un aviz defavorabil al Serviciului juridic, chiar dacă din punct de vedere politic ar fi mai problematic să procedeze astfel dacă acesta ar fi fost publicat. Cu toate acestea, în mod paradoxal, astfel cum Consiliul a arătat în mod întemeiat, publicitatea avizelor sale ar risca să dăuneze independenței și sincerității cu care le emite Serviciul juridic și, prin urmare, utilității pe care instituția o dă acestora în aprecierea *a priori* a legalității unui act.

20. Domnul Turco reproșează de asemenea Tribunalului o insuficientă motivare în măsura în care nu ar fi analizat anumite argumente ale sale referitoare la independența Serviciului juridic al Consiliului. Însă pentru a se pronunța asupra aplicării excepției

referitoare la consultanța juridică, Tribunalul nu trebuia să se pronunțe asupra independenței serviciului juridic respectiv sau a membrilor acestuia, ci asupra măsurii în care divulgarea avizelor juridice ale acestui serviciu ar putea afecta independența, cu alte cuvinte sinceritatea cu care se presupune că acestea sunt date. Tribunalul a făcut acest lucru apreciind că „independența avizelor serviciului juridic” poate justifica un refuz al divulgării⁵. Nu se poate reproșa în mod valabil Tribunalului că, pentru această apreciere, nu a analizat afirmația reclamantului potrivit căreia divulgarea avizelor juridice ale serviciului juridic ar contribui la protejarea Serviciului juridic al Consiliului de influențele exterioare nelegitime, de vreme ce, astfel cum a subliniat Tribunalul în mod just, reclamantul nu prezentase nicio explicație în susținerea acesteia⁶. În această privință, amintim că „obligția Tribunalului de a-și motiva hotărârile nu poate fi interpretată în sensul că acesta este obligat să răspundă în detaliu la fiecare argument invocat de o parte, în special dacă argumentul nu prezintă un caracter suficient de clar și de precis”⁷.

21. Revenim la elementele esențiale ale argumentării recurenților. Pentru claritatea examinării temeiniciei recursului, preferăm, în locul analizei fiecărui motiv în parte, o scindare a analizei în două etape. Vom examina în primul rând dacă avizele juridice ale Serviciului juridic al Consiliului referitoare la propunerile legislative intră în domeniul de aplicare al excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 sau al celei

5 — Hotărârea atacată, punctul 79.

6 — *Ibidem*.

7 — Hotărârea din 11 septembrie 2003, Belgia/Comisia (C-197/99 P, Rec., p. I-8461, punctul 81), și Hotărârea din 11 ianuarie 2007, Technische Glaswerke Ilmenau/Comisia (C-404/04 P, nepublicată în Repertoriu, Rep., p. I-1^o, punctul 90).

4 — A se vedea punctul 78 din hotărârea atacată.

prevăzute la articolul 4 alineatul (3) din regulamentul respectiv. Ulterior vom aborda modul în care trebuie aplicat articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță.

respectiv sprijină opinia că această excepție nu acoperă (numai) protecția avizelor juridice formulate în cadrul procedurilor judiciare.

A — Domeniul de aplicare al articolului 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001

22. Excepția de la dreptul de acces la documente prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 în favoarea consultanței juridice nu acoperă decât avizele juridice emise în cadrul procedurilor judiciare? Aceasta este opinia domnului Turco. De asemenea, potrivit acestuia, Tribunalul ar fi săvârșit o eroare de drept atunci când a statuat că este legal refuzul accesului la avizul juridic emis de Serviciul juridic al Consiliului cu privire la propunerea de directivă a Consiliului privind stabilirea de standarde minime pentru primirea solicitanților de azil în statele membre, pe care Consiliul i l-a opus în temeiul dispoziției respective. Astfel, un refuz al divulgării avizelor juridice emise de Serviciul juridic al Consiliului cu privire la propuneri legislative s-ar putea întemeia numai pe articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001.

23. Această argumentare nu rezistă unei analize. Asemenea Tribunalului, considerăm că atât formularea articolului 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001, cât și originea menționării consultanței juridice în această dispoziție și efectul util al mențiunii

24. Mai întâi interpretarea literală. Textul articolului 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 menționează în mod general protecția „consultanței juridice”. Formularea reținută nu indică faptul că ar fi avute în vedere numai avizele juridice referitoare la procedurile judiciare, cum ar fi cazul în formulările „procedurile judiciare și în special avizele juridice” sau „avizele juridice prezentate în cadrul procedurilor judiciare”. În consecință, acolo unde legiuitorul nu distinge, nu trebuie să se facă distincție. Într-adevăr, rezultă dintr-o jurisprudență constantă că excepțiile de la principiul accesului public cât mai larg posibil la documentele deținute de instituții trebuie interpretat și aplicat în mod strict⁸. Domnul Turco deduce de aici că accesul la avizele juridice ale serviciilor juridice ale instituțiilor cu privire la propunerile legislative nu ar trebui să poată fi refuzat decât în temeiul excepției mult mai restrânse de la articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001. Astfel, aceasta este aplicabilă numai în cazul în care divulgarea unui document „ar aduce gravă atingere procesului decizional al acestei instituții, cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză”, în timp ce, potrivit articolului 4 alineatul (2), accesul la un document este refuzat dacă divulgarea sa „ar putea aduce atingere protecției consultanței juridice cu excepția

⁸ — Pentru o evocare a unor hotărâri recente, a se vedea Hotărârea Curții din 1 februarie 2007, Sison/Consiliul (C-266/05 P, Rep., p. I-1233, punctul 63), precum și Hotărârea Tribunalului din 12 septembrie 2007, API/Comisia (T-36/04, Rep., p. II-3201, punctul 53).

cazului în care un interes public superior justifică divulgarea” documentului respectiv. De asemenea, recurentul își întemeiază această concluzie pe considerații teleologice legate de considerentul (6) al regulamentului respectiv, potrivit căruia „[a]r trebui autorizat un acces mai larg la documente în cazurile în care instituțiile acționează în calitate de legiuitor”. Principiile interpretării stricte a excepțiilor și interpretării largi a dreptului de acces nu sunt aplicabile decât atunci când este necesară o interpretare. *In claris non fit interpretatio*. Or, astfel cum a subliniat în mod corect Tribunalul⁹, menționarea „consultanței juridice” nu ridică nicio dificultate de interpretare.

25. Acest rezultat care reiese din formularea articolului 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001 este confirmat de lecția oferită de istoricul menționării consultanței juridice în această dispoziție. Textele care reglementau anterior Regulamentului nr. 1049/2001 dreptul de acces la documente nu prevedeau în mod expres o excepție de confidențialitate decât în temeiul protecției procedurii judiciare, iar nu în favoarea protecției consultanței juridice a instituțiilor¹⁰. De aceea legiuitorul comunitar a dorit să consacre în Regulamentul nr. 1049/2001 o excepție referitoare la consultanța juridică pe lângă cea referitoare la procedura judiciară.

26. Or, dacă se dorește ca această menționare expresă a consultanței juridice să producă un efect util, trebuie convenit că aceasta privește nu numai avizele juridice redactate în cadrul procedurii judiciare, ci dimpotrivă. În cadrul normativ al dreptului de acces la documente anterior Regulamentului nr. 1049/2001, Tribunalul hotărâse astfel că protecția procedurii judiciare acoperea „nu numai memoriile sau actele depuse, documentele interne referitoare la soluționarea cauzei în curs, ci și comunicările referitoare la cauză desfășurate între direcția generală respectivă și serviciul juridic sau un cabinet de avocați”¹¹. Or, *a priori*, nu există motive pentru îndepărtarea de această accepțiune a noțiunii „procedură judiciară” în cadrul noului instrument normativ reprezentat de Regulamentul nr. 1049/2001¹², deoarece mențiunea „consultanță juridică” a fost adăugată în regulamentul respectiv cunoscându-se această accepțiune jurisprudențială a noțiunii „proceduri judiciare”.

27. În consecință, astfel cum în mod întemeiat a arătat Tribunalul¹³, întrucât avizele juridice redactate în cadrul procedurii judiciare erau deja cuprinse în excepția care protejează procedura judiciară, excepție prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, excepția referitoare la consultanța juridică și consacrată în aceeași dispoziție trebuie să aibă în mod necesar o întindere distinctă și trebuie să acopere avizele juridice referitoare

9 — Punctul 61 din hotărârea atacată.

10 — A se vedea Codul de conduită privind accesul public la documentele Consiliului și ale Comisiei din 6 decembrie 1993 (93/730/CE, JO L 340, p. 41), Decizia 93/731/CE a Consiliului din 20 decembrie 1993 (JO L 340, p. 43), Decizia 94/90/CECO, CE, Euratom a Comisiei din 8 februarie 1994 (JO L 46, p. 58) și Decizia 97/632/CE, CECO, Euratom a Parlamentului European din 10 iulie 1997 (JO L 263, p. 27).

11 — Hotărârea Tribunalului din 7 decembrie 1999, Interporc/Comisia (T-92/98, Rec., p. II-3521, punctul 41).

12 — În plus, Tribunalul a hotărât în mod explicit astfel: a se vedea Hotărârea Tribunalului din 6 iulie 2006, Franchet și Byk/Comisia (T-391/03 și T-70/04, Rec., p. II-2023, punctul 89), și Hotărârea API/Comisia, citată anterior, punctul 60.

13 — Punctul 65 din hotărârea atacată.

la propunerile legislative emise de serviciile juridice ale instituțiilor.

28. Domnul Turco susține totuși că introducerea mențiunii „consultanță juridică” în Regulamentul nr. 1049/2001 ar urmări numai să expliciteze întinderea excepției referitoare la protecția procedurii judiciare, astfel cum aceasta rezultă din jurisprudența Interporc/Comisia. Dar dacă ar fi fost astfel, autorii regulamentului respectiv ar fi reținut fără îndoială o altă redactare, și anume o redactare de tipul deja indicat mai sus, „procedura judiciară și în special consultanța juridică”. În plus, această afirmație este dezmințită de lucrările pregătitoare ale Regulamentului nr. 1049/2001. Acestea arată cu claritate că nu s-a avut deloc în vedere să se stabilească o legătură între „procedura judiciară” și „consultanța juridică”, ci că introducerea acestei mențiuni a avut ca obiect să consacre textual soluția pretoriană¹⁴ care, pentru a proteja confidențialitatea avizelor juridice ale instituțiilor referitoare la propunerile legislative, adăugase la categoriile interesului public prevăzute în mod expres de instrumentele normative în vigoare în acel moment, care reglementau dreptul de acces la documente, „stabilitatea ordinii juridice comunitare” și „buna funcționare a instituțiilor”¹⁵. Astfel cum a amintit Consiliul, propunerea inițială de regulament a Comisiei prevedea, astfel, două excepții distincte referitoare la „stabilitatea ordinii juridice comunitare” și la

„procedurile judiciare”¹⁶. Prima a fost ulterior reformulată pentru a cuprinde „capacitatea instituțiilor de a solicita avizele serviciilor juridice”¹⁷ și, în urma dezbaterii legislative, formularea a fost scurtată și precizată pentru a deveni cea care este conținută de Regulamentul nr. 1049/2001¹⁸.

B — Aplicarea articolului 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001

29. Presupunând că avizele juridice ale serviciilor juridice ale instituțiilor referitoare la propunerile legislative sunt acoperite de excepția de confidențialitate prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță, cei doi recurenți reproșează Tribunalului că a aplicat extensiv această excepție, ceea ce ar fi contrar principiului celui mai larg acces posibil la documentele instituțiilor, în primul rând prin faptul că a hotărât că toate avizele juridice ar fi prin natura lor protejate de această excepție și, în al doilea rând, prin faptul că a limitat excesiv domeniul de aplicare al limitei acesteia legate de existența unui interes public superior susceptibil să justifice totuși

14 — A se vedea Ordonanța președintelui Tribunalului din 3 martie 1998, Carlsen și alții/Consiliul (T-610/97 R, Rec., p. II-485).

15 — În plus, doctrina nu s-a înșelat atunci când a identificat în aceasta o preluare a soluției Carlsen: a se vedea în special De Leeuw, M. E., „The regulation on public access to European Parliament, Council and Commission documents in the European Union: are citizens better off?”, în *ELR*, vol. 28 (2003), nr. 3, p. 324, 334, și Peers, S., „The new regulation on access to documents: a critical analysis”, în *YEL*, 2002, p. 385, 400.

16 — Propunerea de regulament 2000/C 177E/10 al Parlamentului European și al Consiliului privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (JO 2000, C 177 E, p. 70).

17 — Propunerea de compromis elaborată de președinția franceză în decembrie 2000 (doc. 14938/00 din 22 decembrie 2000).

18 — Propunerea modificată de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei [COM (2001) 299 final, JO 2001, C 240 E, p. 165].

divulgarea avizului juridic solicitat. Vom examina aceste două puncte în mod succesiv.

în parte pe o înțelegere eronată a întinderii excepției referitoare la consultanța juridică.

30. Sarcina se anunță dificilă. Articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 aparține textelor a căror aplicare poate părea o misiune imposibilă. Astfel, legiuitorul a încercat să realizeze coabitarea în același spațiu normativ a două norme absolut contradictorii și greu de conciliat, ceea ce evocă în mod irezistibil ceea ce Elisabeth Taylor îi spune lui Paul Newman în filmul „Cat on a Hot Tin Roof”, bazat pe piesa lui Tennessee Williams: „I’m not living with you. We occupy the same cage, that’s all”. Curtea nu va putea face mai mult decât să încerce să reducă pe cât posibil disconfortul în ceea ce privește coabitarea în această „cușcă” normativă.

1. Problema aplicării de la caz la caz a excepției de confidențialitate prevăzute în favoarea consultanței juridice

31. Potrivit celor doi recurenți, Tribunalul ar fi consacrat în mod eronat existența unei necesități generale de confidențialitate a avizelor juridice care a dus la excluderea acestora, în calitate de categorie de documente, de la dreptul de acces. Procedând astfel, Tribunalul ar fi ignorat cerința unei examinări individuale și concrete, deoarece un refuz nu poate fi opus unei cereri de acces decât având în vedere conținutul fiecărui document solicitat. Această critică nu poate fi primită, deoarece se întemeiază în parte pe o lectură inexactă a hotărârii atacate, iar

a) Principiul examinării de la caz la caz

32. Într-adevăr, dintr-o jurisprudență constantă rezultă că un refuz al accesului la documentele solicitate nu poate fi opus decât în temeiul unei aprecieri efectuate pentru fiecare document solicitat, care urmărește să determine, având în vedere elementele pe care le conține, dacă divulgarea sa ar aduce atingere în mod efectiv unui interes public protejat printr-o excepție de confidențialitate. Această cerință a unei examinări concrete și individuale rezultă în primul rând din principiul interpretării și aplicării stricte a excepțiilor de la dreptul de acces¹⁹. Aceasta este impusă de asemenea de principiul proporționalității care obligă o instituție să aibă în vedere un acces parțial la un document pentru a divulga informațiile care se regăsesc în acesta și care nu ar fi acoperite de o excepție de la accesul la documente²⁰; astfel, confidențialitatea nu se poate extinde decât în măsura necesară protecției interesului public care justifică derogarea de la principiul transparenței. Aceste soluții, care erau aplicabile deja anterior Regulamentului nr. 1049/2001, sunt cu atât mai mult aplicabile sub imperiul acestui regulament,

19 — A se vedea în special Hotărârea Curții din 11 ianuarie 2000, Țările de Jos și van der Wal/Comisia (C-174/98 P și C-189/98 P, Rec., p. I-1, punctul 27), precum și Hotărârea Tribunalului din 6 februarie 1998, Interporc/Comisia (T-124/96, Rec., p. II-231, punctele 49-52), Hotărârea Tribunalului din 17 iunie 1998, Svenska Journalistförbundet/Consiliul (T-174/95, Rec., p. II-2289, punctele 110-112), Hotărârea Tribunalului din 12 iulie 2001, Mattila/Consiliul și Comisia (T-204/99, Rec., p. II-2265, punctul 87), și Hotărârea Tribunalului din 7 februarie 2002, Kuijer/Consiliul (T-211/00, Rec., p. II-485, punctele 55 și 56).

20 — A se vedea în special Hotărârea Curții din 6 decembrie 2001, Consiliul/Hautala (C-353/99 P, Rec., p. I-9565, punctele 26-30), Hotărârea Tribunalului din 12 octombrie 2000, JT’s Corporation/Comisia (T-123/99, Rec., p. II-3269, punctul 44), și Hotărârea Kuijer/Consiliul, citată anterior, punctul 57.

în măsura în care regulamentul respectiv urmărește să reglementeze exercitarea unui drept care, prin consacrarea sa la articolul 255 CE prin Tratatul de la Amsterdam, a dobândit statutul de drept fundamental²¹. De asemenea, nu surprinde faptul că jurisprudența le-a transpus în cadrul aplicării Regulamentului nr. 1049/2001. Potrivit instanței comunitare, întrucât acest text urmărește să confere cel mai larg efect posibil dreptului de acces al publicului la documentele deținute de instituții, excepțiile de confidențialitate pe care le prevede trebuie să fie interpretate și aplicate în mod strict²². De aici rezultă că examinarea impusă pentru soluționarea unei cereri de acces la documente trebuie să prezinte în primul rând un caracter concret, deoarece simpla împrejurare că un document privește un interes protejat printr-o excepție nu poate fi suficientă pentru a justifica aplicarea acesteia din urmă; în plus, este necesar ca instituția solicitată să fi apreciat în prealabil, având în vedere informațiile pe care le conține, dacă accesul la document era susceptibil să aducă în mod concret și efectiv atingere interesului protejat și ca riscul de a aduce atingere unui interes protejat să fie previzibil în mod rezonabil, iar nu numai pur ipotetic. Examinarea trebuie să prezinte de asemenea un caracter individual, să fie realizată pentru fiecare document solicitat, deoarece numai o astfel de examinare poate permite instituției să aprecieze posibilitatea de a acorda un acces parțial solicitantului²³.

21 — Cu privire la această „promovare” a dreptului de acces la documente, ne permitem să facem trimitere la demonstrația efectuată în Concluziile prezentate la 18 iulie 2007 în cauza Suedia/Comisia și alții (C-64/05 P, punctele 37-40), aflată pe rolul Curții.

22 — A se vedea în special Hotărârea Sison/Consiliul, citată anterior, punctele 61-63.

23 — Pentru o evocare a acestei obligații a unei aprecieri concrete și individuale, a se vedea, recent, Hotărârea API/Comisia, citată anterior, punctele 54-56; a se vedea, anterior, Hotărârea Tribunalului din 13 aprilie 2005, Verein für Konsumenteninformation/Comisia (T-2/03, Rec., p. II-1121, punctele 69-74), Hotărârea Tribunalului din 14 decembrie 2006, Technische Glaswerke Ilmenau/Comisia (T-237/02, Rec., p. II-5131, punctele 77-79), și Hotărârea Franchet și Byk/Comisia, citată anterior, punctele 105 și 115-117.

33. Cu toate acestea, în spetă, Tribunalul, departe de a fi autorizat Consiliul, astfel cum îi reproșează recurenții, să procedeze la o apreciere abstractă și globală a riscului de afectare a protecției consultanței juridice pe care ar fi cauzat-o divulgarea documentului solicitat, s-a conformat principiilor amintite mai sus. După ce a amintit în mod explicit obligația Consiliului „de a aprecia în fiecare caz în parte dacă documentele a căror divulgare este cerută sunt în mod efectiv de domeniul excepțiilor enumerate în Regulamentul nr. 1049/2001”²⁴, acesta a verificat dacă instituția respectivă s-a achitat în mod corect de această obligație.

34. În acest scop, Tribunalul se asigură mai întâi că documentul solicitat este într-adevăr un aviz juridic și constată că este „un aviz al Serviciului juridic al Consiliului referitor la o propunere de directivă a Consiliului privind stabilirea de standarde minime pentru primirea solicitanților de azil în statele membre”²⁵. Tribunalul nu se limitează însă la cerința unei examinări de la caz la caz. Acesta mai verifică dacă „Consiliul nu a comis o eroare de apreciere atunci când a considerat [...] că divulgarea avizului juridic în cauză ar aduce atingere protecției de care poate beneficia acest tip de document”, deoarece „simpla împrejurare că documentul în cauză este un aviz juridic nu ar putea să justifice aplicarea excepției invocate”²⁶. Și numai după ce a constatat că paragraful introductiv al avizului juridic în discuție a fost în sfârșit divulgat de către Consiliu, Tribunalul respinge critica potrivit căreia Consiliul nu ar fi examinat conținutul acestuia din urmă pentru a se pronunța cu privire la cererea de acces în litigiu.

24 — Punctul 69 din hotărârea atacată.

25 — Punctul 70 din hotărârea atacată.

26 — Punctele 71 și 72 din hotărârea atacată.

35. Demersul Tribunalului trebuie aprobat. Aprecierea modului de soluționare a unei cereri de acces trebuie să fie efectuată „în raport cu informațiile concrete pe care le conțin documentele”, iar nu în raport cu categoria de documente. În consecință, faptul că un document este un aviz al Serviciului juridic al Consiliului referitor la o propunere legislativă și faptul că se intitulează „aviz juridic” nu sunt suficiente ca acesta să beneficieze în mod automat de protecția confidențialității consultanței juridice garantate de articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001. Independent de autorul său și de denumirea sa, este necesar să se asigure că acesta conține într-adevăr un aviz juridic. Dacă acesta este cazul, trebuie de asemenea să se efectueze o delimitare între prezentările care, în aviz, constituie considerații juridice generale care indică obiectul său și cele care exprimă în mod real opinia serviciului juridic cu privire la legalitatea propunerii legislative. Dată fiind obligația de a facilita posibilitatea unui acces parțial, primele trebuie să fie divulgate, ceea ce Tribunalul s-a asigurat relevând că, în cele din urmă, Consiliul a comunicat domnului Turco paragraful introductiv care indica faptul că avizul în discuție conținea consilierea Serviciului juridic al Consiliului cu privire la problema competenței comunitare în domeniul accesului resortisanților țărilor terțe la piața muncii²⁷.

36. Într-adevăr, nu numai că trebuie să fie efectuată aprecierea concretă și individuală, însă respectarea acestei obligații trebuie să reiasă din motivele deciziei de refuz. În consecință, pentru a justifica un refuz al accesului, motivarea prezentată de instituție nu se poate limita în principiu la aprecieri generale referitoare la natura sau la tipul documentelor din care face parte

documentul solicitat, ci trebuie să se întemeieze pe informații care se regăsesc în mod real în acesta²⁸. Cu toate acestea, în jurisprudență rezultă că o motivare generală care se referă la o categorie de documente este admisibilă în cazul în care indicarea motivelor specifice care justifică refuzul accesului la un document se dovedește a fi imposibilă fără divulgarea conținutului sau a unui element esențial al acestuia și, prin urmare, aducând atingere interesului pe care excepția de confidențialitate trebuie să îl protejeze, privează această excepție de scopul său esențial²⁹. De aceea, domnul Turco nu poate, în mod întemeiat, să reproșeze Tribunalului că nu a cerut Consiliului o motivare specifică documentului solicitat. Într-adevăr, Tribunalul a recunoscut în mod explicit că respectivele considerații enunțate de Consiliu pentru a justifica refuzul accesului constituiau o motivare aplicabilă tuturor avizelor juridice ale Consiliului cu privire la acte legislative, iar nu în mod specific avizului în discuție. Cu toate acestea, Tribunalul a apreciat că generalitatea motivării era justificată în speță de faptul că „evocarea informațiilor suplimentare care fac trimitere în special la conținutul avizului juridic în cauză ar priva excepția invocată de finalitatea sa”³⁰.

b) Limitele examinării de la caz la caz

37. Demersul Tribunalului trebuie de asemenea să fie bine înțeles. Generalitatea

27 — A se vedea punctul 75 din hotărârea atacată.

28 — A se vedea în special Hotărârile Tribunalului citate anterior JT's Corporation/Comisia, punctele 46 și 65, Franchet și Byk/Comisia, punctul 130, Technische Glaswerke Ilmenau/Comisia, punctele 77 și 80-83, și API/Comisia, punctele 66-68.

29 — A se vedea în special Hotărârile citate anterior Sison/Consiliul, punctul 83, și API/Comisia, punctul 67.

30 — Punctul 74 din hotărârea atacată.

motivării pe care Consiliul a dat-o refuzului accesului în speță se explică de asemenea pentru că cerința unei examinări concrete și individuale a cererilor de acces la avizele juridice nu poate fi nelimitată. Tot ceea ce, în documentul solicitat, este expresia opiniei serviciului juridic cu privire la legalitatea propunerii legislative, și anume tot ceea ce constituie avizul juridic propriu-zis, este în principiu protejat de articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001. Numai consultanța juridică, dar în întregul său, este acoperită de aceasta dispoziție. Examinarea de la caz la caz urmărește, așadar, numai să determine în ce măsură documentul solicitat intră în domeniul excepției de confidențialitate prevăzute în favoarea consultanței juridice, și anume să identifice ceea ce, în document, exprimă avizul juridic. Articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 a instaurat astfel o prezumție generală de confidențialitate a avizelor juridice emise de serviciile juridice ale instituțiilor cu privire la propunerile legislative, tocmai pentru motivele prezentate de Consiliu pentru a justifica în speță decizia sa de refuz al accesului la avizul juridic solicitat.

38. O scurtă evocare istorică a acestei dispoziții este suficientă pentru a atesta acest aspect. Avocatul general Jacobs preconizase deja că un aviz emis de serviciul juridic nu poate fi invocat, fără autorizația explicită a acestuia din urmă, de către o parte în fața Curții, deoarece divulgarea „ar fi în mod evident prejudiciabilă pentru interesul public reprezentat de necesitatea de a dispune de un aviz juridic independent”³¹. Astfel cum

am menționat deja³², instanța comunitară însăși a consacrat, după mai puțin de trei ani, o excepție de confidențialitate pentru avizele serviciilor juridice ale instituțiilor referitoare la propunerile legislative, pentru motivul că „divulgarea documentelor de o asemenea natură ar avea ca efect să facă publice dezbaterea și întinderea actului juridic care trebuie adoptat și că, prin urmare, [...] aceasta ar putea determina instituția să își piardă orice interes pentru a solicita serviciilor juridice avize scrise”, altfel spus, pentru motivul că „divulgarea acestor documente ar putea crea o incertitudine cu privire la legalitatea actelor comunitare și ar putea avea consecințe negative asupra funcționării instituțiilor comunitare”³³. Ulterior, instanța comunitară justificase această excepție de asemenea prin „interesul public potrivit căruia instituțiile pot beneficia de avizele serviciului lor juridic, emise în deplină independență”³⁴. Și, precum am amintit deja, această soluție pretoriană a fost preluată de legiuitor în Regulamentul nr. 1049/2001.

39. Astfel a fost consacrat un principiu de nedivulgare a avizelor juridice care acoperă în special toate aprecierile juridice emise de serviciile juridice ale instituțiilor cu privire la propunerile legislative. Chiar dacă anumite state membre, precum Regatul Suediei, au consacrat în dreptul lor național o soluție inversă, acest aspect este rezultatul unei alegeri politice a legiuitorului comunitar care s-a lăsat convins de rațiunile menționate mai sus.

32 — Punctul 26 din concluzii.

33 — A se vedea Ordonanța Carlsen și alții/Consiliul, citată anterior, punctul 46.

34 — Ordonanța Curții din 23 octombrie 2002, Austria/Consiliul (C-445/00, Rec., p. I-9151, punctul 12), Hotărârea Tribunalului din 8 noiembrie 2000, Ghignone și alții/Consiliul (T-44/97, RecFP, p. I-A-223 și II-1023, punctul 48), și Ordonanța Tribunalului din 10 ianuarie 2005, Gollnisch și alții/Parlamentul European (T-357/03, Rec., p. II-1, punctul 34).

31 — Concluziile prezentate în cauza Spania/Consiliul (Hotărârea din 13 iulie 1995, C-350/92, Rec., p. I-1985, punctul 35).

40. Astfel, interesul protejat de excepția de confidențialitate prevăzută pentru consultanța juridică justifică în principiu secretul tuturor avizelor juridice ale serviciilor juridice ale instituțiilor cu privire la propunerile legislative. Accesul la oricare dintre aceste avize este de natură să aducă atingere în mod concret și efectiv aptitudinii unei instituții de a primi de la serviciul său juridic un aviz sincer, obiectiv, complet și, prin urmare, util pentru instituție în scopul aprecierii legalității unui text legislativ. Divulgarea unui astfel de aviz ar determina serviciul juridic să arate rețineri și prudență în redactarea sa, pentru a nu afecta capacitatea de decizie a instituției. Utilitatea pe care instituția ar putea să o obțină din aceasta ar fi mult mai redusă. Mai mult, ar exista temerea că eventualitatea divulgării avizelor sale juridice determină un serviciu juridic să exprime în continuare esențialul numai oral, ceea ce ar fi de natură să slăbească transparența mai mult decât ar face-o aplicarea principiului nedivulgării avizelor juridice. Trebuie amintit că uneori mai binele poate fi dușmanul binelui. Pe de altă parte, în cazul în care instituția ar alege să nu urmeze un aviz negativ al serviciului său juridic, divulgarea acestuia din urmă ar putea, în eventualitatea unei contestații contencioase ulterioare, să dăuneze capacității instituției de a-și apăra în justiție acțiunea, cu atât mai mult cu cât aceasta ar fi reprezentată în instanță de serviciul său juridic.

41. Contrar celor pretinse de cei doi recurenți, nu trebuie, așadar, să se efectueze o delimitare între aprecierile juridice conținute într-un aviz juridic, care ar merita protecția prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 și

cele care nu ar merita această protecție. Ar contraveni interesului protejat în special să se pretindă că trebuie făcută o deosebire între avizele „pozitive” sau „inofensive”, care ar trebui divulgate, și avizele „negative” sau „sensibile”, care ar trebui să rămână confidențiale. Astfel cum, în mod corect, a răspuns Consiliul, refuzul divulgării ar demonstra că este vorba despre un aviz negativ și ar aduce toate efectele nefaste deja evocate, pe care excepția de confidențialitate urmărește să le evite. Nu este posibil nici să se urmeze guvernul suedez, potrivit căruia ar trebui să se țină seama de stadiul în care se află deliberările cu privire la un act legislativ. Și de această dată Consiliul a răspuns, în mod corect, că legalitatea unui act legislativ poate fi contestată în orice moment prin intermediul unei întrebări preliminare sau al unei excepții de nelegalitate. Cu privire la acest aspect nu putem decât să fim de acord cu Tribunalul, potrivit căruia, „dată fiind natura particulară a avizelor serviciilor juridice, aceste documente nu par să trebuiască, în principiu, să își piardă de-a lungul anilor caracterul confidențial”. Astfel, acesta a adăugat că „divulgarea lor ar putea aduce atingere întotdeauna intereselor publice ale stabilității ordinii juridice comunitare, precum și buneii funcționări a instituțiilor comunitare, în măsura în care timpul nu pare să le altereze motivele [...] care justifică o astfel de excepție de la dreptul de acces”³⁵. Considerațiile referitoare la trecerea timpului nu pot permite, așadar, să se conteste în mod util că Regulamentul nr. 1049/2001 a consacrat un principiu de nedivulgare a tuturor avizelor juridice. Totuși, aceasta nu înseamnă că ele sunt lipsite de efecte, ci, cum vom vedea în continuare, luarea în considerare a timpului scurs nu poate interveni decât în stadiul aprecierii unui interes public superior care ar justifica divulgarea unui aviz juridic

35 — Ordonanța Carlsen și alții/Consiliul, citată anterior, punctul 50.

prin derogare de la confidențialitatea de care acesta se bucură în principiu.

42. Precum se vede, protejarea confidențialității tuturor avizelor juridice emise cu privire la propunerile legislative ține de însăși natura interesului public care stă la baza excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001. De asemenea, Tribunalul a hotărât în mod întemeiat că refuzul accesului în litigiu este legal „având în vedere natura deosebită a acestor documente” și pentru că „independența avizelor unui serviciu juridic [...] poate constitui un interes care trebuie protejat”³⁶.

43. Astfel, deși este neîndoielnic, după cum a declarat Tribunalul cu altă ocazie, că „obligația unei instituții de a proceda la o apreciere concretă și individuală a conținutului documentelor avute în vedere în cererea de acces constituie o soluție de principiu care se aplică tuturor excepțiilor menționate la alineatele (1)-(3) ale articolului 4 din Regulamentul nr. 1049/2001, oricare ar fi domeniul din care provin documentele solicitate”³⁷, măsura în care această cerință se impune în cadrul punerii în aplicare a excepției de confidențialitate a avizelor juridice și în cel al aplicării celorlalte excepții este diferită. În aceste din urmă cazuri, faptul că divulgarea unui document poate să aducă atingere în mod real interesului care trebuie protejat depinde nu numai de obiectul documentului, ci și de natura informațiilor pe

care le conține. De exemplu, faptul că un document privește o activitate de inspecție sau de anchetă nu face ca divulgarea să riște în mod automat să pună în pericol finalizarea acesteia și să aducă astfel atingere protecției obiectivelor activității de inspecție sau de anchetă³⁸. De asemenea, faptul că un document conține informații sau aprecieri negative cu privire la situația politică sau la protecția drepturilor omului într-o țară terță nu implică în mod necesar că divulgarea sa ar afecta relațiile internaționale ale Uniunii³⁹.

44. Admitem că analiza pe care o sugerăm stabilește limite importante examinării de la caz la caz a excepției de confidențialitate a consultanței juridice. Totuși, amintim că aceasta nu este decât rezultanta dificultății de a da, în practică, un efect util și o semnificație rezonabilă unei prevederi legislative în totalitate contradictorii.

45. Din cele prezentate mai sus rezultă că Tribunalul nu a încălcat cerința unei examinări individuale și concrete a documentelor solicitate în scopul aplicării excepției de confidențialitate a consultanței juridice.

36 — Punctele 78 și 79 din hotărârea atacată.

37 — Hotărârile Tribunalului citate anterior Technische Glaswerke Ilmenau/Comisia, punctul 85, și API/Comisia, punctul 57.

38 — A se vedea Hotărârea Franchet și Byk/Comisia, citată anterior, punctele 104-134.

39 — A se vedea Hotărârea Kuijer/Consiliul, citată anterior.

2. Excepția de la excepția întemeiată pe existența unui interes public superior

46. Confidențialitatea consultanței juridice nu poate fi totuși absolută. Principiul nedivulgării avizelor respective consacrat la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 trebuie, potrivit formulării acestei dispoziții, să cedeze dacă un „interes public superior” justifică totuși divulgarea documentului solicitat. În plus, o examinare concretă a documentului solicitat se impune de asemenea pentru a pune în balanță, pe de o parte, interesul protejat prin excepția de la dreptul de acces prevăzută în favoarea consultanței juridice și, pe de altă parte, eventuale interese publice superioare⁴⁰.

47. În această privință, domnul Turco critică Tribunalul pentru că a hotărât în mod eronat că interesul public superior susceptibil să justifice divulgarea unui document trebuie, în principiu, să fie distinct de principiile transparenței, deschiderii și democrației sau participării cetățenilor la procesul decizional care se află la baza Regulamentului nr. 1049/2001, cu excepția cazului în care solicitantul a demonstrat că, având în vedere împrejurările specifice ale speței, invocarea principiilor respective prezintă o astfel de importanță încât depășește necesitatea protecției documentului în litigiu. De asemenea, acesta reproșează Tribunalului că, prin faptul că nu a dispus prezentarea avizului juridic în discuție, s-a pus în imposibilitatea de a verifica dacă Consiliul a pus în mod corect în balanță interesul public superior și necesitatea protecției consultanței juridice.

40 — A se vedea în acest sens Hotărârea API/Comisia, citată anterior, punctul 54.

a) Identificarea interesului public superior

48. Prima critică menționată mai sus ridică problema delicată a naturii „interesului public superior” în sensul articolului 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 care ar justifica divulgarea unui aviz juridic prin derogare de la confidențialitatea garantată în principiu acestui tip de documente. Este vorba despre interesul public al accesului la documente care, în împrejurările specifice ale speței, ar prevala asupra interesului public care impune protecția consultanței juridice sau despre un interes public diferit și superior interesului public al accesului la documente?

49. Privilegiind al doilea aspect al alternativei, Tribunalul a însărcinat solicitantul cu identificarea unui interes public care ar fi diferit și superior față de interesul public al transparenței, al deschiderii, al democrației și al participării cetățenilor la procesul decizional. Aceasta este o sarcină atât de dificilă încât este extrem de improbabil să fie acordat vreodată accesul la un document în temeiul existenței unui interes public superior⁴¹. Aceasta se lovește de dificultatea insurmontabilă de a identifica interesele publice care ar fi mai importante decât interesul public „normal” legat de transparență.

41 — Astfel cum doctrina a subliniat în mod corect: a se vedea în special Kranenborg, H. R., „Is it time to revise the European regulation on public access to documents?”, în *European public law*, vol. 12, 2006, nr. 2, p. 251, în special p. 259, 261 și 262.

50. Or, o astfel de interpretare a textului Regulamentului nr. 1049/2001 nu se impune. Argumentul înaintat de Tribunal, potrivit căruia, în măsura în care principiile transparenței, deschiderii, democrației și participării cetățenilor la procesul decizional stau la baza tuturor dispozițiilor regulamentului respectiv, interesul public superior susceptibil de a justifica divulgarea avizelor juridice trebuie să fie în principiu distinct, nu ne convinge. În realitate, în opinia noastră, ceea ce impune ultima frază a articolului 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001 este obligația instituției respective de a pune în balanță interesul public protejat prin excepția de confidențialitate și interesul public al accesului la documente, având în vedere conținutul documentului solicitat și împrejurările particulare ale speței. Cu alte cuvinte, *ratio legis* a acestei dispoziții, în ceea ce privește excepția de confidențialitate a consultanței juridice, este că, dacă interesul public care stă la baza protecției avizelor juridice prevalează în principiu asupra interesului public al accesului la documente, este posibil ca analiza împrejurărilor speței și a conținutului avizului juridic solicitat să incline balanța intereselor în sens invers.

51. Această interpretare a fost de asemenea susținută de avocatul general Geelhoed, care a apreciat că „rezultă cu claritate din redactarea” articolului 4 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 că aceste dispoziții „impun instituțiilor, atunci când analizează dacă trebuie să refuze accesul la documente, să pună în balanță interesul specific ce trebuie protejat prin refuzul de a divulga (de exemplu, protecția intereselor comerciale, a procedurilor judiciare sau a procesului decizional) și interesul general ca documentul în cauză să devină acce-

sibil publicului”⁴². Mai degrabă în acest sens pare a fi orientată și jurisprudența Tribunalului ulterioară hotărârii atacate. Evocând excepțiile prevăzute la articolul 4 alineatul (3), Tribunalul arată că acestea acordă instituțiilor o putere de apreciere care „le permite să pună în balanță, pe de o parte, interesul lor de păstrare a secretului deliberărilor proprii și, pe de altă parte, interesul cetățeanului de a obține un acces la documente”⁴³.

52. Astfel, ni se pare că este singura interpretare susceptibilă să confere o efectivitate excepției de la excepțiile de confidențialitate întemeiate pe existența unui interes superior. O atestă ilustrările de interese publice superioare prezentate de Consiliu cu ocazia ședinței. Chiar dacă acesta împărtășește analiza Tribunalului potrivit căreia acestea trebuie să fie distincte de principiile care stau la baza Regulamentului nr. 1049/2001, ilustrările respective pun în lumină dificultatea sau chiar imposibilitatea distincției. De exemplu, posibilitatea evocată de a divulga avizele juridice necontroversate: aceasta se explică prin faptul că obiectivul protecției consultanței juridice, care constă în preservarea capacității unei instituții de a beneficia de avize sincere și independente și în grija de a nu suscita contestații cu privire la legalitatea unui act legislativ, nu cere confidențialitatea avizelor respective, astfel încât interesul public al accesului la documente este prioritar. La fel se întâmplă în ipoteza avizelor juridice emise pentru a fi publicate, care își găsește rațiunea în faptul că divulgarea are mai exact ca obiect să pună

42 — Concluziile prezentate în cauza Sison/Consiliul, citată anterior, punctul 27.

43 — Hotărârea Tribunalului din 25 aprilie 2007, WWF European Policy Programme/Consiliul (T-264/04, Rep., p. II-911, punctul 44).

capăt oricărei discuții cu privire la legalitatea acțiunii instituției.

53. De asemenea, trebuie să se ia în considerare de către instituția respectivă faptul că, în măsura în care timpul scurs poate determina pierderea intensității considerațiilor de interes public care justifică confidențialitatea de principiu a avizelor juridice, poate înclina balanța în favoarea interesului public al transparenței. S-ar putea întâmpla astfel în special atunci când actul legislativ care a făcut obiectul avizului juridic solicitat a fost ulterior abrogat.

54. În speță, Consiliul trebuia, așadar, să pună în balanță necesitatea protecției avizelor juridice legată de păstrarea stabilității ordinii juridice comunitare și a independenței avizelor serviciului său juridic și interesul public al transparenței. Această obligație de punere în balanță aflată în sarcina instituției avute în vedere nu poate fi limitată, contrar celor hotărâte de Tribunal în hotărârea atacată⁴⁴, la demonstrarea prealabilă de către reclamant a faptului că, având în vedere împrejurările deosebite ale speței, principiul transparenței prezenta o astfel de importanță încât depășea necesitatea protecției avizelor juridice în cauză. Ar însemna să se uite faptul că unul dintre motivele existenței examinării concrete și individuale impuse instituției respective constă în această obligație de a pune în balanță interesele publice⁴⁵. Ar însemna în

primul rând să se impună reclamantului o sarcină a probei foarte dificilă: cum ar putea demonstra acesta interesul de a divulga un aviz juridic în pofida interesului ca acesta să rămână în principiu confidențial, dacă nu îi cunoaște conținutul? Acesta va fi obligat de cele mai multe ori, precum în speță, să invoce interesul public superior în generalitatea sa. Numai Consiliul poate – și trebuie – să facă o astfel de apreciere în temeiul conținutului documentului în discuție și a împrejurărilor particulare ale speței. În plus, într-o hotărâre ulterioară hotărârii care face obiectul prezentului recurs, Tribunalul părea că nu mai vrea să impună reclamantului o astfel de sarcină a probei. Astfel, Tribunalul a hotărât că faptul că un solicitant de acces nu invocă niciun interes public distinct de principiile transparenței și democrației „nu implică în mod automat că o punere în balanță a intereselor prezente în cauză nu este necesară”, în măsura în care „invocarea acestor principii poate prezenta, în raport cu circumstanțele specifice ale speței, o importanță care depășește nevoia protecției documentelor în litigiu”⁴⁶.

55. Hotărând că interesul public superior susceptibil să justifice divulgarea unui document trebuie, în principiu, să fie distinct de principiile transparenței, deschiderii și democrației sau participării cetățenilor la procesul decizional care stau la baza Regulamentului nr. 1049/2001, cu excepția cazului în care reclamantul dovedește că, având în vedere împrejurările specifice ale speței, invocarea principiilor respective prezintă o astfel de importanță încât depășește necesitatea protecției documentului în litigiu, Tribunalul a dezvoltat, așadar, o interpretare inexactă a articolului 4 alineatul (2) ultima

44 — A se vedea punctul 83 din hotărârea atacată.

45 — A se vedea Hotărârea API/Comisia, citată anterior, punctul 54.

46 — *Ibidem*, punctul 97.

teză din Regulamentul nr. 1049/2001 și, prin urmare, a săvârșit o eroare de drept.

în care, astfel cum s-a arătat, Tribunalul a interpretat în mod eronat noțiunea de interes public superior care ar justifica derogarea de la confidențialitatea consultanței juridice, nu este nici necesar, nici posibil să se pronunțe asupra temeiniciei motivului invocat de domnul Turco în această privință.

b) Controlul punerii în balanță a intereselor publice

III — Apreciere cu privire la fondul cauzei

56. Domnul Turco, susținut de guvernul olandez, critică de asemenea Tribunalul că nu a admis cererea sa de măsuri de organizare a procedurii care urmărea să solicite Consiliului să transmită Tribunalului avizul juridic în discuție. Procedând în acest fel, Tribunalul nu și-ar fi creat posibilitatea să controleze dacă Consiliul a evaluat în mod corect interesele publice existente. De fapt, este de competența Tribunalului să controleze punerea în balanță a intereselor publice impusă de jocul excepției de confidențialitate a consultanței juridice efectuată de instituția respectivă, lăsând acesteia din urmă o largă marjă de apreciere. Un control judiciar efectiv va presupune în mod normal că Tribunalul a luat cunoștință de conținutul avizelor juridice în discuție, garantând în același timp confidențialitatea față de reclamant, astfel cum îi permite articolul 67 alineatul (3) din regulamentul său de procedură. În plus, în acest scop, Tribunalul obligă în general instituția respectivă să prezinte avizul juridic în discuție⁴⁷. Utilitatea unei astfel de măsuri de organizare a procedurii depinde totuși de o apreciere care trebuie efectuată de Tribunal în fiecare cauză. În speță, în măsura

57. În conformitate cu articolul 61 din Statutul Curții de Justiție, în cazul în care recursul este întemeiat, Curtea poate să soluționeze ea însăși în mod definitiv litigiul, atunci când acesta este în stare de judecată. Aceasta este situația în speță. Astfel cum rezultă din motivarea deciziei atacate, Consiliul a refuzat să divulge avizul juridic în discuție în numele interesului public superior invocat de domnul Turco, deoarece a apreciat că interesul public superior prevăzut la articolul 4 alineatul (2) ultima teză din Regulamentul nr. 1049/2001 nu poate fi reprezentat de interesul public al transparenței și al deschiderii procesului decizional. Prin urmare, din cauza acestei analize eronate în drept, Consiliul nu a apreciat dacă interesul public al transparenței nu putea, în speță, să depășească necesitatea protecției care justifică în principiu confidențialitatea consultanței juridice și, în consecință, să justifice divulgarea avizului juridic solicitat. Prin urmare, motivul invocat de domnul Turco în primă instanță, potrivit căruia Consiliul nu a verificat existența interesului public pe care l-a invocat, este întemeiat. Pentru aceste motive, decizia de refuz al divulgării în litigiu trebuie să fie anulată.

47 — A se vedea Hotărârile citate anterior Mattila/Consiliul și Comisia, punctul 18, Kuijer/Consiliul, punctul 21, și Franchet și Byk/Comisia, punctul 36.

IV — Concluzie

58. Pentru motivele expuse mai sus, propunem Curții:

- anularea Hotărârii Tribunalului de Primă Instanță al Comunităților Europene din 23 noiembrie 2004, Turco/Consiliul (T-84/03), întrucât este viciată printr-o încălcare a dreptului comunitar, care constă într-o interpretare și într-o aplicare eronată a articolului 4 alineatul (2) ultima teză din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei;

- anularea Deciziei Consiliului din 19 decembrie 2002 prin care domnului Turco i s-a refuzat accesul la avizul serviciului juridic referitor la propunerea de directivă de stabilire a standardelor minime pentru primirea de solicitanți de azil în statele membre.