



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a cincea)

4 mai 2012*

„Acces la documente — Regulamentul (CE) nr. 1049/200 — Avizul Serviciului juridic al Consiliului referitor la o recomandare a Comisiei prin care se autoriza începerea negocierilor în vederea încheierii unui acord internațional — Refuz parțial al accesului — Excepție privind protecția interesului public în materie de relații internaționale — Excepție privind protecția avizelor juridice — Atingere concretă și previzibilă adusă interesului în cauză — Interes public superior”

În cauza T-529/09,

Sophie in 't Veld, cu domiciliul în Bruxelles (Belgia), reprezentată de O. Brouwer și de J. Blockx, avocați,

reclamantă,

împotriva

Consiliului Uniunii Europene, reprezentat inițial de M. Bauer, de C. Fekete și de O. Petersen și ulterior de M. Bauer și de C. Fekete, în calitate de agenți,

pârât,

susținut de

Comisia Europeană, reprezentată de C. O'Reilly și de P. Costa de Oliveira, în calitate de agenți,

intervenientă,

având ca obiect o cerere de anulare a deciziei Consiliului din 29 octombrie 2009 prin care se refuza accesul integral la documentul nr. 11897/09 din 9 iulie 2009, care cuprindea avizul Serviciului juridic al Consiliului intitulat „Recomandarea Comisiei către Consiliu privind autorizarea inițierii negocierilor dintre Uniunea Europeană și Statele Unite ale Americii în vederea unui acord internațional destinat punerii la dispoziția Departamentului Trezoreriei Statelor Unite a datelor de mesagerie referitoare la tranzacțiile financiare în cadrul prevenirii terorismului și a finanțării terorismului, precum și al luptei împotriva acestor fenomene – Temeiul juridic”,

TRIBUNALUL (Camera a cincea),

compus din domnii S. Papasavvas, președinte, V. Vadapalas (raportor) și K. O'Higgins, judecători,

grefier: domnul N. Rosner, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 7 septembrie 2011,

* Limba de procedură: engleza.

pronunță prezenta

Hotărâre

Istoricul cauzei

- 1 Reclamanta, doamna Sophie in 't Veld, este membru al Parlamentului European.
- 2 La 28 iulie 2009, ea a solicitat, în temeiul Regulamentului (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 (JO L 145, p. 43, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 76), acces la avizul Serviciului juridic al Consiliului referitor la o recomandare a Comisiei către Consiliu privind autorizarea inițierii negocierilor dintre Uniunea Europeană și Statele Unite ale Americii în vederea unui acord internațional destinat punerii la dispoziția Departamentului Trezoreriei Statelor Unite a datelor de mesagerie referitoare la tranzacțiile financiare în cadrul prevenirii terorismului și a finanțării terorismului, precum și al luptei împotriva acestor fenomene (denumit în continuare, „documentul nr. 11897/09”).
- 3 La 8 septembrie 2009, Consiliul Uniunii Europene a refuzat accesul la documentul nr. 11897/09 invocând motive întemeiate pe articolul 4 alineatul (1) litera (a) a treia liniuță și pe articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.
- 4 La 28 septembrie 2009, reclamanta a adresat Consiliului o cerere confirmativă prin care solicita reevaluarea poziției adoptate.
- 5 Prin decizia din 23 octombrie 2009, comunicată reclamantei prin scrisoarea din 29 octombrie 2009, Consiliul a autorizat accesul parțial la documentul nr. 11897/09, menținând răspunsul negativ în ceea ce privește accesul integral la documentul menționat, invocând excepțiile prevăzute la articolul 4 alineatul (1) litera (a) a treia liniuță și la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 (denumită în continuare „decizia atacată”).
- 6 În decizia atacată, Consiliul a indicat, pe de o parte, că „divulgarea documentului [nr. 11897/09] ar dezvălui publicului informații privind anumite dispoziții din acordul preconizat [...] și, în consecință, ar avea o incidență negativă asupra poziției [Uniunii] în cadrul negocierii și de asemenea ar afecta negativ climatul de încredere din cadrul negocierilor în curs”. Consiliul a adăugat că „divulgarea documentului ar revela celelalte părți [...] elemente referitoare la poziția care urmează să fie adoptată de [Uniune] în cadrul negocierilor și care – în cazul în care avizul juridic va fi critic – vor putea fi exploatate astfel încât să afecteze negativ poziția [Uniunii] în cadrul negocierii” (punctul 6 din decizia atacată).
- 7 Pe de altă parte, Consiliul a arătat că documentul nr. 11897/09 conținea „un aviz juridic referitor la temeiul juridic și la competențele [Uniunii] și, respectiv, ale Comunității Europene de a încheia acordul”, iar acest „subiect sensibil, cu incidență asupra competențelor Parlamentului European în încheierea acordului, a făcut obiectul unor poziții divergente ale instituțiilor”. În aceste condiții, „divulgare[a] conținutului documentului solicitat ar aduce atingere protecției avizelor juridice, dat fiind că ar face public un aviz intern al Serviciului juridic, destinat numai membrilor Consiliului, în contextul discuțiilor preliminare în cadrul Consiliului având ca obiect acordul preconizat” (punctul 10 din decizia atacată). În plus, Consiliul „a concluzionat că protecția avizului juridic intern referitor la un proiect de acord internațional [...] prevalează asupra interesului public de a îl divulga” (punctul 15 din decizia atacată).
- 8 În cele din urmă, în temeiul articolului 4 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1049/2001, Consiliul a acordat „acces parțial [...] la introducerea de la pagina 1, la punctele 1-4, precum și la punctul 5 prima teză din document, care nu intră în domeniul excepțiilor vizate de Regulamentul [nr.] 1049/2001” (punctul 16 din decizia atacată).

Procedura și concluziile părților

- 9 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 31 decembrie 2009, reclamanta a introdus prezenta acțiune.
- 10 Prin act depus la grefa Tribunalului la 17 mai 2010, Comisia Europeană a formulat o cerere de intervenție în susținerea concluziilor Consiliului. Această cerere a fost admisă prin Ordonanța președintelui Camerei a șasea a Tribunalului din 7 iulie 2010.
- 11 Întrucât compunerea camerelor Tribunalului a fost modificată, judecătorul raportor a fost repartizat la Camera a cincea, căreia, în consecință, i-a fost atribuită prezenta cauză.
- 12 În cadrul măsurilor de organizare a procedurii prevăzute la articolul 65 din Regulamentul de procedură, prin Ordonanța din 7 iulie 2011, Tribunalul a solicitat Consiliului prezentarea documentului nr. 11897/09, fără comunicarea acestuia către reclamantă și către Comisie. Consiliul a dat curs acestei măsuri de organizare a procedurii în termenul stabilit.
- 13 În cadrul măsurilor de organizare a procedurii, la 13 iulie 2011, Tribunalul a adresat întrebări scrise părților, care au răspuns la acestea în termenul stabilit.
- 14 Pledoariile părților și răspunsurile acestora la întrebările adresate de Tribunal au fost ascultate în ședința din 7 septembrie 2011.
- 15 Reclamanta solicită Tribunalului:
 - anularea deciziei atacate;
 - obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată, inclusiv la plata cheltuielilor de judecată ale eventualilor intervenienți.
- 16 Consiliul și Comisia solicită Tribunalului:
 - respingerea acțiunii;
 - obligarea reclamantei la plata cheltuielilor de judecată, inclusiv la plata cheltuielilor de judecată ale Comisiei.

În drept

- 17 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că Regulamentul nr. 1049/2001 vizează, astfel cum reiese din articolul 1, interpretat în lumina considerentului (4), să confere publicului un drept de acces cât mai larg la documentele instituțiilor.
- 18 Din moment ce excepțiile prevăzute la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001 derogă de la acest principiu, ele trebuie interpretate și aplicate în mod strict (a se vedea Hotărârea Curții din 21 iulie 2011, Suedia/MyTravel și Comisia, C-506/08 P, Rep., p. I-6237, punctul 75 și jurisprudența citată).
- 19 Astfel, în cazul în care instituția vizată decide să refuze accesul la un document a cărui comunicare îi este cerută, acesteia îi revine, în principiu, obligația de a furniza explicații cu privire la modul în care accesul la acest document ar putea să aducă atingere concret și efectiv interesului protejat de o excepție prevăzută la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001, pe care această instituție o invocă (a se vedea Hotărârea Suedia/MyTravel și Comisia, punctul 18 de mai sus, punctul 76 și jurisprudența citată).

- 20 În această privință, pe de o parte, simplul fapt că un document privește un interes protejat de o excepție nu poate fi suficient pentru a justifica aplicarea acesteia din urmă. În principiu, o astfel de aplicare nu poate fi justificată decât în ipoteza în care instituția a apreciat în prealabil, în primul rând, dacă accesul la document poate aduce atingere în mod concret și efectiv interesului protejat și, în al doilea rând, în ipotezele prevăzute la articolul 4 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1049/2001, dacă nu exista un interes public superior care să justifice divulgarea documentului respectiv. Pe de altă parte, riscul de a se aduce atingere unui interes protejat trebuie să fie previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic (a se vedea Hotărârea Tribunalului din 12 septembrie 2007, API/Comisia, T-36/04, Rec., p. II-3201, punctul 54 și jurisprudența citată).
- 21 Faptul că documentul este clasificat „RESTREINT UE” („Circulație restrânsă UE”), în temeiul Deciziei 2001/264/CE a Consiliului din 19 martie 2001 de adoptare a regulamentului de securitate al Consiliului (JO L 101, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 10), chiar dacă poate reprezenta o indicație a conținutului sensibil al documentului astfel calificat, nu poate fi suficient pentru justificarea aplicării excepțiilor vizate la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001 (a se vedea în acest sens Hotărârea Tribunalului din 26 aprilie 2005, Sison/Consiliul, T-110/03, T-150/03 și T-405/03, Rec., p. II-1429, punctul 73).
- 22 În susținerea acțiunii, reclamanta invocă patru motive, întemeiate, primul, pe încălcarea articolului 4 alineatul (1) litera (a) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, al doilea, pe încălcarea articolului 4 alineatul (2) a doua liniuță din regulamentul menționat, al treilea, pe încălcarea articolului 4 alineatul (6) din același regulament și al patrulea, pe încălcarea obligației de motivare.
- Cu privire la primul motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 4 alineatul (1) litera (a) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001*
- 23 Potrivit articolului 4 alineatul (1) litera (a) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, instituțiile resping cererile de acces la un document în cazul în care divulgarea conținutului ar putea aduce atingere protecției interesului public în ceea ce privește relațiile internaționale.
- 24 Trebuie amintit că decizia care trebuie adoptată de instituție în temeiul acestei dispoziții este complexă și delicată și necesită un grad de prudență special, având în vedere tocmai natura extrem de sensibilă și esențială a interesului protejat.
- 25 Din moment ce o astfel de decizie presupune o largă marjă de apreciere, controlul exercitat de Tribunal cu privire la legalitatea ei trebuie să se limiteze la verificarea respectării regulilor de procedură și de motivare, a exactității prezentării faptelor, ca și a absenței oricărei erori vădite în aprecierea faptelor, precum și a oricărui abuz de putere (Hotărârea Curții din 1 februarie 2007, Sison/Consiliul, C-266/05 P, Rep., p. I-1233, punctul 34).
- 26 În speță, reiese din decizia atacată că documentul nr. 11897/09, la care reclamanta solicită accesul, constituie un aviz al Serviciului juridic al Consiliului, emis în vederea adoptării deciziei Consiliului de autorizare a inițierii negocierilor în numele Uniunii și în vederea încheierii unui acord internațional între Uniune și Statele Unite ale Americii pentru punerea la dispoziția Departamentului Trezoreriei Statelor Unite a unor date de mesagerie referitoare la tranzacțiile financiare, în cadrul prevenirii terorismului și a finanțării acestuia, precum și al luptei împotriva acestor fenomene. În plus, nu se contestă că avizul privește, în esență, temeiul juridic al acestei decizii și, astfel, competențele Uniunii și, respectiv, pe cele ale Comunității (punctele 5 și 10 din decizia atacată).
- 27 Reclamanta susține că, având în vedere subiectul tratat, documentul în cauză nu poate intra în domeniul de aplicare al excepției referitoare la protecția interesului public în materie de relații internaționale. Potrivit reclamantei, temeiul juridic al unei decizii de autorizare a inițierii negocierilor constituie un aspect de drept intern al Uniunii care nu poate avea consecințe asupra substanței negocierilor și, în consecință, asupra relațiilor internaționale ale Uniunii.

- 28 Trebuie să se arate că, contrar celor susținute de reclamantă, documentul nr. 11897/09, având în vedere conținutul său și contextul în care a fost întocmit, poate aparține domeniului de aplicare al excepției în cauză.
- 29 Astfel, acest document a fost redactat tocmai în vederea inițierii negocierilor de încheiere a unui acord internațional. Prin urmare, chiar dacă tratează problema temeiului juridic, care este un aspect de drept intern al Uniunii, analiza efectuată de Serviciul juridic al Consiliului face, fără îndoială, parte din contextul specific al acordului internațional preconizat.
- 30 În aceste condiții, trebuie examinat dacă Consiliul a demonstrat că accesul la elementele nedivulgate din documentul nr. 11897/09 putea aduce atingere concret și efectiv interesului public în cauză.
- 31 Consiliul arată că divulgarea documentului nr. 11897/09 ar fi de natură să aducă atingere interesului public în materie de relații internaționale în măsura în care această divulgare, pe de o parte, ar revela publicului informații privind anumite dispoziții ale acordului preconizat, ceea ce ar afecta negativ climatul de încredere din cadrul negocierilor în curs, și, pe de altă parte, ar revela celeilalte părți elemente referitoare la poziția pe care urmează să o adopte Uniunea în negocierile respective și care ar putea fi folosite astfel încât să îi prejudicieze poziția (punctul 6 din decizia atacată).
- 32 Astfel, trebuie să se facă distincția dintre examinarea aplicării excepției în cauză în raport cu cele două motive invocate de Consiliu în decizia atacată.
- 33 În primul rând, în ceea ce privește un risc de divulgare către public a informațiilor care privesc anumite dispoziții din acordul preconizat, reclamanta susține că, chiar dacă documentul în cauză cuprinde astfel de informații, ele nu pot consta decât într-o descriere obiectivă a faptelor, cu un conținut care probabil nu depășește informațiile deja divulgate în documentele publice. Potrivit reclamantei, în orice caz, analiza obiectivelor strategice urmărite de Uniune în negocierile în cauză nu reprezintă probabil decât o mică parte din document, restul acestuia trebuind divulgat.
- 34 Consiliul arată că documentul conține informații referitoare la cuprinsul acordului preconizat, a căror divulgare ar fi putut revela anumite aspecte ale obiectivelor strategice urmărite de Uniune.
- 35 În această privință, trebuie arătat că Tribunalul, luând cunoștință de documentul în cauză în cadrul măsurilor de organizare a procedurii, a constatat că analiza juridică efectuată în acest document cuprinde anumite pasaje care prezintă o legătură cu obiectivele urmărite de Uniune în negocieri, în special în măsura în care abordează conținutul specific al acordului preconizat.
- 36 Astfel cum arată Consiliul în mod întemeiat la punctul 6 din decizia atacată (a se vedea punctul 6 de mai sus), divulgarea acestor elemente ar afecta negativ climatul de încredere din cadrul negocierilor în curs în momentul adoptării deciziei atacate.
- 37 În această privință, reclamanta nu se poate prevala în mod valabil de faptul, invocat în ședință, că un număr de informații referitoare la cuprinsul acordului preconizat au fost făcute publice, atât de Consiliu însuși, cât și în cadrul dezbaterilor Parlamentului.
- 38 Astfel, riscul unei atingeri invocat de Consiliu rezultă din divulgarea aprecierii speciale date acestor elemente de serviciul său juridic și, în consecință, simplul fapt al cunoașterii elementelor respective de către public nu infirmă această convingere.
- 39 Prin urmare, este necesar să se constate că Consiliul a invocat în mod legal riscul aducerii unei atingeri interesului protejat prin excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (1) litera (a) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 atunci când a refuzat divulgarea pasajelor din documentul solicitat care cuprind analiza conținutului specific al acordului preconizat, care poate revela obiectivele strategice urmărite de Uniune în negocieri.

- 40 În al doilea rând, trebuie analizat motivul întemeiat pe riscul de a revela „celeilalte părți la negocieri [...] elemente referitoare la poziția care urmează să fie adoptată de [Uniune] în cadrul negocierilor și care – în cazul în care avizul juridic va fi critic – vor putea fi exploatate astfel încât să afecteze negativ poziția [Uniunii] în cadrul negocierii” (punctul 6 din decizia atacată).
- 41 Consiliul consideră că motivul în cauză face trimitere la riscul divulgării elementelor analizei referitoare la temeiul juridic al viitorului acord, chiar dacă trebuie să se observe că această apreciere nu reiese explicit din cuprinsul punctului 6 din decizia atacată.
- 42 În înscrisurile sale și în ședință, Consiliul a arătat că, din acest motiv, a făcut trimitere la faptul că avizul Serviciului său juridic cuprindea analiza temeiului juridic al viitorului acord și, prin urmare, al acțiunilor pe care urma să le ducă la îndeplinire Consiliul în vederea semnării acordului. Potrivit Consiliului, independent de corectitudinea temeiului juridic ales pentru negocieri, orice divulgare a unor informații în această privință ar fi afectat poziția Uniunii în cadrul negocierilor și ar fi putut avea un efect negativ în raport cu fondul negocierilor. Consiliul precizează că, deși motivul întemeiat pe riscul divulgării informațiilor privind acordul preconizat nu era relevant în cazul tuturor porțiunilor documentului solicitat, întreaga parte nedivulgată a documentului ar fi acoperită de acest al doilea motiv.
- 43 Reclamanta arată că este dificil de estimat modul în care o discuție privind temeiul juridic al unui acord poate aduce atingere relațiilor internaționale ale Uniunii. Reclamanta susține în această privință că transparența în stabilirea temeiului juridic ar contribui la conferirea unei mai mari legitimități Consiliului în calitate de partener de negocieri. Potrivit reclamantei, lipsa transparenței ar fi cea care ar dăuna, pe termen lung, relațiilor internaționale, cu atât mai mult cu cât, în speță, Consiliul a admis că subiectul discutat avea „incidență asupra competențelor Parlamentului European în încheierea acordului” și „a făcut obiectul unor poziții divergente ale instituțiilor” (punctul 10 din decizia atacată).
- 44 Consiliul arată că, în ceea ce privește negocierile în curs, divulgarea unei eventuale „controverse” legate de temeiul juridic al viitorului acord ar fi putut da naștere unei confuzii privitoare la competența Uniunii și ar fi putut prejudicia astfel poziția sa în cadrul negocierilor internaționale. Mai precizează că, în eventualitatea în care Serviciul juridic al Consiliului ar fi emis un aviz negativ privind anumite puncte din poziția de negociere, această poziție ar fi putut fi exploatată de cealaltă parte la negocieri.
- 45 Comisia susține că, în contextul relațiilor internaționale, în cazul în care există dubii exprimate public în legătură cu temeiul juridic al negocierilor, ele nu conduc la a conferi o mai mare legitimitate instituțiilor, ci, dimpotrivă, riscă să aducă atingere acestei legitimități din perspectiva partenerilor internaționali, în detrimentul negocierilor respective.
- 46 Trebuie să se arate că, spre deosebire de susținerile Consiliului și ale Comisiei, riscul divulgării unor poziții adoptate de instituții cu privire la temeiul juridic al încheierii unui viitor acord nu demonstrează în sine existența unei încălcări a interesului Uniunii în materie de relații internaționale.
- 47 În această privință, mai întâi trebuie să se arate că alegerea temeiului juridic corespunzător, atât pentru acțiunea internă, cât și pentru cea internațională a Uniunii, prezintă o importanță de natură constituțională, dat fiind că, dispunând numai de competențe atribuite, Uniunea trebuie să asocieze actul pe care dorește să îl adopte unei dispoziții din tratat care o abilitază să aprobe un astfel de act (Hotărârea Curții din 1 octombrie 2009, Comisia/Consiliul, C-370/07, Rep., p. I-8917, punctul 47).
- 48 În plus, alegerea temeiului juridic al unui act, inclusiv a celui adoptat în vederea încheierii unui acord internațional, nu rezultă din simpla convingere a autorului său, ci trebuie să se întemeieze pe elemente obiective care pot face obiectul unui control jurisdicțional, precum scopul și cuprinsul unui act (a se vedea avizul Curții 2/00 din 6 decembrie 2001, Rec., p. I-9713, punctul 22 și jurisprudența citată).
- 49 Astfel, din moment ce alegerea temeiului juridic se bazează pe elemente obiective și nu presupune o marjă de apreciere a instituției, eventuala divergență de opinii cu privire la acest aspect nu poate fi asimilată unei divergențe între instituții care ar viza elemente referitoare la cuprinsul acordului.

- 50 În consecință, simpla temere de a divulga eventuale poziții divergente ale instituțiilor legate de temeiul juridic al unei decizii de autorizare a inițierii negocierilor în numele Uniunii nu poate fi suficientă pentru a se deduce un risc de afectare a interesului public protejat în materie de relații internaționale.
- 51 În continuare, Comisia face trimitere la Hotărârea Curții din 30 mai 2006, Parlamentul European/Consiliul și Comisia (C-317/04 și C-318/04, Rec., p. I-4721, punctele 67-70), și invocă riscul pentru credibilitatea Uniunii în cadrul negocierilor, provenit din divulgarea unui document care menționează existența unor dubii legate de alegerea temeiului juridic. Comisia reamintește că recurgerea la un temei juridic eronat este susceptibilă să invalideze însuși actul încheierii și, prin urmare, să vicieze consimțământul Uniunii de a fi parte la acordul respectiv.
- 52 Cu toate acestea, trebuie să se arate că un astfel de risc nu poate fi prezumat din existența unei dezbateri juridice legate de întinderea competențelor instituționale în domeniul acțiunilor internaționale ale Uniunii.
- 53 Astfel, o confuzie cu privire la natura competenței Uniunii, de natură să o fragilizeze pe aceasta din urmă în apărarea poziției sale cu ocazia negocierilor internaționale, care poate rezulta din omiterea indicării temeiului juridic (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Consiliul, punctul 47 de mai sus, punctul 49) nu poate decât să fie agravată în lipsa unei dezbateri prealabile și obiective între instituțiile vizate cu privire la temeiul juridic al acțiunii preconizate.
- 54 În plus, dreptul Uniunii cunoaște o procedură prevăzută, la data faptelor, la articolul 300 alineatul (6) CE, care are drept obiect tocmai prevenirea complicațiilor, atât la nivelul Uniunii, cât și în ordinea juridică internațională, ce pot apărea ca urmare a alegerii eronate a temeiului juridic (a se vedea Avizul Curții 1/75 din 11 noiembrie 1975, Rec., p. 1355, p. 1360 și 1361).
- 55 Aceste considerații sunt cu atât mai justificate în speță cu cât, la momentul adoptării deciziei atacate, existența divergențelor legate de temeiul juridic al acordului preconizat aparține domeniului public.
- 56 În special, existența unor opinii divergente între instituții s-a constatat în Rezoluția Parlamentului din 17 septembrie 2009 privind acordul internațional preconizat pentru punerea la dispoziția Departamentului Trezoreriei SUA a datelor de mesagerie referitoare la tranzacțiile financiare, în vederea prevenirii și combaterii terorismului și a finanțării acestuia.
- 57 Pe de altă parte, în măsura în care, invocând motivul în cauză, Consiliul se referă și la faptul că avizul serviciului său juridic abordează anumite puncte din proiectul directivelor de negociere a căror cunoaștere ar fi putut fi exploatată de cealaltă parte la negocieri, se impune să se arate că această apreciere, desigur, suficientă pentru a stabili un risc de atingere adusă interesului Uniunii în materie de relații internaționale, nu privește decât elementele din documentul solicitat care au legătură cu conținutul directivelor de negociere.
- 58 Rezultă din aceste considerații că, cu excepția elementelor documentului solicitat privind cuprinsul specific al acordului preconizat sau al directivelor de negociere, care pot revela obiectivele strategice urmărite de Uniune în cadrul negocierilor, Consiliul nu a demonstrat modul în care accesul mai larg la acest document ar fi adus atingere concret și efectiv interesului public în materie de relații internaționale.
- 59 În lumina tuturor acestor observații, primul motiv este parțial întemeiat, din moment ce Consiliul nu a stabilit riscul atingerii aduse interesului public în materie de relații internaționale în ceea ce privește părțile nedivulgate din documentul solicitat privind temeiul juridic al viitorului acord, acest risc fiind demonstrat numai în ceea ce privește elementele care au legătură cu conținutul specific al acordului preconizat sau cu cel al directivelor de negociere care pot revela obiectivele strategice urmărite de Uniune în cadrul negocierilor.

60 În consecință, este necesară anularea deciziei atacate în măsura în care refuză accesul la părțile nedivulgate ale documentului solicitat, altele decât cele care au legătură cu conținutul specific al acordului preconizat sau al directivelor de negociere, care pot revela obiectivele strategice urmărite de Uniune în negocieri.

Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001

61 Având în vedere concluzia reținută în urma examinării primului motiv, se impune să se limiteze examinarea prezentului motiv la părțile nedivulgate ale documentului solicitat, cu excluderea celor care au legătură cu conținutul specific al acordului preconizat sau al directivelor de negociere, acestea din urmă făcând parte din domeniul de aplicare al excepției referitoare la protecția interesului public în materie de relații internaționale.

62 Potrivit articolului 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, instituțiile resping cererile de acces la un document în cazul în care divulgarea conținutului ar putea aduce atingere protecției consultanței juridice, cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză.

63 În cazul în care Consiliul urmărește să invoce dispozițiile articolului 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, trebuie să efectueze o examinare în trei timpi, care să corespundă celor trei criterii care figurează în dispozițiile menționate.

64 Într-o primă etapă, Consiliul trebuie să se asigure că documentul a cărui divulgare este cerută privește într-adevăr consultanța juridică și, în caz afirmativ, să stabilească părțile acestuia care sunt efectiv avute în vedere și, prin urmare, susceptibile să intre în domeniul de aplicare al excepției respective. Într-o a doua etapă, Consiliul trebuie să examineze dacă divulgarea părților din documentul în cauză identificate ca privind consultanța juridică „ar putea aduce atingere protecției” acesteia din urmă. Într-o a treia etapă, în cazul în care consideră că divulgarea unui document ar aduce atingere protecției consultanței juridice, Consiliului îi revine obligația să verifice că nu există un interes public superior care să justifice această divulgare în pofida atingerii care ar putea rezulta din aceasta în ceea ce privește aptitudinea de a solicita consultanță juridică și de a primi avize sincere, obiective și complete (Hotărârea Curții din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul, C-39/05 P și C-52/05 P, Rep., p. I-4723, punctele 37-44).

65 În speță, în ceea ce privește, mai întâi, primul criteriu, nu se contestă că documentul nr. 11897/09 constituie efectiv un aviz juridic referitor la temeiul juridic din dreptul Uniunii al unei acțiuni internaționale viitoare, astfel cum rezultă din titlul său, și că întreaga sa parte nedivulgată poate intra în domeniul de aplicare al excepției în cauză.

66 În continuare, în ceea ce privește un risc de atingere adusă interesului instituției de a solicita avize juridice și de a primi avize sincere, obiective și complete, Consiliul arată, în primul rând, că divulgarea solicitată ar avea drept efect să facă public „un aviz intern al Serviciului juridic, destinat numai membrilor Consiliului în contextul discuțiilor preliminare în cadrul [acestuia] privind acordul preconizat”, ceea ce ar putea „descuraja Consiliul să solicite Serviciului juridic să formuleze în scris un aviz” (punctul 10 din decizia atacată). În al doilea rând, Consiliul subliniază riscul ca Serviciul juridic din cadrul său „[să nu mai] emită în scris avize care pot crea în viitor riscuri pentru Consiliu[, ceea ce] ar avea incidență asupra conținutului lor” (punctul 11 din decizia atacată). În al treilea rând, Consiliul arată că „divulgarea avizului intern al Serviciului juridic [...] ar aduce o atingere gravă capacității serviciului [menționat] [...] de a prezenta și de a apăra [...] poziția Consiliului în procedurile jurisdicționale, poziție care ar putea fi diferită de cea recomandată în prealabil de Serviciul juridic” (punctul 12 din decizia atacată).

- 67 Reclamanta susține, în esență, că aceste considerații nu sunt suficiente pentru a justifica riscul unei atingeri aduse interesului de protecție a avizelor juridice.
- 68 Consiliul, susținut de Comisie, arată că a aplicat corect articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 atunci când a refuzat accesul publicului la documentul solicitat, precizând în special că aspectele analizate în document erau sensibile și că i-ar fi fost imposibil să furnizeze elemente suplimentare legate de modul în care divulgarea documentului nr. 11897/09 ar fi riscat să aducă atingere, individual și concret, protecției avizelor juridice, fără revelarea conținutului documentului și, prin urmare, să priveze excepția de finalitatea sa esențială.
- 69 Trebuie amintit că riscul ca divulgarea documentului să fie de natură să aducă atingere în mod concret și efectiv interesului unei instituții de a solicita consultanță juridică și de a primi avize sincere, obiective și complete trebuie să fie previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic (Hotărârea Suedia și Turco/Consiliul, punctul 64 de mai sus, punctele 40, 42 și 43).
- 70 Or, motivele invocate de Consiliu în scopul de a refuza accesul la documentul nr. 11897/09 nu permit să se stabilească un astfel de risc cu ajutorul unei argumentări detaliate. Astfel, motivele din decizia atacată potrivit cărora Consiliul și serviciul său juridic ar putea fi descurajate să solicite și, respectiv, să prezinte avize scrise referitoare la aspecte sensibile nu sunt susținute prin niciun element concret și detaliat care poate stabili existența unui risc previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic, legat de interesul Consiliului de a primi avize sincere, obiective și complete.
- 71 În plus, întrucât ipoteza atingerii aduse interesului public în materie de relații internaționale era prevăzută de o excepție distinctă, vizată la articolul 4 alineatul (1) litera (a) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, simplul fapt că avizul juridic cuprins în documentul nr. 11897/09 privește domeniul relațiilor internaționale ale Uniunii nu este suficient în sine pentru a aplica excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din același regulament.
- 72 Desigur, în ședință, Consiliul a amintit că negocierile referitoare la acordul preconizat erau încă în curs la momentul când a adoptat decizia atacată.
- 73 Deși se poate admite că în această situație o protecție suplimentară a documentelor instituției este necesară, în scopul de a exclude orice atingere adusă interesului Uniunii în desfășurarea negocierilor internaționale, acest aspect este însă deja luat în considerare prin recunoașterea unei largi marje de apreciere de care beneficiază instituțiile cu ocazia aplicării excepției vizate la articolul 4 alineatul (1) litera (a) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.
- 74 Or, în ceea ce privește excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din același regulament, Consiliul nu se poate prevala în mod valabil de considerația generală potrivit căreia o atingere adusă interesului public protejat poate fi prezumată într-un domeniu sensibil, în special în ceea ce privește avizele juridice emise în cadrul procedurii de negociere a unui acord internațional.
- 75 O atingere concretă și previzibilă adusă interesului în cauză nu poate fi stabilită nici ca urmare a unei simple temeri de a divulga cetățenilor divergențele de opinii dintre instituții în raport cu temeiul juridic al acțiunii internaționale a Uniunii și, astfel, de a induce un dubiu privind legalitatea acestei acțiuni.
- 76 Astfel, aprecierea potrivit căreia riscul ca divulgarea avizelor juridice referitoare la un proces decizional să poată da naștere unor îndoieli legate de legalitatea unor acte adoptate nu poate fi suficient pentru a caracteriza o atingere adusă protecției avizelor juridice (Hotărârea Suedia și Turco/Consiliul, punctul 64 de mai sus, punctul 60, și Hotărârea Suedia/MyTravel și Comisia, punctul 18 de mai sus, punctul 113) poate fi în principiu transpusă în domeniul acțiunilor internaționale ale Uniunii, procesul decizional în acest domeniu nefiind exclus de la aplicarea principiului transparenței. Este suficient să se

amintească în această privință că articolul 2 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 precizează că acesta se aplică tuturor documentelor deținute de o instituție, adică întocmite sau primite de către aceasta și aflate în posesia acesteia, în toate domeniile de activitate ale Uniunii.

- 77 Or, Consiliul nu invocă niciun argument concret care justifică derogarea de la această afirmație în speță.
- 78 În ceea ce privește argumentul Consiliului privind riscul atingerii aduse capacității serviciului său juridic de a apăra, în cadrul procedurilor jurisdicționale, o poziție cu privire la care a exprimat un aviz negativ, trebuie amintit că, astfel cum a arătat Curtea cu mai multe ocazii, un argument de ordin general nu poate justifica o excepție de la transparența prevăzută prin Regulamentul nr. 1049/2001 (a se vedea în acest sens Hotărârea Suedia și Turco/Consiliul, punctul 64 de mai sus, punctul 65, și Hotărârea Suedia/MyTravel și Comisia, punctul 18 de mai sus, punctul 116).
- 79 Rezultă că, având în vedere caracterul lor general și ipotetic, motivele invocate în decizia atacată nu pot fi suficiente pentru a demonstra riscul unei atingeri aduse interesului public în sensul protecției avizelor juridice.
- 80 Pe de altă parte, caracterul general al motivelor în cauză nu poate fi justificat, spre deosebire de susținerile Consiliului, de imposibilitatea de a furniza elemente suplimentare, având în vedere conținutul sensibil al documentului solicitat. Astfel, dincolo de faptul că existența riscului unei atingeri aduse interesului invocat nu rezultă din contextul întocmirii documentului nr. 11897/09 și nici din subiectele tratate, Consiliul nu a prezentat niciun indiciu legat de elementele suplimentare pe care le-ar fi putut furniza întemeindu-se pe conținutul documentului.
- 81 În cele din urmă, în ceea ce privește al treilea criteriu al examinării prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, revenea Consiliului sarcina de a pune în balanță interesul specific care trebuie protejat prin nedivulgarea documentului vizat cu un eventual interes public superior care justifică această divulgare.
- 82 Trebuie să se țină seama în special de interesul general de a face accesibil acest document, având în vedere avantajele care, astfel cum se arată în considerentul (2) al Regulamentului nr. 1049/2001, rezultă dintr-o transparență sporită, și anume o mai bună participare a cetățenilor la procesul de decizie, precum și o mai mare legitimitate, eficacitate și responsabilitate a administrației față de cetățeni într-un sistem democratic (Hotărârea Suedia și Turco/Consiliul, punctul 64 de mai sus, punctul 45).
- 83 Aceste considerații sunt, fără îndoială, de o deosebită relevanță atunci când Consiliul acționează în calitate de legiuitor, astfel cum rezultă din considerentul (6) al Regulamentului nr. 1049/2001, potrivit căruia un acces mai larg la documente trebuie să fie autorizat tocmai într-un astfel de caz (Hotărârea Suedia și Turco/Consiliul, punctul 64 de mai sus, punctul 46).
- 84 În această privință, părțile au opinii divergente dacă, în procesul de adoptare a unui acord internațional care privește un domeniu de legiferare al Uniunii, Consiliul acționează în calitate de legiuitor.
- 85 Reclamanta susține că acordul vizat în documentul nr. 11897/09 este de natură legislativă, în special în sensul articolului 12 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001, în măsura în care implică efecte obligatorii în statele membre în ceea ce privește transmiterea datelor de mesagerie referitoare la tranzacțiile financiare autorităților unei țări terțe.
- 86 Consiliul răspunde că nu a acționat în calitate de legiuitor. În această privință, invocă articolul 7 din Decizia 2006/683/CE, Euratom din 15 septembrie 2006 de adoptare a regulamentului de procedură al Consiliului (JO L 285, p. 47). Această dispoziție enumeră cazurile în care Consiliul acționează în calitate de legiuitor, în temeiul articolului 207 alineatul (3) al doilea paragraf CE, din care sunt excluse deliberările care conduc la adoptarea actelor privind relațiile internaționale.

- 87 Trebuie să se arate că dispozițiile invocate, care urmăresc în esență să definească acele cazuri în care documentele trebuie să fie, în principiu, direct accesibile publicului, nu au decât o valoare indicativă în a determina dacă într-adevăr Consiliul a acționat sau nu a acționat în calitate de legiuitor în scopul aplicării excepțiilor prevăzute la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001.
- 88 Trebuie să se observe că inițiativa negocierilor și participarea la acestea în vederea încheierii unui acord internațional sunt, în principiu, de domeniul executivului. În plus, participarea publicului în procedura de negociere și de încheiere a unui acord internațional este obligatoriu limitată, având în vedere interesul legitim de a nu dezvălui elementele strategice ale negocierilor. În consecință, trebuie să se considere că, în cadrul acestei proceduri, Consiliul nu a acționat în calitate de legiuitor.
- 89 Aplicarea considerațiilor legate de principiul transparenței procesului decizional al Uniunii vizate la punctul 82 de mai sus nu poate fi însă exclusă în ceea ce privește acțiunile internaționale, în special în cazul în care o decizie de autorizare a inițierii negocierilor vizează un acord internațional care poate avea consecințe asupra unui domeniu de legiferare al Uniunii.
- 90 În speță, acordul preconizat dintre Uniune și Statele Unite ale Americii este un acord care vizează în esență domeniul tratamentului și al schimbului de informații în cadrul cooperării polițienești, care poate influența de asemenea protecția datelor cu caracter personal.
- 91 Trebuie amintit în această privință că protecția datelor cu caracter personal constituie un drept fundamental, consacrat prin articolul 8 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (JO 2007, C 303, p. 1) și aplicat, în special, prin Directiva 95/46/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 octombrie 1995 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date (JO L 281, p. 31) și prin Regulamentul (CE) nr. 45/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 decembrie 2000 privind protecția persoanelor fizice cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal de către instituțiile și organele comunitare și privind libera circulație a acestor date (JO 2001, L 8, p. 1).
- 92 Astfel, Consiliul era obligat să ia în considerare domeniul vizat prin acordul respectiv, verificând, în conformitate cu principiul accesului cât mai larg al publicului la documente, dacă interesul general legat de o transparență sporită în procedura în cauză nu justifică divulgarea completă sau mai largă a documentului solicitat, indiferent de riscul de atingere adusă protecției avizelor juridice.
- 93 În această privință, astfel cum arată reclamanta, exista un interes public superior legat de divulgarea documentului nr. 11897/09, întrucât aceasta ar contribui la conferirea unei mai mari legitimități instituțiilor și ar spori încrederea cetățenilor europeni în aceste instituții, făcând posibilă o dezbatere deschisă referitoare la punctele în legătură cu care exista o divergență de opinii, fiind vorba de altfel despre documentul în care se analizează temeiul juridic al unui acord care, după încheiere, va avea incidență asupra dreptului fundamental la protecția datelor cu caracter personal.
- 94 La punctul 15 din decizia atacată, după ce a „pus în balanță cu deosebită atenție interesul Consiliului de protecție a avizului juridic intern emis de serviciul său juridic și interesul public de divulgare a documentului”, Consiliul constată că „protecția avizului juridic intern referitor la un proiect de acord internațional în curs de negociere prevalează asupra interesului public în sensul divulgării”. Consiliul, în această privință, nu este de acord cu argumentul reclamantei întemeiat pe faptul că „conținutul eventual al acordului preconizat și avizele referitoare la temeiul juridic și la competența Comunității de a încheia acest acord internațional care va stabili obligații în sarcina Comunității și va afecta cetățenii europeni” pot constitui un interes public superior care trebuie luat în considerare.
- 95 Trebuie să se constate că, excluzând pentru aceste motive orice posibilitate de a lua în considerare domeniul vizat de acordul preconizat pentru a determina dacă există un interes public superior care ar justifica eventual divulgarea documentului solicitat, Consiliul a omis să pună în balanță interesele existente în vederea aplicării excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.

- 96 Această considerație nu poate fi repusă în discuție prin argumentul Consiliului potrivit căruia interesul public legat de protecția avizelor juridice în contextul negocierilor internaționale în curs ar prezenta similitudini cu cel legat de protecția avizului juridic care se înscrie în cadrul atribuțiilor pur administrative ale Comisiei, precum cele vizate în Hotărârea Tribunalului din 9 septembrie 2008, MyTravel/Comisia (T-403/05, Rep., p. II-2027, punctele 49, 125 și 126).
- 97 Astfel, pe de o parte, Curtea, prin Hotărârea Suedia/MyTravel și Comisia, punctul 18 de mai sus, a anulat hotărârea tribunalului invocată de Consiliu. Pe de altă parte, tocmai transparența în materia avizelor juridice, care permite ca divergențele dintre mai multe puncte de vedere să fie dezbătute în mod deschis, contribuie la conferirea unui grad mai mare de legitimitate instituțiilor în percepția cetățenilor Uniunii și la creșterea încrederii în acestea. De fapt, mai degrabă absența informației și a dezbaterii este cea susceptibilă să nască îndoieli în spiritul cetățenilor, nu numai cu privire la legalitatea unui act izolat, dar și cu privire la legitimitatea procesului de decizie în ansamblul său (Hotărârea Suedia/MyTravel și Comisia, punctul 18 de mai sus, punctul 113).
- 98 În ședință, Comisia a explicat prin ce consideră că Hotărârea Suedia/MyTravel și Comisia, punctul 18 de mai sus, ar fi diferită de prezenta speță și, prin urmare, nu poate fi valabil invocată. Potrivit acesteia, în primul rând, o excepție obligatorie, cea referitoare la interesul public protejat în materie de relații internaționale, a fost invocată în cauza de față, ceea ce nu este cazul în hotărârea menționată. În al doilea rând, avizul juridic cuprins în documentul nr. 11897/09 privește un domeniu sensibil, cel al relațiilor internaționale, iar în al treilea rând, procedura de încheiere a acordului internațional era în curs atunci când Consiliul a refuzat divulgarea documentului nr. 11897/09, în condițiile în care procedura de elaborare a deciziei în cauză în Hotărârea Suedia/MyTravel și Comisia, punctul 18 de mai sus, se încheiase.
- 99 Aceste argumente nu sunt convingătoare. Astfel, pe de o parte, faptul că documentul în cauză privește un domeniu potențial acoperit de excepția vizată la articolul 4 alineatul (1) litera (a) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, referitoare la protecția interesului public în materie de relații internaționale, nu este pertinent în raport cu aprecierea aplicării excepției distincte, referitoare la protecția avizelor juridice, prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din regulamentul menționat.
- 100 Pe de altă parte, desigur, faptul că procedura de încheiere a acordului internațional era în curs în momentul adoptării deciziei atacate poate fi invocat în cadrul examinării riscului atingerii aduse interesului public legat de protecția avizelor juridice. Acest argument nu este însă decisiv în cadrul verificării existenței eventuale a unui interes public superior care să justifice divulgarea în pofida acestui risc al afectării.
- 101 Astfel, interesul public referitor la transparența procesului decizional ar fi lipsit de conținut în cazul în care luarea lui în considerare ar fi, astfel cum propune Comisia, limitată la cazul în care procedura decizională se încheie.
- 102 Rezultă din tot ceea ce precedă că elementele invocate în decizia atacată nu permit să se stabilească faptul că divulgarea documentului în cauză ar fi adus atingere protecției avizelor juridice și că, în orice caz, Consiliul a omis să verifice dacă există un interes public superior care să justifice divulgarea mai largă a documentului nr. 11897/09, cu încălcarea articolului 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.
- 103 În consecință, al doilea motiv trebuie admis.

Cu privire la al treilea motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 4 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1049/2001

- 104 Conform articolului 4 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1049/2001, în cazul în care doar o parte a documentului cerut se încadrează în una sau mai multe dintre excepțiile menționate anterior, celelalte părți ale documentului se divulgă.

- 105 Potrivit jurisprudenței Curții, examinarea accesului parțial la un document al instituțiilor Uniunii trebuie realizată în lumina principiului proporționalității (Hotărârea Curții din 6 decembrie 2001, Consiliul/Hautala, C-353/99 P, Rec., p. I-9565, punctele 27 și 28).
- 106 Din chiar formularea articolului 4 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1049/2001 rezultă că o instituție este obligată să examineze dacă poate fi acordat un acces parțial la documentele avute în vedere într-o cerere de acces, limitând un eventual refuz doar la datele care fac obiectul excepțiilor amintite. Instituția trebuie să acorde un asemenea acces parțial dacă scopul urmărit de instituție, atunci când respinge cererea de acces la document, poate fi îndeplinit în cazul în care aceasta se limitează la ștergerea pasajelor ce ar putea să aducă atingere interesului public protejat (Hotărârea Tribunalului din 25 aprilie 2007, WWF European Policy Programme/Consiliul, T-264/04, Rep., p. II-911, punctul 50; a se vedea în acest sens Hotărârea Consiliul/Hautala, punctul 105 de mai sus, punctul 29).
- 107 În speță, reiese din cuprinsul punctului 16 din decizia atacată că a fost examinată de Consiliu posibilitatea de a acorda reclamantei acces parțial la documentul solicitat, decizând să divulge anumite părți din documentul menționat, respectiv introducerea de la pagina 1, punctele 1-4, precum și punctul 5 prima teză din analiza cuprinsă în avizul juridic.
- 108 Trebuie să se arate, astfel cum susține reclamanta, că accesul parțial este foarte restrâns, versiunea divulgată a documentului în cauză fiind limitată, în esență, la partea introductivă.
- 109 Cu toate acestea, trebuie să se examineze dacă acest caracter restrâns al accesului parțial acordat în speță este justificat în raport cu excepțiile invocate, în lumina principiului proporționalității.
- 110 În această privință, pe de o parte, în ceea ce privește excepția întemeiată pe articolul 4 alineatul (1) litera (a) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, trebuie amintit că Consiliul dispune de o largă putere de apreciere atunci când apreciază dacă divulgarea unui document poate aduce atingere interesului public în materie de relații internaționale, ținând seama de natura sensibilă și esențială a interesului protejat (a se vedea punctul 25 de mai sus).
- 111 În speță, reiese din examinarea primului motiv că nu s-a stabilit de Consiliu riscul afectării interesului public în materie de relații internaționale decât în ceea ce privește elementele aflate în legătură cu conținutul specific al acordului preconizat sau al directivelor de negociere care pot revela obiectivele strategice urmărite de Uniune în cadrul negocierilor (a se vedea punctul 59 de mai sus).
- 112 În această privință, trebuie să se constate că acest ultim motiv nu se aplică decât în cazul unei părți dintre porțiunile secretizate ale documentului în cauză. Astfel, acestea conțin și considerații juridice referitoare la normele de drept al Uniunii aplicabile în materie sau care, în mod general, tratează despre aplicarea acestor norme în domeniul vizat prin acordul preconizat, care nu pot fi considerate de la bun început ca vizând conținutul specific al acordului sau al directivelor de negociere.
- 113 În aceste condiții, eroarea constatată în raport cu aplicarea articolului 4 alineatul (1) litera (a) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 conduce la nelegalitatea analizei realizate în decizia atacată în ceea ce privește întinderea accesului parțial.
- 114 Pe de altă parte, în ceea ce privește excepția întemeiată pe articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, reiese din examinarea celui de al doilea motiv efectuată mai sus că nu s-a stabilit de către Consiliu existența unei atingeri aduse interesului public în cauză, invocarea acestui interes neputând, așadar, să justifice limitarea divulgării în temeiul deciziei atacate.
- 115 Rezultă din toate aceste considerații că, în cadrul accesului parțial la document, Consiliul nu și-a îndeplinit obligația de a limita refuzul numai la informațiile acoperite de excepțiile invocate.

116 Examinarea celui de al treilea motiv impune, aşadar, anularea parţială a deciziei atacate, în măsura în care refuză accesul la părţile nedivulgate ale documentului solicitat, altele decât cele aflate în legătură cu conţinutul specific al acordului preconizat sau al directivelor de negociere, care pot revela obiectivele strategice urmărite de Uniune în cadrul negocierilor.

Cu privire la al patrulea motiv, întemeiat pe încălcarea obligaţiei de motivare

117 Având în vedere concluziile reţinute în urma examinării primelor trei motive, trebuie să se analizeze în continuare îndeplinirea de către Consiliu a obligaţiei de motivare în raport cu refuzul de a divulga părţile din documentul solicitat aflate în legătură cu conţinutul specific al acordului preconizat sau al directivelor de negociere, pentru care excepţia legată de protecţia interesului public în materie de relaţii internaţionale a fost invocată în mod valabil.

118 Revine instituţiei care a refuzat accesul la un document obligaţia de a oferi o motivare care să permită să se înţeleagă şi să se verifice, pe de o parte, dacă documentul solicitat se încadrează în mod efectiv în domeniul vizat de excepţia invocată şi, pe de altă parte, dacă nevoia de protecţie care rezultă din excepţia menţionată este reală (Hotărârea din 26 aprilie 2005, Sison/Consiliul, punctul 21 de mai sus, punctul 61).

119 Consiliul aminteşte la punctul 5 din decizia atacată că negocierile internaţionale care privesc semnarea acordului în cauză dintre Uniune şi Statele Unite ale Americii erau în curs în momentul în care documentul nr. 11897/09 a fost redactat. La punctul 6 din decizia menţionată se arată că documentul solicitat „abordează aspectele juridice ale proiectelor directivelor de negociere în vederea încheierii unui acord internaţional între Uniunea Europeană şi Statele Unite cu privire la un subiect sensibil legat de prevenirea şi de lupta împotriva terorismului şi a finanţării terorismului”. Se adaugă că „[acest] document conţine o analiză a temeiului juridic al acordului preconizat, Serviciul juridic abordând cuprinsul acordului preconizat în forma recomandată de Comisie”, iar divulgarea acestuia „ar dezvălui publicului informaţii privind anumite dispoziţii din acordul preconizat [...], în consecinţă, ar avea o incidenţă negativă asupra poziţiei [Uniunii] în cadrul negocierii şi de asemenea ar afecta negativ climatul de încredere din cadrul negocierilor în curs”.

120 Trebuie arătat că, prin aceste motive, Consiliul a prezentat un raţionament clar şi coerent privind refuzul de a divulga părţile din documentul solicitat care au legătură cu conţinutul specific al acordului sau al directivelor de negociere.

121 În plus, caracterul general al acestei motivări, în măsura în care Consiliul nu identifică conţinutul sensibil care poate fi revelat prin divulgare, este justificat prin interesul de a nu dezvălui informaţii a căror protecţie este vizată prin excepţia invocată, referitoare la protecţia interesului public în materie de relaţii internaţionale (a se vedea în acest sens Hotărârea din 1 februarie 2007, Sison/Consiliul, punctul 25 de mai sus, punctul 82).

122 În consecinţă, trebuie să se constate că Consiliul şi-a motivat conform cerinţelor legale decizia în măsura în care a refuzat accesul la părţile din documentul solicitat care aveau legătură cu conţinutul specific al acordului preconizat sau al directivelor de negociere.

123 Având în vedere cele de mai sus, trebuie să se anuleze în parte decizia atacată, în măsura în care refuză, cu încălcarea dispoziţiilor articolului 4 alineatul (1) litera (a) a treia liniuţă, ale articolului 4 alineatul (2) a doua liniuţă şi ale articolului 4 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1049/2001, accesul la alte părţi nedivulgate din documentul solicitat decât cele referitoare la conţinutul specific al acordului preconizat sau al directivelor de negociere, care pot dezvălui obiectivele strategice urmărite de Uniune în cadrul negocierilor.

- 124 În această privință, trebuie să se arate că, deși nelegalitatea constatată nu afectează aprecierea Consiliului legată de aceste ultime părți din documentul solicitat, nu revine Tribunalului competența de a se substitui Consiliului și de a indica elementele la care ar fi trebuit să se acorde acces, instituția fiind obligată, cu ocazia executării prezentei hotărâri, să ia în considerare motivele din aceasta referitoare la aspectul menționat (a se vedea în acest sens Hotărârea Tribunalului din 6 iulie 2006, Franchet și Byk/Comisia, T-391/03 și T-70/04, Rec., p. II-2023, punctul 133).
- 125 În consecință, va reveni Consiliului obligația de a aprecia, luând în considerare motivele expuse în prezenta hotărâre, măsura în care accesul la elementele nedivulgate din documentul în cauză poate aduce atingere concret și efectiv intereselor protejate prin intermediul excepțiilor prevăzute la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 126 Potrivit articolului 87 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Cu toate acestea, potrivit alineatului (3) al aceluiași articol, Tribunalul poate să repartizeze cheltuielile de judecată sau poate decide ca fiecare parte să suporte propriile cheltuieli de judecată în cazul în care părțile cad în pretenții cu privire la unul sau mai multe capete de cerere. Pe de altă parte, potrivit articolului 87 alineatul (4) primul paragraf din Regulamentul de procedură, instituțiile care intervin în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată.
- 127 Întrucât atât reclamanta, cât și Consiliul au căzut parțial în pretenții, se impune obligarea acestora la suportarea propriilor cheltuieli de judecată. Comisia suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a cincea)

declară și hotărăște:

- 1) Anulează decizia Consiliului din 29 octombrie 2009 în măsura în care refuză accesul la alte părți nedivulgate din documentul nr. 11897/09 decât cele care au legătură cu conținutul specific al acordului preconizat sau al directivelor de negociere.**
- 2) Respinge acțiunea cu privire la restul motivelor.**
- 3) Fiecare dintre părți suportă propriile cheltuieli de judecată.**

Papasavvas

Vadapalas

O'Higgins

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 4 mai 2012.

Semnături