



## Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL  
PEDRO CRUZ VILLALÓN  
 prezentate la 16 mai 2013<sup>1</sup>

### Cauza C-280/11 P Consiliul Uniunii Europene împotriva

#### Access Info Europe

„Recurs — Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 — Dreptul de acces la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei — Acțiune a Consiliului în «calitate de legiuitor» — Notă a Secretariatului General al Consiliului cu privire la propunerile prezentate în cadrul reformării Regulamentului (CE) nr. 1049/2001 — Refuzul furnizării informației referitoare la identitatea statelor membre autoare ale propunerilor”

1. Prezentul recurs ridică problema dacă Consiliul, în temeiul dispozițiilor Regulamentului nr. 1049/2001<sup>2</sup> privind accesul public la documentele instituțiilor, poate refuza furnizarea informației referitoare la identitatea statelor membre care au prezentat propuneri de modificare în contextul unei proceduri legislative de reformare tocmai a regulamentului menționat.

2. În Hotărârea din 22 martie 2011, Access Info Europe/Consiliul<sup>3</sup>, Tribunalul a soluționat problema în sens negativ, ceea ce a determinat Consiliul să formuleze prezentul recurs, oferind astfel Curții o ocazie de a-și dezvolta jurisprudența referitoare la excepția de la divulgarea documentelor prevăzută la articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001.

3. Mai precis, prezenta cauză oferă Curții posibilitatea de a clarifica, pentru prima dată, efortul deosebit de transparență pe care Regulamentul nr. 1049/2001 îl solicită instituțiilor atunci când acestea acționează atât în calitate de legiuitor – cum a fost situația în cauza Suedia și Turco/Consiliul<sup>4</sup> –, cât și în cursul unei proceduri legislative.

#### I – Cadrul normativ

4. În considerentul (6) al Regulamentului nr. 1049/2001 se arată următoarele:

„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.”

1 — Limba originală: spaniola.

2 — 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 (JO L 145, p. 43, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 76).

3 — Cauza T-233/09, Rep., p. II-1073.

4 — Hotărârea din 1 iulie 2008 (cauzele conexe C-39/05 P și C-52/05 P, Rep., p. I-4723). Documentul în litigiu în speță era un aviz al Serviciului juridic al Consiliului referitor la o propunere de directivă a Consiliului însuși, așadar un document cu caracter intern și preliminar unei proceduri legislative.

5. Potrivit articolului 1 litera (a) din regulamentul menționat, acesta 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 [...] prevăzut la articolul 255 din Tratatul CE în vederea garantării unui acces cât mai larg la documente”.

6. În conformitate cu articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf din același Regulament nr. 1049/2001, „[a]ccesul 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 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”.

## **II – Situația de fapt**

7. Access Info Europe (AIE) este o asociație cu sediul în Madrid (Spania) care a solicitat Consiliului, la 3 decembrie 2008, în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001, accesul la o notă din 26 noiembrie 2008 adresată de Secretariatul General „grupului de lucru” instituit de Consiliu în cadrul reformării Regulamentului nr. 1049/2001. Nota menționată (denumită în continuare „documentul solicitat”) reunește diverse propuneri de modificare sau de nouă redactare prezentate de mai multe state membre, identificate în aceasta, cu ocazia reuniunii „grupului de lucru” din 25 noiembrie 2008.

8. La 17 decembrie 2008, Consiliul a acordat reclamantei acces parțial la documentul solicitat, eliminând referirile la identitatea statelor membre autoare ale propunerilor. Pentru a justifica refuzul de a comunica această informație, Consiliul a arătat că divulgarea ei ar aduce gravă atingere procesului decizional și că nu era justificată de un interes public superior, ceea ce ar permite, în definitiv, aplicarea excepției de la dreptul de acces la documente, consacrată la articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001.

9. Decizia menționată a fost confirmată prin Decizia din 26 februarie 2009 (denumită în continuare „decizia în litigiu”).

10. Trebuie să se țină seama încă de la început de faptul că o versiune integrală a documentului solicitat a fost divulgată în ziua adoptării acestuia (26 noiembrie 2008) de organizația „Statewatch” pe pagina sa web. Divulgarea menționată a avut loc în lipsa unei autorizări prealabile din partea Consiliului, care susține că nu a avut cunoștință de aceasta la momentul adoptării deciziei în litigiu.

11. AIE a introdus o acțiune în anulare împotriva deciziei în litigiu la Tribunal.

## **III – Hotărârea Tribunalului**

12. Acțiunea în anulare a fost admisă prin Hotărârea din 22 martie 2011. După ce amintește principiile care reglementează accesul la documente (punctele 55-58), Tribunalul începe prin a afirma că excepția de la dreptul de acces este justificată numai în cazul în care interesul protejat prin intermediul excepției este afectat în mod concret și real (punctele 59 și 60).

13. Aplicând principiile menționate la cazul în litigiu, Tribunalul examinează motivele invocate de Consiliu pentru a justifica refuzul accesului. În primul rând, motivul referitor la reducerea marjei de manevră a delegațiilor statelor membre în cazul în care pozițiile acestora în cadrul lucrărilor pregătitoare ar fi făcute publice, întrucât aceasta ar putea conduce la presiuni din partea opiniei publice, care ar putea restrânge libertatea delegațiilor. Cu privire la acest aspect, Tribunalul afirmă că principiul legitimității democratice implică răspunderea pentru actele proprii, în special în cadrul unei proceduri legislative (punctele 68-74).

14. În al doilea rând, Tribunalul respinge argumentul potrivit căruia caracterul preliminar al discuțiilor în curs este determinant pentru aprecierea riscului de a se aduce atingere procesului decizional (punctele 75 și 76).

15. În continuare, hotărârea atacată înlătură argumentul referitor la luarea în considerare a naturii deosebit de sensibile a propunerilor formulate de delegațiile statelor membre. Este vorba despre propuneri de modificare a Regulamentului nr. 1049/2001 care fac parte în mod natural dintr-o procedură legislativă democratică și al căror conținut este public, în discuție fiind numai posibilitatea de a cunoaște autorii acestora (punctele 77 și 78).

16. În al patrulea rând, Tribunalul respinge argumentul potrivit căruia durata neobișnuită a procedurii de reformare a Regulamentului nr. 1049/2001 este cauzată de dificultățile create de divulgarea neautorizată a documentelor de lucru (punctul 79).

17. În cele din urmă și în legătură cu divulgarea neautorizată, Tribunalul subliniază că, ulterior acesteia, Consiliul a făcut public un document în care, pe lângă prezentarea propunerii de modificare a regulamentului, era menționată identitatea delegațiilor (punctele 82 și 83).

#### **IV – Recursul**

18. La 31 mai 2012, Consiliul a formulat recurs împotriva hotărârii Tribunalului.

19. Recursul se întemeiază pe trei motive.

20. Primul motiv este întemeiat pe o presupusă încălcare a articolului 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001. În opinia Consiliului, Tribunalul nu ar fi reușit să pună în balanță în mod corespunzător drepturile și interesele aflate în conflict.

21. Al doilea motiv face referire la presupusa încălcare a jurisprudenței Curții în materia accesului. Potrivit Consiliului, Tribunalul trebuia să țină seama de jurisprudență, care permite invocarea unor motive de ordin general pentru a refuza divulgarea anumitor categorii de documente.

22. Al treilea motiv de recurs, întemeiat pe o presupusă eroare de drept, se împarte în trei aspecte. În primul rând, Consiliul arată că Tribunalul a solicitat probe privind o atingere reală adusă interesului protejat prin excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001. În al doilea rând, acesta susține că hotărârea atacată nu a ținut seama de importanța stadiului discuțiilor în aprecierea riscului de a se aduce o gravă atingere procesului decizional prin divulgarea identităților delegațiilor. În al treilea și ultimul rând, Consiliul arată nu s-a ținut seama de caracterul sensibil al documentului solicitat.

#### **V – Procedura în fața Curții**

23. S-au prezentat și au depus observații scrise AIE, guvernele ceh, spaniol și elen, precum și Parlamentul European, AIE răspunzând la intervențiile Parlamentului European și ale guvernelor ceh și spaniol, iar Consiliul la intervenția Parlamentului European.

24. La ședință, care a avut loc la 21 februarie 2013, s-au prezentat Consiliul, AIE, guvernele ceh, spaniol, francez și elen, precum și Parlamentul European.

25. Cu privire la primul motiv de recurs, Consiliul, susținut de guvernele ceh, spaniol, francez și elen, afirmă că Tribunalul a acordat o importanță excesivă principiului transparenței în defavoarea cerințelor legate de principiul eficacității procedurii legislative a Consiliului, care necesită un grad ridicat de flexibilitate pentru ca statele membre să își poată modifica pozițiile inițiale, maximizându-se astfel posibilitatea de a ajunge la o poziție comună. În orice caz, în opinia guvernelor ceh, francez și spaniol, accesul la conținutul esențial al documentului ar fi suficient pentru a asigura dezbaterea democratică, nefiind necesară, în acest scop, divulgarea identității delegațiilor. AIE răspunde la cele de mai sus că, pe de o parte, Consiliul reproduce jurisprudența Curții și, pe de altă parte, critică punctele din hotărârea atacată care se limitează la aplicarea acesteia. În opinia AIE, care coincide cu cea a Parlamentului European, Tribunalul a pus în balanță în mod adecvat interesele în cauză.

26. În ceea ce privește al doilea motiv de recurs, Consiliul afirmă, susținut de guvernul elen, că raționamentul Tribunalului este incompatibil cu jurisprudența, care autorizează invocarea unor considerații de ordin general pentru a refuza accesul la anumite categorii de documente. AIE, la rândul său, susține că acest motiv de casare nu privește în mod expres niciun punct concret din hotărârea atacată, prin urmare este inadmisibil. În orice caz, afirmă, susținută fiind de Parlamentul European, că în niciun moment Consiliul nu a precizat care este prezumția generală pe care se întemeiază refuzul accesului, neexistând dispoziții sau principii care să permită stabilirea unei prezumții de confidențialitate în prezenta cauză, cu atât mai puțin în cazul documentelor care fac parte dintr-o procedură legislativă.

27. În ceea ce privește al treilea motiv de recurs, Consiliul, susținut de guvernele spaniol și elen, arată (primul aspect) că i-au fost solicitate probe privind o atingere reală adusă interesului protejat prin excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001, fiind suficientă, în opinia sa, dovedirea riscului unei atingeri. AIE și Parlamentul European susțin că Tribunalul nu a solicitat probe privind o atingere reală, ci s-a limitat la a examina dacă, astfel cum a susținut chiar Consiliul, a avut loc o atingere reală adusă procesului ca urmare a divulgării neautorizate a identității delegațiilor.

28. Consiliul afirmă de asemenea, susținut de guvernele francez și elen (al doilea aspect), că nu s-a ținut seama de stadiul în care se aflau discuțiile în cadrul aprecierii riscului unei atingeri grave reprezentat de divulgarea identităților delegațiilor. În opinia sa, în etapele inițiale este necesar să le fie lăsată acestora o marjă amplă de negociere pentru a putea dezbate fără presiunea publicului. AIE răspunde la cele de mai sus că argumentul este inadmisibil, fiind formulat pentru prima dată în cadrul recursului. În orice caz, în opinia sa, transparența este necesară în special în primele etape ale procedurii, întrucât dezbaterea publică ar fi inutilă în cazul în care transparența este asigurată numai atunci când delegațiile au ajuns deja la un compromis, fără a aduce atingere faptului că identificarea delegațiilor nu face în mod necesar mai dificilă modificarea pozițiilor acestora.

29. În ultimul rând (al treilea aspect), Consiliul afirmă că nu s-a ținut seama de caracterul sensibil al documentului solicitat. Caracterul menționat ar rezulta din împrejurarea că propunerile delegațiilor priveau excepțiile de la principiul transparenței care ar trebui incluse în noul regulament, aspect cu privire la care instanțele Uniunii s-au pronunțat recent și care face obiectul dezbaterilor și al presiunii din partea opiniei publice. Dovada acestui caracter sensibil ar consta în dificultățile cu care s-a confruntat procedura de reformare a regulamentului, care a suferit întârzieri în urma reținerilor delegațiilor cauzate de filtrarea informațiilor solicitate, modificarea pozițiilor inițiale ale acestora devenind astfel foarte dificilă, ceea ce ar demonstra temeinicia refuzului Consiliului de a divulga aceste informații. La rândul său, AIE răspunde că Tribunalul nu a afirmat că sunt „sensibile” numai situațiile în care în discuție este un interes fundamental al Uniunii sau al statelor membre, în acest caz Consiliul nemotivându-și în detaliu refuzul, referitor, în plus, nu la un aviz juridic, ci la simple propuneri de modificare a unui proiect legislativ. În plus, AIE consideră că restul acestui aspect este inadmisibil, întrucât se limitează la a discuta aprecierea Tribunalului cu privire la caracterul sensibil al

informațiilor. În orice caz, AIE, susținută de Parlamentul European, afirmă că suscitarea de dezbateri și crearea de presiuni sunt caracteristice procedurilor legislative, transparența și democrația implicând tocmai acest lucru. În sfârșit, AIE nu admite că filtrările au constituit cauza dificultăților din cadrul procedurii de reformare a regulamentului sau că au presupus modificări ale metodei de lucru.

## VI – Apreciere

### A – Motivele recursului

30. Cu toate că recursul se întemeiază pe trei motive, este clar că toate formulează, cu schimbări minime de perspectivă, un singur argument: aplicarea nelegală a excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001.

31. Astfel, prin intermediul primului motiv se susține că Tribunalul a încălcat dispoziția menționată, întrucât nu a pus în balanță în mod corespunzător drepturile și interesele în conflict, mai exact eficacitatea procesului decizional și dreptul de acces la documente. La rândul său, al doilea motiv se întemeiază pe nerespectarea jurisprudenței Curții referitoare la dreptul de acces la anumite categorii de documente. În sfârșit, al treilea motiv invocă o eroare de drept legată de faptul că nu s-a ținut seama de anumite caracteristici ale documentului și de faptul că s-a considerat că excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (3) impune o probă specifică.

32. În definitiv, totul gravitează în jurul temeiniciei sau netemeiniciei interpretării Tribunalului cu privire la amintitul articol 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001. Totuși, vom ține seama de cele trei motive formulate în cadrul recursului, cu toate că pe parcursul examinării acestora vom utiliza tehnica trimiterii, atunci când este cazul și din considerente de economie.

### B – Obiecții privind admisibilitatea unora dintre motivele de recurs

33. Fără a ajunge să solicite formal constatarea inadmisibilității acestora, AIE a observat că unele dintre motivele de recurs ar putea fi respinse pentru motivul neprecizării aspectelor criticate din hotărârea atacată. Ar fi cazul primelor două motive, prin care, în opinia AIE, Consiliul se limitează la o critică generică a hotărârii Tribunalului, fără a face o referire expresă la puncte concrete din hotărâre. Pe de altă parte, în ceea ce privește al doilea aspect al celui de al treilea motiv de recurs, AIE susține că, pe de o parte, Consiliul nu a precizat în ce constă presupusa specificitate a procesului său decizional și, pe de altă parte, formulează pentru prima dată în speță argumentul referitor la modificarea poziției delegațiilor în cursul procesului decizional. În plus, AIE susține de asemenea că, într-o anumită măsură, unele dintre argumentele Consiliului implică o cerere de reexaminare de către Curte a situației de fapt dezbătute în primă instanță, în special în ceea ce privește aprecierea caracterului sensibil al documentului solicitat și a motivelor care ar fi justificat o durată neobișnuită a procedurii legislative în curs.

34. Cu toate acestea, în măsura în care, astfel cum tocmai am precizat, cele trei motive de recurs se reduc în esență la unul, considerăm că niciunul dintre acestea nu trebuie respins ca inadmisibil formal. Este suficientă indicarea, dacă este cazul, a deficiențelor argumentelor care fie sunt formulate pentru prima dată în speță, fie, denaturând sensul recursului, implică o reconsiderare a faptelor.



## C – Cu privire la fond

### 1. Primul motiv de recurs

35. Consiliul arată, în primul rând, că hotărârea atacată implică o încălcare a articolului 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001, în măsura în care Tribunalul nu ar fi pus în balanță în mod adecvat drepturile și interesele aflate în conflict.

36. Critica formulată de Consiliu se bazează în esență pe împrejurarea că Tribunalul a dat întâietate principiului transparenței în raport cu principiul eficacității procesului decizional al Consiliului, ignorând faptul că procesul menționat necesită garanția unei marje de negociere care este incompatibilă cu gradul de transparență impus de Tribunal.

37. Răspunsul la acest prim motiv de recurs necesită unele considerații de principiu referitoare la procesul decizional al Consiliului atunci când acesta acționează în calitate de legiuitor. Împrejurarea potrivit căreia Consiliul participă la o procedură de natură legislativă nu poate să excludă condiționarea *modus operandi* al acestuia, care de obicei este cel propriu unei instituții interguvernamentale.

#### a) Consiliul în exercitarea „calității sale de legiuitor”

38. Faptele din prezenta cauză sunt anterioare intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona, care consolidează dimensiunea „legislativă” a atribuțiilor Consiliului în calitate de organ generator prin excelență, din punct de vedere istoric, al dreptului Uniunii. Nu ne aflăm, așadar, într-un caz de aplicare a articolului 289 TFUE, care stabilește în prezent în ce „constă” procedura legislativă și, prin urmare, care sunt cazurile în care instituțiile acționează în calitate de putere legislativă. În consecință, instituțiile înseși nu mai dispun de nicio competență de apreciere cu privire la acest aspect, care nu poate fi nici lăsat la arbitrarul sensului ce va putea fi dat în fiecare caz trimiterii efectuate în Tratatul CE la procedurile reglementate la articolele 251 și 252 din acesta, niciuna dintre aceste proceduri nefiind calificată drept „legislativă”<sup>5</sup>.

39. Totuși, procesul de „interiorizare” a categoriilor, a logicii și a imaginarului „legislativ” începuse deja și era prezent anterior Tratatului de la Lisabona. Încă de la Tratatul de la Amsterdam, categoria „legislativului” își găsisese loc în limbajul Uniunii. Astfel, articolul 207 alineatul (3) al doilea paragraf din Tratatul CE obliga deja Consiliul să stabilească „cazurile în care trebuie să fie considerat ca acționând în calitate de legiuitor”<sup>6</sup>, tocmai pentru a permite exercitarea dreptului de acces la documente garantat prin articolul 255 alineatul (1) CE. În opinia noastră, este relevant faptul că în Tratatul de la Amsterdam s-au întâlnit consacrarea dreptului de acces la documentele instituțiilor, pe de o parte, și atenția deosebită acordată „calității de legiuitor” a Consiliului, pe de altă parte. În plus, acest lucru a fost realizat în așa fel încât exercitarea „calității de legiuitor” să constituie tocmai un context calificat pentru exercitarea dreptului de acces, ținându-se astfel seama de strânsul raport de principiu dintre procedurile legislative și principiile publicității și transparenței<sup>7</sup>.

5 — În acest sens, se poate afirma că, recurgând la categorii atât de semnificative precum „procedură legislativă” (articolul 289 TFUE), Tratatul de la Lisabona atrage toată încărcătura conceptuală evocată prin acest tip de expresii. Atunci când Consiliul elaborează sau participă la elaborarea unor norme cu aplicabilitate generală, obligatorii și direct aplicabile (articolul 288 TFUE), acesta creează în dreptul Uniunii echivalentul normativ al legii naționale. Având în vedere că tratatele prevăd că acest tip de norme sunt elaborate prin intermediul unei proceduri denumite „legislativă” (articolul 289 TFUE), trebuie dedus că procedura menționată are ca sursă de inspirație principiile care caracterizează acest tip de proceduri în ordinile juridice naționale. În general, cu privire la procedurile Consiliului și la organizarea internă a acestuia ulterior Tratatului de la Lisabona, a se vedea Lenaerts, K., și van Nuffel, P., *European Union Law*, ediția a treia, 2011, 13-047-13-060.

6 — Sublinierea noastră.

7 — Cu privire la geneza construcției dreptului de acces în cadrul Uniunii, se poate vedea Guichot, E., „Transparencia y acceso a la información en el Derecho europeo”, *Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo*, Editorial Derecho Global, Sevilla, 2011, p. 77-104.

40. Prin urmare, progresul evident reprezentat de Tratatul de la Lisabona în acest domeniu nu poate duce la ignorarea faptului că „limbajul”, dacă se poate spune așa, „legislativ” nu a început odată cu acest tratat. Dreptul primar anterior integra cu relativă naturalețe acest limbaj și, prin urmare, implicațiile semnificației acestuia.

41. Pe de altă parte, în sfera dreptului derivat trebuie observat că tocmai Regulamentul nr. 1049/2001 menționează, în considerentul (6), obligația de a „autoriza un acces mai larg la documente în cazurile în care instituțiile acționează în calitate de legiuitor”. Iar situația din speță este un astfel de caz, după cum reiese din articolul 7 din Regulamentul de procedură al Consiliului în vigoare la data faptelor din prezenta cauză<sup>8</sup>, potrivit căruia „Consiliul acționează în calitatea sa legislativă în sensul articolului 207 alineatul (3) al doilea paragraf din Tratatul CE atunci când adoptă norme care sunt obligatorii din punct de vedere juridic în sau pentru statele membre, prin regulamente, directive, decizii-cadru sau decizii, pe baza dispozițiilor relevante ale tratatelor [...]”.

42. Pornind de la considerațiile anterioare, nu este dificil să se concluzioneze că, în pofida diferențelor care pot exista între legea națională și „legea” Uniunii, sau între legiuitorul statelor și „legiuitorul” Uniunii, „procedura legislativă” impusă Consiliului prin articolul 289 TFUE în vederea elaborării regulamentelor (și cea urmată de Consiliu în exercitarea „calității sale de legiuitor” *ex* articolul 207 CE) este foarte apropiată din punct de vedere conceptual de „procedura legislativă” națională, mai precis din punctul de vedere al *ratio* al acesteia și, prin urmare, al principiilor care trebuie să stea la baza sa. În cele din urmă, ambele au în comun necesitatea de a satisface cerințe inevitabile de legitimitate democratică<sup>9</sup>.

43. Prin urmare, procedura normativă aflată la originea prezentului recurs ar trebui considerată „legislativă” în sensul propriu și exact al dreptului public de origine statală. În acest sens, important este faptul că rezultatul procedurii menționate va fi o normă care, prin caracteristicile sale (aplicabilitate generală, caracter obligatoriu, capacitate de înlăturare a legilor naționale – care sunt opera unor puteri cu adevărat democratice), necesită un anumit grad de legitimitate democratică, care poate fi atins numai printr-o procedură bazată pe principiile care au reglementat în mod tradițional activitatea legiuitorilor naționali cu caracter reprezentativ.

b) Nota adresată grupului de lucru de Secretariatul General al Consiliului. Conținut și domeniu de aplicare: Un document intern?

44. După precizarea domeniului de aplicare al expresiei „procedură legislativă”, este necesar să se procedeze la examinarea naturii care corespunde în această procedură documentului pe care Consiliul a refuzat să îl furnizeze AIE integral, cu toate elementele sale.

45. Astfel cum se menționează la punctul 6 din hotărârea atacată, este vorba despre „o notă [...] adresată de Secretariatul General [al Consiliului] Grupului de lucru privind informarea, instituit de Consiliu, referitor la propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privitor la accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei”. Documentul menționat, continuă Tribunalul, „reunește propunerile de modificări sau de redactări noi prezentate de mai multe state membre cu ocazia reuniunii grupului de lucru din 25 noiembrie 2008”.

46. Astfel cum a explicat însuși Consiliul în observațiile prezentate<sup>10</sup>, nota în discuție se înscrie în cadrul procedurii urmate de Consiliu la prelucrarea unui „dosar legislativ”<sup>11</sup>, potrivit dispozițiilor Regulamentului de procedură al acestuia în vigoare la acea dată.

8 — Adoptat prin Decizia Consiliului 2006/683/CE, Euratom din 15 septembrie 2006 (JO L 285, p. 47, Ediție specială, 01/vol. 6, p. 199).

9 — În acest sens, Hotărârea Suedia și Turco/Consiliul, citată anterior, punctul 46.

10 — Punctele 10-20.

11 — *Ibid.*, punctul 11.

47. În conformitate cu articolul 19 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, punctele înscrise pe ordinea de zi a Consiliului „fac obiectul unei examinări prealabile a Coreper, cu excepția cazurilor în care acesta din urmă decide altfel. Coreper depune toate eforturile pentru a ajunge la un acord la nivelul său, care este prezentat Consiliului în vederea adoptării. Acesta asigură prezentarea adecvată a dosarelor către Consiliu și, dacă este cazul, prezintă orientări, opțiuni sau sugestii de soluții”. De asemenea, potrivit alineatului (3) al aceleiași dispoziții, „[p]ot fi constituite comitete sau grupuri de lucru de către sau cu aprobarea Coreper cu scopul de a realiza anumite lucrări pregătitoare sau studii definite în prealabil”.

48. Nota în litigiu era un document elaborat de unul dintre „grupurile de lucru” menționate la articolul 19 alineatul (3) din Regulamentul de procedură<sup>12</sup>, așa-numitul „Grup de lucru privind informarea”, instituit de Consiliu, și cuprindea „propunerile de modificări sau de redactări noi prezentate de mai multe state membre” cu ocazia unei reuniuni a acestui grup care avea ca obiect examinarea propunerii de modificare a Regulamentului nr. 1049/2001, prezentată de Comisie<sup>13</sup>. Era vorba, așadar, despre un document „de lucru” în care erau consemnate propunerile prezentate de mai multe state membre ale grupului de lucru constituit în vederea pregătirii deciziei finale a Consiliului cu privire la propunerea de modificare a Regulamentului nr. 1049/2001 formulată de Comisie.

49. Astfel cum se poate ușor deduce, nota rezumă echivalentul a ceea ce ar reprezenta „modificările” în cadrul unei proceduri legislative naționale. Este adevărat că, fiind cazul unui document întocmit în cadrul unui „grup de lucru”, potrivit terminologiei Consiliului, constituit în vederea pregătirii unei decizii a Consiliului, s-ar putea vorbi de asemenea despre „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”, astfel cum prevede excepția de la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, sau despre „un document conținând avize destinate uzului intern în cadrul deliberărilor și al consultărilor preliminare în cadrul instituției în cauză”, astfel cum prevede al doilea paragraf al aceluiași alineat (3) al articolului 4 menționat.

50. Totuși, acest „uz intern” se regăsește în cadrul unei proceduri legislative<sup>14</sup>, într-o etapă inițială, este adevărat, însă în definitiv tot atât de „legislativă” precum toate cele care formează, în întregul său, procedura de elaborare a unei norme cum este cea care ar putea modifica, dacă este cazul, Regulamentul nr. 1049/2001.

51. Trebuie să se țină seama de faptul că limbajul Regulamentului nr. 1049/2001, atunci când face referire, în cadrul descrierii domeniului de aplicare al excepției de la articolul 4 alineatul (3), la „avize destinate uzului intern”, este neadecvat în măsura în care face referire la o procedură „legislativă”. S-ar putea chiar susține că, în contextul unei proceduri legislative, nu există „avize interne”; până la acest punct, publicitatea este inherentă modului de lucru al legiuitorului. Foarte diferit este cazul procedurilor prealabile celei propriu-zis legislative, cum a fost cazul, astfel cum s-a precizat deja, în cauza Suedia și Turco/Consiliul, citată anterior.

52. Prin aceasta nu dorim să susținem că excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (3) este *a priori* inaplicabilă instituțiilor atunci când acestea acționează în exercitarea propriu-zisă a calității de legiuitor, ci că relația dialectică dintre „atingere gravă” (excepția) și „interes public superior” (excepția de la excepție) este până la un anumit punct „dezechilibrată” în favoarea acestuia din urmă.

12 — Dispoziție care autorizează constituirea de „comitete sau grupuri de lucru de către sau cu aprobarea Coreper cu scopul de a realiza anumite lucrări pregătitoare sau studii definite în prealabil”, ale căror reuniuni, astfel cum prevede alineatul (5) al aceluiași articol 19, „sunt prezidate de delegatul statului membru care trebuie să exercite președinția reuniunilor Consiliului”, despre a căror pregătire este vorba în fiecare caz.

13 — COM(2011) 137.

14 — Întrucât este vorba despre situația prevăzută la articolul 7 din Regulamentul de procedură, citat la punctul 47 de mai sus: „Consiliul acționează în calitate sa legislativă [...] atunci când adoptă norme care sunt obligatorii din punct de vedere juridic în sau pentru statele membre, prin regulamente, directive [...]”.



53. În plus, nu este vorba, precum în cauza Suedia și Turco/Consiliul, citată anterior, despre un document al unui serviciu juridic sau al unui organ cu caracter tehnic sau administrativ, ci despre o informație referitoare la poziția statelor membre în raport cu o propunere de modificare legislativă. Dimpotrivă, este cazul unui document al cărui conținut este de natură politică și ai cărui autori sunt aceleași state membre care trebuie să adopte ulterior o decizie în cadrul Consiliului. Prin urmare, din punct de vedere politic sau material, în speță nu există alteritate între entitățile care fac propuneri în cadrul organului de lucru și cele care iau decizii în calitate de membri ai Consiliului.

54. În definitiv, pare clar că ne aflăm în situația menționată în considerentul (6) al Regulamentului nr. 1049/2001, potrivit căruia „[a]r trebui autorizat un acces mai larg la documente în cazurile în care instituțiile acționează în calitate de legiuitor”, astfel cum a amintit Tribunalul în cauza Suedia și Turco/Consiliul<sup>15</sup>.

55. „Acces mai larg” nu înseamnă, cu toate acestea, „acces absolut”, întrucât expresia „acces în cea mai mare măsură posibilă” indică deja că nu se impune în mod necesar și în toate cazurile un acces necondiționat. Aceasta înseamnă, mai degrabă, că excepțiile prevăzute de Regulamentul nr. 1049/2001 trebuie să facă obiectul unei interpretări care să dea o atenție deosebită cerințelor impuse de natura însăși a activității desfășurate, în acest caz, de Consiliu.

56. Totuși, restricția nu poate ajunge la extrema stabilită în „liniile directoare” urmate de Consiliu în aplicarea Regulamentului nr. 1049/2001 și în cele la care a făcut referire la punctele 16-25 din cererea de recurs. Potrivit acestor „linii”, Consiliul refuză, în principiu, divulgarea numelor delegațiilor în cauză în orice document cu privire la care instituția nu a adoptat încă o decizie. Pentru motivele pe care le vom prezenta în continuare, considerăm că aplicarea acestei reguli fără distincție și fără a ține seama de natura procedurii din care face parte documentul nu este compatibilă cu sensul și cu obiectivele Regulamentului nr. 1049/2001.

#### c) Punerea în balanță de către Tribunal a intereselor în cauză

57. Spre deosebire de opinia Consiliului din cadrul argumentului său principal, considerăm că hotărârea atacată a pus în balanță în mod adecvat drepturile și interesele aflate în conflict, mai exact eficacitatea procesului decizional, pe de o parte, și dreptul de acces, pe de altă parte, concluzionând că excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 nu este întemeiată.

58. Este necesar ca problema dezbătută în speță să fie rezumată în mod corect și, prin urmare, să se țină seama de faptul că Consiliul a acceptat să furnizeze *toată* documentația solicitată de AIE, „cu excepția” identității statelor membre. În acest sens, trebuie să admitem că Consiliul a făcut un efort pentru ca activitatea sa să fie mai transparentă, în special atunci când acționează în exercitarea calității sale de legiuitor. Totuși, se pune întrebarea dacă acest lucru este suficient.

59. În esență, problema dezbătută este, așadar, următoarea: Identificarea statelor membre care au prezentat „amendamente” într-o „procedură legislativă” constituie o informație care poate fi refuzată în temeiul excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001?

60. În opinia noastră, răspunsul la această întrebare trebuie să fie negativ.

15 — Citată anterior, punctul 46. În același sens se pronunță Tribunalul la punctul 69 din hotărârea atacată.

61. Considerăm că nu putem fi decât de acord cu opinia Tribunalului potrivit căreia cunoașterea identității statelor membre care au susținut diferitele propuneri dezbătute în cursul lucrărilor de modificare a Regulamentului nr. 1049/2001 constituie un element de apreciere minim și inevitabil pentru a face posibilă cerința de răspundere politică impusă destinatarilor viitoarei norme. Tocmai pentru acest motiv, accesul la această informație servește în mod imediat realizării scopului final al procedurii legislative, mai precis legitimitatea democratică a normelor care rezultă în urma acestei proceduri.

62. Admitem că Consiliul subliniază în mod just că cunoașterea acestei informații poate să facă mai dificilă strategia de negociere a membrilor Consiliului și, în acest sens, să aducă atingere eficacității procesului decizional. Totuși, problema este că acest argument își pierde în mod evident forța atunci când privește activitatea Consiliului în domeniul normativ. Atunci când, cum este cazul în speță, Consiliul acționează în exercitarea „calității de legiuitor”, acest argument, care în sine nu este complet nelegitim, nu poate fi decisiv în contextul excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001.

63. „A legifera” reprezintă, prin definiție, o activitate normativă care, într-o societate democratică, poate fi desfășurată numai prin intermediul unei proceduri cu caracter public și, în acest sens, „transparentă”. Altfel ar fi imposibil să se atribuie „legii” calitatea de a fi expresia voinței persoanelor supuse acesteia, mai exact chiar temeiul legitimității acesteia ca mandat incontestabil. Într-o democrație reprezentativă, iar această noțiune trebuie să fie aplicabilă Uniunii, procedura legislativă trebuie să fie accesibilă cunoașterii de către cetățeni, întrucât, altfel, aceștia nu ar putea impune reprezentanților lor răspunderea politică care le-a fost conferită acestora din urmă prin mandatul electoral.

64. În contextul acestei proceduri publice, transparența are, așadar, o funcție calificată, diferită într-o anumită măsură de cea pe care o îndeplinește în procedurile administrative. Dacă în acestea din urmă transparența servește în mod deosebit scopului de a garanta subordonarea administrației în fața supremației legii, în procedura legislativă transparența servește legitimității legii înseși și astfel, prin urmare, legitimității ordinii juridice în ansamblu.

65. S-ar putea chiar spune că ceea ce Consiliul califică drept o gravă atingere adusă procesului său decizional ar constitui cea mai adecvată garanție a desfășurării corecte a procedurii legislative la care participă Consiliul în prezenta cauză. Cu alte cuvinte, limitarea transparenței este aceea care, într-o cauză precum cea prezentă, ar putea aduce atingere procedurii care trebuie urmată în vederea reformării unui regulament precum Regulamentul nr. 1049/2001.

66. Pe linia raționamentului Tribunalului, se poate răspunde Consiliului că inconvenientele presupuse de transparență, în ceea ce privește eficiența, în cazul negocierii și adoptării deciziilor justifică eventual sacrificarea acesteia atunci când Consiliul acționează în calitate de instituție interguvernamentală și în exercitarea funcțiilor sale de această natură, însă deloc atunci când acesta intervine într-o procedură legislativă. Altfel spus, transparența poate apărea din punct de vedere obiectiv ca un inconvenient în cadrul unei „negocieri” între state, însă nu în cursul unei „deliberări” între cei care trebuie să stabilească conținutul unei norme „legislative”. Dacă în primul caz interesul prevalent poate fi, pentru fiecare stat, interesul propriu, în al doilea caz interesul în cauză trebuie să fie cel al Uniunii, mai exact un interes comun, bazat pe respectarea principiilor pe care se întemeiază Uniunea, printre care cel al democrației<sup>16</sup>.

16 — Curtin, D., „Judging EU secrecy”, *Cahiers de Droit Européen* 2/2012, Bruylant, p. 459-490 [461], face referire la importanța pe care o are încă în cadrul Uniunii amintirea perioadei în care modul acesteia de guvernare era „diplomația”, iar nu „democrația”.

67. Deși transparența poate constitui de asemenea un inconvenient în exercitarea funcțiilor legislative, trebuie precizat că nu s-a susținut în niciun moment că democrația ar face mai „ușoară” legiferarea în cazul în care prin ușoară se înțelege „sustrasă controlului public”, în măsura în care controlul exercitat de opinia publică presupune o limitare importantă pentru protagoniștii legiferării.

68. Astfel cum a declarat Curtea, „posibilitatea cetățenilor de a cunoaște fundamentele acțiunilor legislative este o condiție a exercitării efective de către aceștia din urmă a drepturilor lor democratice”<sup>17</sup>. Iar această cunoaștere presupune controlul de către cetățeni al „totalit[ății] informațiilor care au constituit fundamentul actului legislativ”<sup>18</sup>. Prin urmare, a sustrage cunoașterii publice identitatea autorilor propunerilor dezbătute în cadrul uneia dintre etapele procedurii legislative este echivalent cu a priva cetățeanul de un element de apreciere necesar pentru exercitarea efectivă a unui drept democratic fundamental, și anume posibilitatea efectivă de a reclama răspunderea politică a protagoniștilor procesului de formare a voinței publice care trebuie formalizată într-o normă juridică.

69. Trebuie insistat, încă o dată, asupra faptului că statele membre care participă la o procedură legislativă a Uniunii în calitate de membre ale uneia dintre instituțiile acesteia sunt mai aproape de imaginea legiuitorului național decât de cea a statului suveran protagonist al raporturilor juridice de drept internațional. Logica discreției până la secret, justificabilă în cadrul raporturilor între entități suverane, nu își are locul în cadrul Uniunii, care în acest sens se dorește a fi, înainte de toate și în mod progresiv, o comunitate care are la bază principiile statului de drept și democrației.

70. În acest context, având în vedere că Consiliul a furnizat în mod cert AIE toate informațiile solicitate, cu excepția identității autorilor propunerilor, nu se poate admite că acest fapt a fost suficient pentru a respecta pe deplin principiul transparenței. Astfel, AIE a putut cunoaște „opiniile” statelor membre, însă nu identitatea autorilor opiniilor respective. Cu siguranță, o opinie poate fi perfect valabilă în sine pe terenul dezbaterii intelectuale, însă într-un context politic este valabilă de asemenea și mai ales în măsura în care este opinia *cuiva*.

71. Prin urmare, nu putem împărtăși teza guvernelor ceh, francez și spaniol potrivit căreia transparența și, în consecință, dezbaterile democratice sunt garantate prin accesul exclusiv la conținutul material al documentului. Prin acesta este garantată, eventual, dezbaterile *abstractă* cu privire la propunerile în discuție, însă în orice caz fără valoarea adăugată pe care o presupune identitatea celor care susțin sau critică aceste propuneri. Dezbaterile politice democratice este înainte de toate o dezbateri responsabilă și, pentru a reclama răspunderea, este inevitabilă cunoașterea identității participanților și, în special, a condițiilor în care aceștia participă la dezbateri.

72. Astfel cum precizează în mod corect Tribunalul la punctul 69 din hotărârea atacată, „într-un sistem fondat pe principiul legitimității democratice”, autorii propunerilor prezentate „în cadrul unei proceduri în care instituțiile acționează în calitate de legiuitor” „trebuie să răspundă în fața publicului pentru actele lor” și, prin urmare, aceștia trebuie cunoscuți. Atingerile invocate de Consiliu cu privire la acest aspect denotă mai degrabă, astfel cum observă Tribunalul la punctele 70-72 din hotărârea sa, o atingere care nu se întemeiază pe incapacitatea cetățenilor și a instituțiilor de a înțelege în mod corect sensul profund al dezbaterii democratice și, concret, caracterul natural al modificării pozițiilor și strategiilor tocmai în urma discuției raționale dintre subiecții responsabili.

73. Pe scurt, Tribunalul a pus în balanță în mod adecvat drepturile și interesele în conflict, prin urmare primul motiv de recurs trebuie respins.

17 — Hotărârea Suedia și Turco/Consiliul, citată anterior, punctul 46.

18 — *Loc. ult. cit.*

## 2. Al doilea motiv de recurs

74. Prin al doilea motiv de recurs, Consiliul susține că nu a fost respectată jurisprudența Curții, care permite invocarea unor „motive de ordin general” pentru a refuza divulgarea anumitor categorii de documente<sup>19</sup>.

75. În mod cert, jurisprudența menționată a Curții admite că, în ceea ce privește anumite categorii de documente, este aplicabilă prezumția că, în principiu, divulgarea acestora poate aduce atingere procedurii din care fac parte. Această prezumție pornește, în orice caz, de la premisa că procedura în cauză prevede un regim special pentru accesul la documentele menționate. Existența acestui regim permite să se prezume că, în principiu, divulgarea documentelor menționate ar putea aduce atingere obiectivului procedurii din care fac parte acestea.

76. Nu este vorba, în niciun caz, despre o prezumție *iuris et de iure*, întrucât „[a]ceastă prezumție generală nu exclude dreptul părți[lor] interesate” (*id est*, al aceluia care nu au drept de acces la documentele din cadrul procedurii de control) „de a dovedi că un anumit document [...] nu face obiectul prezumției menționate sau că există un interes public superior care justifică divulgarea documentului”<sup>20</sup>.

77. Totuși, în prezenta cauză, deși Consiliul susține că a invocat în fața Tribunalului existența unei prezumții generale în favoarea nedivulgării identității statelor membre, solicitată de AIE, este clar că ceea ce a susținut în realitate Consiliul, astfel cum reiese de la punctul 49 din cererea de recurs, este că documentul în cauză privea aspecte deosebit de sensibile și că procesul decizional se afla într-o etapă incipientă, motiv pentru care divulgarea acestuia putea aduce o atingere gravă procesului decizional.

78. În opinia noastră, afirmațiile de mai sus nu implică invocarea unui regim special de acces, diferit de cel prevăzut de Regulamentul nr. 1049/2001, ci invocarea unor motive pentru a refuza, concret, accesul la informația solicitată. Considerăm că Tribunalul a răspuns în mod argumentat și suficient la aceste motive la punctele 68-78 din hotărârea atacată, subliniind în mod repetat caracterul excesiv de abstract al argumentelor Consiliului. În opinia noastră, cu privire la acest aspect trebuie admisă opinia AIE în sensul respingerii unui motiv de recurs prin care se solicită, în realitate, Curții să reexamineze aprecierea situației de fapt efectuată de Tribunal.

## 3. Al treilea motiv de recurs

79. Invocând o presupusă eroare de drept, Consiliul formulează al treilea și ultimul său motiv de recurs dezvoltat în trei aspecte.

80. În primul rând, Consiliul susține că Tribunalul a solicitat în mod nelegal proba unei atingeri reale aduse interesului protejat prin excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001. În opinia noastră, această critică este nejustificată. Departate de a fi solicitat o probă de această natură, Tribunalul s-a limitat la a respinge argumentele prin care Consiliul urmărea să demonstreze tocmai faptul că divulgarea identității statelor membre ar aduce atingere procesului decizional.

19 — Astfel, Hotărârea Suedia și Turco/Consiliul, citată anterior, punctul 50, Hotărârea din 29 iunie 2010, Comisia/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, Rep., p. I-5885), punctul 54, și Hotărârea din 21 iulie 2011, Suedia/MyTravel și Comisia (C-506/08 P, Rep., p. I-6237), punctul 74.

20 — Hotărârea Comisia/Technische Glaswerk Ilmenau, citată anterior, punctul 62.

81. În acest sens, atunci când Tribunalul afirmă, la punctele 73 și 74 din hotărârea atacată, că, astfel cum susține Consiliul la punctul 57 din cererea sa de recurs, conținutul unei dezbateri dintre reprezentanții unui guvern și o comisie parlamentară nu permite identificarea unei atingeri aduse procesului decizional, ceea ce Tribunalul face în realitate este să furnizeze un răspuns la afirmația Consiliului însuși potrivit căreia divulgarea neautorizată a identității statelor membre de către Statewatch ar fi adus o atingere efectivă procesului decizional. Prin urmare, Tribunalul a coborât pe tărâmul concretului numai ca urmare a faptului că a fost pus în această situație de Consiliu.

82. În ceea ce privește al doilea aspect, Consiliul susține că hotărârea atacată nu a ținut seama de importanța stadiului discuțiilor în cadrul aprecierii riscului unei atingeri grave pe care l-ar putea presupune pentru procesul decizional divulgarea identităților delegațiilor.

83. Fără a aduce atingere motivelor prezentate de Tribunal la punctele 75 și 76 din hotărârea atacată, considerăm că este suficient să facem trimitere aici la considerațiile de la punctul 50 din prezentele concluzii, în sensul că logica principiilor directe ale procedurii legislative trebuie extinsă în egală măsură la fiecare dintre etapele din care este formată aceasta.

84. În al treilea și ultimul rând, Consiliul susține că nu s-a ținut seama de caracterul sensibil al documentului solicitat. Cu privire la acest aspect, pe lângă reiterarea trimiterii la considerațiile cu caracter general dezvoltate la punctele 63-71, considerăm suficient să arătăm că, din nou, criticile formulate de Consiliu exprimă numai dezacordul acestuia față de aprecierea faptelor efectuată de Tribunal.

85. Având în vedere toate considerațiile de mai sus, propunem de asemenea Curții să respingă celelalte motive de recurs.

## **VII – Cheltuieli de judecată**

86. În conformitate cu articolul 184 alineatul (1) și cu articolul 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, propunem Curții să dispună obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.

## **VIII – Concluzie**

87. În temeiul considerațiilor prezentate, propunem Curții să hotărască:

- 1) Respingerea recursului.
- 2) Obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.