



Repertoriul jurisprudenței

ORDONANȚA PREȘEDINTELUI TRIBUNALULUI

1 septembrie 2015 *

„Măsuri provizorii — Acces la documentele instituțiilor — Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 — Documente transmise de autoritățile franceze Comisiei în cadrul procedurii prevăzute de Directiva 98/34/CE — Opoziția Franței la divulgarea documentelor — Decizie prin care se acordă unui terț accesul la documente — Cerere de suspendare a executării — Urgență — Fumus boni iuris — Evaluare comparativă a intereselor”

În cauza T-344/15 R,

Republica Franceză, reprezentată de F. Alabrune, de G. de Bergues, de D. Colas și de F. Fize, în calitate de agenți,

reclamantă,

împotriva

Comisiei Europene, reprezentată de J. Baquero Cruz și de F. Clotuche-Duvieusart, în calitate de agenți,

pârâtă,

având ca obiect o cerere de suspendare a executării Deciziei GESTDEM 2014/6046 din 21 aprilie 2015 privind o cerere de confirmare a accesului la documente 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), prin care Comisia a permis accesul la două documente emise de autoritățile franceze care îi fuseseră transmise în cadrul procedurii prevăzute de Directiva 98/34/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 22 iunie 1998 referitoare la procedura de furnizare de informații în domeniul standardelor, reglementărilor tehnice și al normelor privind serviciile societății informaționale (JO L 204, p. 37, Ediție specială, 13/vol. 23, p. 207),

PREȘEDINTELE TRIBUNALULUI

dă prezenta

* Limba de procedură: franceza.

Ordonanță

Istoricul cauzei, procedura și concluziile părților

- 1 Directiva 98/34/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 22 iunie 1998 referitoare la procedura de furnizare de informații în domeniul standardelor, reglementărilor tehnice și al normelor privind serviciile societății informaționale (JO L 204, p. 37, Ediție specială, 13/vol. 23, p. 207), cu modificările ulterioare, organizează o procedură de schimb de informații între statele membre și Comisia Europeană în legătură cu inițiativele naționale referitoare la stabilirea unor standarde sau a unor reglementări tehnice, pe de o parte, și la serviciile societății informaționale, pe de altă parte.
- 2 Notificarea către Comisie a oricărui proiect de reglementare tehnică destinat a se aplica mărfurilor sau serviciilor care intră în domeniul de aplicare al Directivei 98/34 este, în principiu, obligatorie [articolul 8 alineatul (1) din Directiva 98/34]. În practică, Comisia procedează la transmiterea proiectului menționat fiecăruia dintre statele membre și la introducerea acestuia într-o bază de date publică. Orice proiect notificat poate fi examinat de statele membre, de Comisie și de operatorii economici în scopul de a detecta elementele potențial protecționiste și de a întreprinde o acțiune pentru a le elimina. Pentru a permite această examinare, între comunicarea proiectului de reglementare tehnică și adoptarea acestuia trebuie, în principiu, să curgă un termen minim de trei luni. În această perioadă de statu-quo, Comisia și statele membre care consideră că proiectul creează obstacole nejustificate în calea liberei circulații a mărfurilor, a liberei circulații a serviciilor sau a libertății de stabilire a operatorilor de servicii pot prezenta observații sau avize detaliate statului membru care a făcut notificarea. Emiterea unui aviz detaliat prelungește perioada de statu-quo menționată cu un anumit număr de luni, în funcție de obiectul proiectului de reglementări tehnice [a se vedea articolul 9 alineatele (1) și (2) din Directiva 98/34]. Statul membru în cauză raportează, în principiu, Comisiei cu privire la acțiunea pe care o propune în urma avizelor sale detaliate, iar Comisia își exprimă punctul de vedere cu privire la această reacție [a se vedea articolul 9 alineatul (2) din Directiva 98/34].
- 3 În cadrul procedurii de furnizare de informații prevăzute de Directiva 98/34, Republica Franceză a notificat Comisiei, la 21 ianuarie 2014, o propunere legislativă privind stabilirea condițiilor de vânzare la distanță a cărților și care abilita guvernul francez să modifice prin ordonanță dispozițiile Codului de proprietate intelectuală referitoare la contractul de editare. Această propunere legislativă avea ca obiect reglementarea rambursărilor aplicabile de către vânzătorii de cărți cu amănuntul în scopul împiedicării unei practici care consta în combinarea reducerii de maximum 5 % la cărți prevăzute de reglementarea franceză cu livrarea gratuită.
- 4 Comisia a transmis Republicii Franceze, la 27 februarie 2014, o cerere de informații suplimentare, la care guvernul francez a răspuns prin scrisoarea din 11 martie 2014.
- 5 Conform articolului 9 alineatul (2) din Directiva 98/34, guvernul austriac a emis un aviz detaliat asupra proiectului de standard tehnic la 9 aprilie 2014. În ceea ce privește Comisia, și aceasta a emis un aviz detaliat referitor la același proiect la 15 aprilie 2014. Guvernul francez a răspuns la aceste două avize detaliate prin scrisoarea din 17 iunie 2014.
- 6 În lipsa unei noi comunicări din partea Comisiei sau a guvernului austriac, măsura avută în vedere de Republica Franceză a fost adoptată sub forma Legii 2014-779 din 8 iulie 2014 de stabilire a condițiilor de vânzare la distanță a cărților și de abilitare a guvernului să modifice prin ordonanță dispozițiile Codului de proprietate intelectuală referitoare la contractul de editare (JORF din 9 iulie 2014, pagina 11363).

- 7 La 15 decembrie 2014, a fost adresată Comisiei o cerere de acces la răspunsurile sus-menționate ale guvernului francez din 11 martie și din 17 iunie 2014 (denumite în continuare „documentele în litigiu”). Consultat de Comisie cu privire la o eventuală divulgare a documentelor respective, guvernul francez a arătat că se opune acestuia. În consecință, Comisia a refuzat să permită accesul la documentele în litigiu.
- 8 Ca urmare a unei cereri de confirmare a accesului 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), Comisia a consultat din nou guvernul francez la 3 martie 2015. Prin scrisoarea din 13 martie 2015, guvernul francez a informat Comisia cu privire la opoziția sa privind accesul la documentele în litigiu, invocând excepțiile prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a doua și a treia liniuță și alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001. Aceste dispoziții prevăd:

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

— [...]

— procedurilor judiciare și consultanței juridice;

— obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit,

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

[...]

(5) Un stat membru poate solicita unei instituții să nu divulge conținutul unui document emis de acesta fără acordul său prealabil.”

- 9 La 21 aprilie 2015, Comisia a decis să divulge terțului solicitant conținutul documentelor în litigiu, în pofida opoziției manifestate de guvernul francez (denumită în continuare „decizia atacată”).
- 10 Întrucât guvernul francez și-a manifestat intenția de a introduce o acțiune în anulare a deciziei atacate împreună cu o cerere de suspendare a executării, Comisia a arătat, la 8 mai 2015, că nu va divulga documentele în litigiu atât timp cât Tribunalul nu va fi statuat asupra cererii de măsuri provizorii.
- 11 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 1 iulie 2015, Republica Franceză a formulat o acțiune având ca obiect anularea deciziei atacate. Cu titlu principal, aceasta arată că decizia atacată trebuie anulată pentru încălcarea articolului 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001. În subsidiar, consideră că decizia atacată trebuie anulată pentru încălcarea obligației de motivare în ceea ce privește neaplicarea excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din același regulament. Cu titlu încă mai subsidiar, apreciază că decizia atacată trebuie anulată pentru încălcarea articolului 4 alineatul (2) a doua și a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.
- 12 Prin act separat, depus la grefa Tribunalului în aceeași zi, Republica Franceză a introdus prezenta cerere de măsuri provizorii, în care solicită președintelui Tribunalului să dispună suspendarea executării deciziei atacate.

- 13 În observațiile formulate cu privire la cererea de măsuri provizorii depuse la grefa Tribunalului la 16 iulie 2015, Comisia solicită președintelui Tribunalului:
- să ia act că lasă la aprecierea acestuia problema de a stabili dacă, în împrejurările speciale ale prezentei cauze, sunt îndeplinite condițiile pentru acordarea suspendării executării solicitate;
 - să soluționeze odată cu fondul cererea privind cheltuielile de judecată aferente prezentei proceduri privind măsurile provizorii.

În drept

Generalități

- 14 Din coroborarea articolelor 278 TFUE și 279 TFUE, pe de o parte, cu articolul 256 alineatul (1) TFUE, pe de altă parte, reiese că judecătorul delegat cu luarea măsurilor provizorii poate, în măsura în care consideră că împrejurările o impun, să ordone suspendarea executării unui act atacat în fața Tribunalului sau să dispună măsurile provizorii necesare, în temeiul articolului 156 din Regulamentul de procedură al Tribunalului.
- 15 Articolul 156 alineatul (3) din Regulamentul de procedură prevede că cererile de măsuri provizorii trebuie să indice obiectul litigiului, împrejurările care determină urgența, precum și motivele de fapt și de drept care justifică, la prima vedere, dispunerea măsurii provizorii solicitate. Astfel, suspendarea executării unui act și adoptarea celorlalte măsuri provizorii pot fi dispuse de judecătorul delegat cu luarea măsurilor provizorii dacă se demonstrează că o astfel de decizie este justificată, la prima vedere, în fapt și în drept (*fumus boni iuris*) și că sunt urgente în măsura în care, pentru a evita prejudicierea gravă și ireparabilă a intereselor părții care le solicită, acestea trebuie adoptate și trebuie să își producă efectele anterior pronunțării unei hotărâri în acțiunea principală. Aceste condiții sunt cumulative, astfel încât cererile de măsuri provizorii trebuie respinse dacă una dintre aceste condiții nu este îndeplinită [Ordonanța din 14 octombrie 1996, SCK și FNK/Comisia, C-268/96 P(R), Rec., EU:C:1996:381, punctul 30].
- 16 În cadrul acestei examinări de ansamblu, judecătorul delegat cu luarea măsurilor provizorii dispune de o largă putere de apreciere și este liber să stabilească, ținând cont de particularitățile speței, modul în care aceste diferite condiții trebuie să fie verificate, precum și ordinea acestei examinări, din moment ce nicio normă de drept nu îi impune un plan de analiză prestabilit pentru aprecierea necesității de a dispune măsuri provizorii [Ordonanța din 19 iulie 1995, Comisia/Atlantic Container Line și alții, C-149/95 P(R), Rec., EU:C:1995:257, punctul 23, și Ordonanța din 3 aprilie 2007, Vischim/Comisia, C-459/06 P(R), EU:C:2007:209, punctul 25]. Dacă este cazul, judecătorul delegat cu luarea măsurilor provizorii trebuie să evalueze de asemenea interesele prezente în cauză (Ordonanța din 23 februarie 2001, Austria/Consiliul, C-445/00 R, Rec., EU:C:2001:123, punctul 73).
- 17 Ținând seama de înscrisurile de la dosar, judecătorul delegat cu luarea măsurilor provizorii consideră că dispune de toate elementele necesare pentru a se pronunța cu privire la prezenta cerere de măsuri provizorii fără a proceda în prealabil la ascultarea susținerilor orale ale părților.
- 18 În ceea ce privește în speță contenciosul privind protecția provizorie a unor informații pretins confidențiale, trebuie subliniat deja că Comisia nu contestă, în observațiile sale, că, pentru a conserva efectul util al hotărârii care va fi pronunțată în cauza principală, s-ar putea ca o divulgare a documentelor în litigiu să trebuiască să fie împiedicată în mod provizoriu.

- 19 Din această perspectivă, Comisia arată că, în vederea protejării interesului public privind accesul la documentele în litigiu, va solicita Tribunalului să soluționeze cauza principală potrivit procedurii accelerate în temeiul articolelor 151-155 din Regulamentul de procedură.

Cu privire la fumus boni iuris

- 20 Trebuie amintit că în jurisprudență se utilizează mai multe formule pentru a defini, în funcție de circumstanțele cauzei, condiția privind *fumus boni iuris* (a se vedea în acest sens Ordonanța Comisia/Atlantic Container Line și alții, punctul 16 de mai sus, EU:C:1995:257, punctul 26).
- 21 Astfel, această condiție este îndeplinită atunci când cel puțin unul dintre motivele invocate de partea care solicită măsurile provizorii în susținerea acțiunii pe fond nu pare, la prima vedere, lipsit de un temei serios, în măsura în care relevă existența unei controverse juridice importante a cărei soluție nu este evidentă de la bun început. Astfel, întrucât scopul procedurii măsurilor provizorii este de a garanta deplina eficacitate a hotărârii care va fi pronunțată pentru soluționarea litigiului pe fond, pentru a evita o lacună în protecția juridică asigurată de Tribunal, judecătorul delegat cu luarea măsurilor provizorii trebuie să se limiteze să aprecieze „la prima vedere” temeinicia motivelor invocate în cadrul litigiului pe fond pentru a stabili dacă există o probabilitate de succes al acțiunii suficient de mare [a se vedea în acest sens Ordonanța din 10 septembrie 2013, Comisia/Pilkington Group, C-278/13 P(R), Rep., EU:C:2013:558, punctul 67 și jurisprudența citată, și Ordonanța din 8 aprilie 2014, Comisia/ANKO, C-78/14 P(R), Rep., EU:C:2014:239, punctul 15 și jurisprudența citată].
- 22 În speță, Republica Franceză consideră, prin intermediul primului motiv, că Comisia a încălcat articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001. Astfel, guvernul francez ar fi trebuit să își motiveze în mod corespunzător opoziția privind accesul la documentele în litigiu făcând trimitere la două excepții prevăzute de Regulamentul nr. 1049/2001, și anume protecția procedurilor judiciare prin articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță și protecția obiectivelor activităților de anchetă prin articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din acesta, și indicând motivele exacte pentru care o divulgare a documentelor în litigiu ar aduce atingere excepțiilor invocate.
- 23 Or, Comisia ar fi efectuat o apreciere exhaustivă a motivelor pentru care guvernul francez s-a opus divulgării documentelor în litigiu. Astfel, aceasta nu ar fi respectat limitele controlului pe care trebuie să îl efectueze în privința statului membru conform jurisprudenței Curții. Din moment ce guvernul francez și-ar fi motivat în mod corespunzător opoziția la divulgare prin referire la excepțiile menționate la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001, Comisia nu ar fi putut considera aceste argumente ca fiind eronate fără a efectua o analiză care să depășească simpla examinare *prima facie* a acestora.
- 24 Comisia răspunde că era obligată, în temeiul articolului 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001, să examineze dacă, ținând seama de împrejurările speței și de normele de drept aplicabile, motivele invocate de Republica Franceză în susținerea opoziției sale la divulgarea documentelor în litigiu erau de natură să justifice la prima vedere un astfel de refuz. Ea precizează că această dispoziție instituie un proces decizional având ca obiect să stabilească dacă accesul la un document trebuie să fie refuzat în temeiul uneia dintre excepțiile materiale prevăzute la alineatele (1)-(3) ale acesteia. Comisia se opune tezei potrivit căreia ar fi suficient să se refere, chiar fără temei, precum în speță, la una dintre excepțiile prevăzute la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001 pentru a constrânge instituția Uniunii Europene să respingă o cerere de acces la un document al unui stat membru. Astfel, această teză ar echivala cu a conferi acestuia dreptul de a se opune într-un mod cu totul discreționar divulgării respectivelor documente.
- 25 Comisia adaugă că nu a procedat nici pe departe la o analiză exhaustivă a răspunsurilor guvernului francez, ci doar a constatat că justificările invocate referitoare la excepțiile prevăzute la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001 erau vădit neaplicabile. Astfel, ea ar fi constatat, pe de o parte, lipsa unei

„proceduri judiciare” în curs sau rezonabil previzibile și, pe de altă parte, lipsa unei „proceduri de anchetă” pendinte, întrucât procedura prevăzută de Directiva 98/34 fusese închisă. În sfârșit, ar fi constatat lipsa unei legături între această din urmă procedură și o altă procedură de anchetă, precum o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor inițiată sau rezonabil previzibilă, procedura prevăzută de Directiva 98/34 fiind închisă. Prin urmare, ea s-ar fi limitat să verifice *prima facie* existența justificării invocate de guvernul francez și să evalueze dacă aceasta nu conține erori vădite de apreciere, fără a analiza în detaliu temeinicia respectivei motivări.

- 26 În această privință, pe de o parte, trebuie amintit că articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001 conferă statelor membre un statut privilegiat în raport cu ceilalți deținători de documente, prevăzând că orice stat membru dispune, spre deosebire de aceștia, de posibilitatea de a solicita unei instituții să nu divulge conținutul unui document emis de respectivul stat fără „acordul prealabil” al acestuia. Or, cerința unui acord prealabil ar risca să fie lipsită de efecte dacă, fără a se ține seama de opoziția manifestată de statul membru cu privire la divulgarea unui document și chiar și în cazul în care instituția nu dispune de niciun „acord” al statului respectiv, aceasta din urmă ar fi totuși liberă să divulge documentul în cauză. Astfel, o asemenea cerință ar fi lipsită de orice efect util, chiar de orice semnificație, dacă necesitatea de a obține un acord prealabil pentru divulgarea respectivului document ar depinde în ultimă instanță de voința discreționară a instituției care îl deține (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 decembrie 2007, Suedia/Comisia, C-64/05 P, Rep., EU:C:2007:802, punctele 43 și 44).
- 27 Pe de altă parte, articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001 nu poate fi interpretat nici în sensul că ar investi statul membru în cauză cu un drept de veto general și necondiționat care i-ar permite să se opună în mod discreționar divulgării unor documente care emană de la acesta și sunt deținute de o instituție, astfel încât accesul la asemenea documente nu ar mai fi reglementat de dispozițiile regulamentului menționat. În acest sens, articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001 nu autorizează statul membru în cauză să se opună divulgării unor astfel de documente decât în temeiul excepțiilor materiale prevăzute de alineatele (1)-(3) ale acestuia (a se vedea în acest sens Hotărârea Suedia/Comisia, punctul 26 de mai sus, EU:C:2007:802, punctele 75 și 99).
- 28 Rezultă că instituția sesizată cu o cerere de acces la un document care emană de la un stat membru și statul membru respectiv trebuie să inițieze de îndată un dialog loial cu privire la aplicarea eventuală a excepțiilor prevăzute la articolul 4 alineatele (1)-(3) din Regulamentul nr. 1049/2001 și că statul membru care dorește să se opună divulgării documentului în discuție este obligat să motiveze această opoziție în raport cu excepțiile menționate. Instituția nu poate astfel să accepte opoziția acestui stat față de o asemenea divulgare dacă motivarea prezentată nu se întemeiază pe excepțiile enumerate la articolul 4 alineatele (1)-(3) menționat (a se vedea în acest sens Hotărârea Suedia/Comisia, punctul 26 de mai sus, EU:C:2007:802, punctele 86-88).
- 29 În ceea ce privește întinderea și intensitatea controlului exercitat de instituție în privința motivelor de nedivulgare invocate de un stat membru, rezultă dintr-o jurisprudență consacrată a Curții că, înainte de a refuza accesul la un document emis de un stat membru, revine instituției vizate sarcina de a examina dacă acesta și-a întemeiat opoziția pe excepțiile materiale prevăzute la articolul 4 alineatele (1)-(3) din Regulamentul nr. 1049/2001 și dacă și-a motivat în mod corespunzător poziția în această privință. În consecință, în cadrul procesului de adoptare a unei decizii de refuzare a accesului, instituția trebuie să se asigure în legătură cu existența unei astfel de motivări și să o menționeze în decizia adoptată la încheierea procedurii (a se vedea în acest sens Hotărârea Suedia/Comisia, punctul 26 de mai sus, EU:C:2007:802, punctul 99).
- 30 În schimb, după cum a subliniat Curtea în Hotărârea din 21 iunie 2012, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Comisia (C-135/11 P, Rep., EU:C:2012:376, punctele 63 și 64), nu intră în sarcina instituției sesizate efectuarea unei aprecieri exhaustive a deciziei de opoziție a statului membru vizat prin efectuarea unui control care ar depăși verificarea simplei existențe a unei motivări care face trimitere la excepțiile prevăzute la articolul 4 alineatele (1)-(3) din Regulamentul nr. 1049/2001. Astfel,

a impune o asemenea apreciere exhaustivă ar putea avea rezultatul ca, odată efectuată, instituția sesizată să poată proceda, în mod greșit, la comunicarea către solicitant a documentului în cauză, în pofida opoziției, motivată corespunzător, a statului membru care a emis acest document.

31 Trebuie menționat că, în Hotărârea din 14 februarie 2012, Germania/Comisia (T-59/09, Rep., EU:T:2012:75, punctele 51-53 și 57), invocată de Comisie, Tribunalul a statuat că aprecierea care trebuie efectuată de instituție constă în a determina dacă motivele prezentate de statul membru în susținerea opoziției sale la divulgarea documentului sunt de natură să justifice la prima vedere un astfel de refuz, în scopul de a se asigura că aceste motive nu sunt lipsite de temei, precizând că această apreciere nu se limitează la a verifica dacă motivarea prezentată de statul membru este eronată „fără nicio îndoială posibilă” sau dacă aplicarea excepțiilor menționate la articolul 4 alineatele (1)-(3) din Regulamentul nr. 1049/2001 s-ar impune în mod atât de vădit încât nu ar permite „nicio îndoială rezonabilă”.

32 În speță, Comisia admite în mod expres că, pe de o parte, a verificat *prima facie* existența motivelor de opoziție invocate de Republica Franceză și, pe de altă parte, că a evaluat dacă aceste motive nu relevă erori vădite de apreciere. Astfel, punctul 2.2 al deciziei atacate, intitulat „Evaluare *prima facie* a Comisiei”, menționează, la al patrulea-al șaptelea paragraf:

„Comisia apreciază că refuzul autorităților franceze care are la bază articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță nu pare, *prima facie*, că este întemeiat în speță, având în vedere motivarea invocată. Astfel, rezultă că documentele la care se solicită accesul nu sunt strâns legate de un contencios existent sau rezonabil previzibil în acest stadiu. Prin urmare, este vădit că documentele în cauză nu intră sub incidența excepției invocate de autoritățile franceze și că divulgarea lor nu poate fi împiedicată de excepția respectivă. În ceea ce privește motivul refuzului divulgării invocat de autoritățile franceze pe baza excepției referitoare la protejarea obiectivelor activităților de anchetă, prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță, Comisia arată că procedura de notificare a fost finalizată. Astfel, Comisia nu a deschis o anchetă privind o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, ca urmare a adoptării și a publicării, în *Jurnalul Oficial al Republicii Franceze* din 9 iulie 2014, a legii franceze care rezultă din proiectul notificat. Or în temeiul jurisprudenței, este cert că Comisia nu se poate limita să invoce deschiderea eventuală a unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor pentru a justifica, în temeiul protecției interesului public, un refuz al accesului la ansamblul documentelor vizate de cererea unui cetățean [...] În consecință, dat fiind că nu există nicio anchetă în curs, aplicabilitatea excepției menționate mai sus pare, în acest stadiu, pur ipotetică, iar invocarea ei pare, așadar, la prima vedere, ca neîntemeiată în speță.”

33 Astfel, Comisia și-a întemeiat, în mod evident, decizia atacată pe Hotărârea Germania/Comisia, punctul 31 de mai sus (EU:T:2012:75).

34 Or, pare incert că raționamentul, extensiv, dezvoltat în respectiva hotărâre a Tribunalului, în măsura în care a permis Comisiei să examineze, fie și *prima facie*, temeinicia motivării invocate de Republica Franceză în susținerea opoziției sale la divulgarea documentelor în litigiu, poate fi considerat coerent cu Hotărârea IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Comisia, punctul 30 de mai sus (EU:C:2012:376), potrivit căreia „nu intră în sarcina instituției sesizate” să efectueze un control al deciziei de opoziție a statului membru vizat „care ar depăși verificarea simplei existențe a unei motivări care face trimitere la excepțiile prevăzute la articolul 4 alineatele (1)-(3) din Regulamentul nr. 1049/2001”.

35 În această privință, trebuie arătat că Hotărârea Germania/Comisia, punctul 31 de mai sus (EU:T:2012:75), deși a dobândit autoritate de lucru judecat, este anterioară Hotărârii IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Comisia, punctul 30 de mai sus (EU:C:2012:376). În consecință, este evident că Tribunalul nu putea ține seama, în formularea abordării sale extensive, de abordarea aparent mai restrictivă elaborată de Curte. Pe de altă parte, Curtea nu a avut ocazia de a se pronunța, între timp, asupra acestei evoluții jurisprudențiale. Printre altele, Curtea nu a examinat încă problema

dacă abordarea Tribunalului ar putea eventual să fie compatibilă cu cea a Curții ca urmare a interpretării condiției, stabilită de aceasta din urmă, potrivit căreia opoziția exprimată de statul membru trebuie să fie „motivată corespunzător” (Hotărârea Suedia/Comisia, punctul 26 de mai sus, EU:C:2007:802, punctul 99, și Hotărârea IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Comisia, punctul 30 de mai sus, EU:C:2012:376, punctul 64).

- 36 Judecătorul delegat cu luarea măsurilor provizorii nu poate, așadar, decât să constate că dezbaterile purtate de părți relevă existența, în stadiul procedurii măsurilor provizorii, a unei controverse juridice importante a cărei soluție nu este evidentă de la bun început, dar care merită o examinare aprofundată care trebuie efectuată de instanța de fond.
- 37 De altfel, chiar presupunând că Comisia a fost autorizată să efectueze o examinare *prima facie* a temeiniciei motivării invocate de Republica Franceză în susținerea opoziției sale la o divulgare a documentelor în litigiu, nu pare, la prima vedere, că Comisia are temei să aprecieze, în decizia atacată, că justificările invocate de Republica Franceză în temeiul excepțiilor prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a doua și a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 sunt vădit lipsite de orice relevanță.
- 38 În această privință, trebuie arătat că, întrucât judecătorul delegat cu luarea măsurilor provizorii trebuie să exercite un control *prima facie* în ceea ce privește decizia atacată, în care și Comisia a efectuat o examinare *prima facie* a temeiniciei motivelor invocate de Republica Franceză, aprecierea acestei problematice implică un grad de control dublu limitat. În consecință, existența unui *fumus boni iuris* nu ar putea fi exclusă decât în ipoteza în care inaplicabilitatea excepțiilor invocate de Republica Franceză ar fi atât de clară și de evidentă încât invocarea acestora ar echivala cu un abuz de procedură din partea Republicii Franceze (a se vedea prin analogie Ordonanța din 10 iunie 2014, Stahlwerk Bous/Comisia, T-172/14 R, EU:T:2014:558, punctul 50).
- 39 Or, acest lucru nu este valabil în speță.
- 40 Astfel, deși este adevărat că măsura care a făcut obiectul procedurii întemeiate pe Directiva 98/34 a fost adoptată în iulie 2014 sub forma Legii franceze 2014-779 și că nici Comisia, nici Republica Austria nu au efectuat, până în prezent, niciun demers privind inițierea unei proceduri jurisdicționale de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva Republicii Franceze, nu poate fi exclus în mod categoric ca legea franceză menționată să facă obiectul unei plângeri din partea unui particular, susceptibilă să declanșeze o procedură jurisdicțională, în sensul articolului 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, fie în fața instanței Uniunii, fie în fața instanței naționale, iar cererea de acces la documentele în litigiu pe care Comisia a admis-o în decizia atacată să tindă să consolideze o asemenea plângere, cu atât mai mult cu cât articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1049/2001 scutește solicitantul de obligația de a-și motiva cererea de acces. Din această perspectivă, procedura principală pune problema importantă dacă și, eventual, pentru ce perioadă Republica Franceză poate solicita în mod rezonabil ca documentele în litigiu să primească un tratament confidențial în scopul de a se evita să fie folosite pentru inițierea unei proceduri judiciare.
- 41 În plus, aceeași problemă pare de asemenea relevantă pentru excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, în măsura în care exploatarea documentelor în litigiu, de care se teme Republica Franceză, ar putea aduce atingere activităților de anchetă desfășurate de Comisie. Este adevărat că, în Hotărârea din 16 aprilie 2015, Schlyter/Comisia (T-402/12, Rep., atacată cu recurs, EU:T:2015:209, punctul 53 și următoarele), Tribunalul a considerat că procedura prevăzută de Directiva 98/34 nu intră sub incidența unei activități de anchetă în sensul respectivei dispoziții. Cu toate acestea, astfel cum Republica Franceză amintește în mod întemeiat, această hotărâre nu a dobândit încă autoritate de lucru judecat, întrucât a atacat-o cu recurs la Curte (cauza C-331/15 P), ceea ce instanța de fond nu va putea ignora.

- 42 În plus, instanța de fond va trebui să examineze coerența Hotărârii Schlyter/Comisia, punctul 41 de mai sus (EU:T:2015:209), cu Hotărârea din 25 septembrie 2014, Spirlea/Comisia (T-306/12, Rep., atacată cu recurs, EU:T:2014:816, punctul 45). În această din urmă hotărâre, Tribunalul a considerat că o procedură de cooperare specifică între Comisie și statele membre care urmărește soluționarea unor eventuale încălcări ale dreptului Uniunii astfel încât să evite deschiderea formală a unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor poate fi calificată drept activitate de anchetă în sensul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001. Or, în opinia Republicii Franceze, această procedură de cooperare este comparabilă în mare măsură cu cea prevăzută de Directiva 98/34, ambele prezentând puternice similitudini cu etapa precontencioasă a unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. În sfârșit, instanța de fond va trebui să se pronunțe asupra eventualei relevanțe pentru soluționarea prezentului litigiu a Hotărârii din 16 iulie 2015, ClientEarth/Comisia (C-612/13 P, Rep., EU:C:2015:486).
- 43 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se constate că prezenta cauză ridică probleme juridice inedite care, la prima vedere, nu pot fi considerate ca vădit lipsite de relevanță, ci a căror soluționare necesită o examinare aprofundată în cadrul procedurii principale.
- 44 Prin urmare, este necesar să se admită existența unui *fumus boni iuris* în ceea ce privește caracterul confidențial al documentelor în litigiu.
- 45 Pe de altă parte, Comisia a recunoscut ea însăși că, într-o situație precum cea din speță, decizia de a divulga documentele în litigiu ar trebui, ca regulă generală, să fie suspendată, cu excepția cazului în care *fumus boni iuris* este total inexistent, iar acțiunea jurisdicțională trebuie să fie calificată vădit abuzivă, ceea ce nu se poate pretinde în speță.

Cu privire la evaluarea comparativă a intereselor

- 46 Potrivit unei jurisprudențe consacrate, evaluarea comparativă a intereselor constă pentru judecătorul delegat cu luarea măsurilor provizorii în a stabili dacă interesul părții care solicită dispunerea măsurilor provizorii prevalează sau nu prevalează asupra interesului pe care îl prezintă aplicarea imediată a actului în litigiu, examinând în special dacă eventuala anulare a acestui act de către instanța de fond ar permite schimbarea situației rezultate din executarea imediată a acestuia și, invers, dacă suspendarea executării respectivului act ar fi de natură să împiedice efectul deplin al acestuia în cazul în care acțiunea principală ar fi respinsă (a se vedea în acest sens Ordonanța din 11 mai 1989, Radio Telefis Eireann și alții/Comisia, 76/89 R, 77/89 R și 91/89 R, Rec., EU:C:1989:192, punctul 15, și Ordonanța din 26 iunie 2003, Belgia și Forum 187/Comisia, C-182/03 R și C-217/03 R, Rec., EU:C:2003:385, punctul 142).
- 47 În ceea ce privește în special condiția potrivit căreia situația juridică creată printr-o ordonanță privind măsurile provizorii trebuie să fie reversibilă, este necesar să se arate că scopul procedurii privind măsurile provizorii se limitează la a garanta deplina eficacitate a viitoarei decizii pe fond [a se vedea în acest sens Ordonanța din 27 septembrie 2004, Comisia/Akzo și Akcros, C-7/04 P(R), Rec., EU:C:2004:566, punctul 36]. În consecință, această procedură are un caracter pur accesoriu în raport cu procedura principală, pe care se grefează (Ordonanța din 12 februarie 1996, Lehrfreund/Consiliul și Comisia, T-228/95 R, Rec., EU:T:1996:16, punctul 61), astfel încât hotărârea pronunțată de judecătorul delegat cu luarea măsurilor provizorii trebuie să aibă un caracter provizoriu, respectiv aceasta nu poate nici să prejudece sensul viitoarei hotărâri pe fond, nici să îi confere acesteia un caracter iluzoriu, lipsind-o de efect util (Ordonanța din 17 mai 1991, CIRFS și alții/Comisia, C-313/90 R, Rec., EU:C:1991:220, punctul 24, și Ordonanța din 12 decembrie 1995, Connolly/Comisia, T-203/95 R, Rec., EU:T:1995:208, punctul 16).

- 48 Rezultă în mod necesar că interesul susținut de o parte în procedura măsurilor provizorii nu merită să i se confere protecție atunci când această parte solicită judecătorului delegat cu luarea măsurilor provizorii să adopte o decizie care, departe de a avea un caracter pur provizoriu, ar avea ca efect prejudicarea sensului viitoarei decizii cu privire la fond și i-ar conferi acesteia un caracter iluzoriu, lipsind-o de efect util.
- 49 În speță, Tribunalul va trebui să se pronunțe în cadrul litigiului principal cu privire la aspectul dacă decizia atacată – prin care Comisia a respins cererea de confidențialitate a Republicii Franceze și și-a manifestat intenția de a divulga unui terț documentele în litigiu – trebuie anulată pentru încălcarea naturii confidențiale a documentelor în litigiu în temeiul articolului 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001. În această privință, este evident că, pentru a menține efectul util al unei hotărâri prin care se anulează decizia atacată, Republica Franceză trebuie să fie în măsură să evite o divulgare prematură a respectivelor documente de către Comisie. Or, o hotărâre de anulare ar avea un caracter iluzoriu și ar fi lipsită de efect util dacă prezenta cerere de măsuri provizorii ar fi respinsă, întrucât această respingere ar avea drept consecință să permită Comisiei divulgarea imediată a documentelor în litigiu și, prin urmare, ar prejudica *de facto* sensul viitoarei hotărâri pe fond, și anume respingerea acțiunii în anulare.
- 50 În consecință, interesul Republicii Franceze trebuie să prevaleze față de interesul de a respinge cererea de măsuri provizorii, cu atât mai mult cu cât dispunerea suspendării executării solicitate nu ar însemna decât menținerea, pentru o perioadă limitată, a statu-quoului, în condițiile în care nimic nu permite să se afirme că o divulgare prematură a documentelor în litigiu ar răspunde unei nevoi imperative.

Cu privire la urgență

- 51 Potrivit unei jurisprudențe constante, caracterul urgent al unei cereri de măsuri provizorii trebuie apreciat în raport cu necesitatea existentă de a decide provizoriu în scopul evitării producerii unui prejudiciu grav și ireparabil pentru partea care solicită măsurile provizorii. Această parte este cea care trebuie să aducă dovada serioasă că nu poate aștepta finalizarea procedurii privind acțiunea principală fără a suferi personal un prejudiciu de această natură (a se vedea Ordonanța din 19 septembrie 2012, Grecia/Comisia, T-52/12 R, Rep., EU:T:2012:447, punctul 36 și jurisprudența citată).
- 52 Întrucât prezenta cerere de măsuri provizorii este formulată de Republica Franceză, trebuie amintit că statele membre sunt răspunzătoare de interesele considerate generale pe plan național. Prin urmare, ele pot asigura apărarea acestora în cadrul unei proceduri privind măsurile provizorii și pot solicita dispunerea unor măsuri provizorii susținând, printre altele, că măsura contestată riscă să compromită în mod serios îndeplinirea misiunilor lor de stat (a se vedea în acest sens Ordonanța Grecia/Comisia, punctul 51 de mai sus, EU:T:2012:447, punctul 37 și jurisprudența citată).
- 53 În consecință, trebuie examinat dacă Republica Franceză a reușit să facă dovada că o executare imediată a deciziei atacate ar risca să îi cauzeze un prejudiciu grav și ireparabil ca urmare a faptului că, printre altele, aceasta ar afecta în mod serios îndeplinirea misiunilor sale de stat.
- 54 În acest cadru, Republica Franceză arată că, în cazul respingerii cererii de măsuri provizorii, hotărârea pronunțată de Tribunal la sfârșitul procedurii principale ar fi privată de orice eficacitate, ceea ce i-ar cauza un prejudiciu grav și ireparabil. Astfel, de îndată ce documentele în litigiu ar fi devenit publice, nicio măsură nu ar putea repune lucrurile în situația anterioară.
- 55 În ceea ce privește gravitatea prejudiciului cauzat prin divulgarea documentelor comunicate în cadrul procedurii prevăzute de Directiva 98/34, Republica Franceză susține că, chiar după închiderea acestei proceduri, publicitatea ar fi de natură să închidă calea unei soluționări judicioase și în conformitate cu legea a conflictului, permițând în mod dificil decidenților politici să revină asupra pozițiilor adoptate și făcând imposibilă o soluție amiabilă. În plus, potrivit Republicii Franceze, încrederea necesară

dialogului dintre Comisie și statele membre nu ar putea fi restabilită în cazul în care confidențialitatea la care se poate aștepta statul membru este iremediabil pierdută. Numărul în creștere al cererilor de acces din partea lumii economice la documentele comunicate între Comisie și statele membre în cadrul Directivei 98/34 ar avea ca efect exercitarea unei presiuni irezistibile asupra spațiului de discuții care se stabilește în cadrul acestei directive și ar priva procedura respectivă de eficacitate.

- 56 În sfârșit, Republica Franceză consideră că acest prejudiciu, întrucât nu poate face obiectul unei reparații pecuniare, este în mod necesar ireparabil.
- 57 În această privință, trebuie amintit că prejudiciul invocat în speță rezultă din divulgarea unor informații pretins confidențiale. Or, pentru a aprecia natura gravă și ireparabilă a acestui prejudiciu, judecătorul delegat cu luarea măsurilor provizorii trebuie în mod necesar să plece de la premisa potrivit căreia informațiile pretins confidențiale sunt efectiv de o asemenea natură, în conformitate cu susținerile formulate de Republica Franceză atât prin cererea formulată pe fond, cât și în cadrul procedurii măsurilor provizorii [a se vedea în acest sens Ordonanța Comisia/Pilkington Group, punctul 21 de mai sus, EU:C:2013:558, punctul 38, și Ordonanța din 28 noiembrie 2013, EMA/AbbVie, C-389/13 P(R), EU:C:2013:794, punctul 38].
- 58 În consecință, trebuie considerat, pentru nevoile prezentei examinări a urgenței, că documentele în litigiu au un caracter confidențial, în conformitate cu raționamentul Republicii Franceze potrivit căruia divulgarea lor ar încălca articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001, în măsura în care a făcut trimitere în mod util la excepțiile vizate la articolul 4 alineatul (2) a doua și a treia liniuță din acest regulament. Potrivit raționamentului Republicii Franceze, a cărui relevanță trebuie admisă ca premisă, procedura prevăzută de Directiva 98/34, care intră sub incidența unei activități de anchetă în sensul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din regulamentul menționat, prezintă puternice similitudini cu etapa precontencioasă a procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, în sensul că cuprinde o fază de dialog între statul membru și Comisie având ca obiectiv permiterea unei negocieri și, eventual, a unei apropieri amiabile a pozițiilor divergente în ceea ce privește buna aplicare a dreptului Uniunii. Acest obiectiv nu ar putea fi atins decât într-un climat de strictă încredere reciprocă între Comisie și statul în cauză. Or, o divulgare a unor documente comunicate cu ocazia acestei proceduri ar compromite încrederea reciprocă și ar reduce aproape la zero orice șansă de a se ajunge la un acord. În aceste împrejurări, o divulgare a documentelor în litigiu, emise de Republica Franceză cu încrederea legitimă că Comisia le va rezerva tratamentul confidențial necesar, ar fi susceptibilă să aducă atingere strategiei de apărare pe care acest stat membru ar putea să fi nevoit să o adopte într-o procedură jurisdicțională declanșată, dacă este cazul, ca urmare a unei executări imediate a deciziei atacate de terțul solicitant în fața instanței naționale sau a instanței Uniunii și având ca obiect conformitatea cu dreptul Uniunii a Legii franceze 2014-779 (a se vedea punctul 40 de mai sus).
- 59 Rezultă că o astfel de apărare a legii în discuție face parte dintre misiunile de stat cu care este investită Republica Franceză și că o divulgare a documentelor în litigiu ar aduce o atingere serioasă acestei misiuni. Or, judecătorul delegat cu luarea măsurilor provizorii, obligat să pornească de la premisa care tocmai a fost expusă, nu poate nega gravitatea prejudiciului pe care l-ar suferi Republica Franceză în ceea ce privește atingerea adusă îndeplinirii misiunilor sale de stat.
- 60 Situația este aceeași în privința caracterului ireparabil al acestui prejudiciu.
- 61 Astfel, după cum Republica Franceză a arătat în mod întemeiat, în ceea ce privește divulgarea unor informații a căror confidențialitate trebuie să fie prezumată, este evident că o anulare ulterioară de către Tribunal a deciziei atacate nu ar avea ca efect eliminarea prejudiciului suferit din cauza acestei divulgări și, prin urmare, repunerea lucrurilor în situația anterioară. Întrucât prejudiciul invocat în speță nu este de ordin pecuniar, acesta nu poate fi reparat, printre altele, printr-o compensație financiară în urma unei acțiuni în despăgubire îndreptate împotriva Comisiei (a se vedea în acest sens Ordonanța EMA/AbbVie, punctul 57 de mai sus, EU:C:2013:794, punctele 45 și 46).

- 62 Ținând seama de considerațiile care precedă, trebuie constatat că în speță este îndeplinită condiția privind urgența, riscul survenirii unui prejudiciu grav și ireparabil pentru Republica Franceză fiind dovedit corespunzător cerințelor legale.
- 63 Pe de altă parte, Comisia recunoaște ea însăși, ținând seama de configurația procedurală specială a prezentului litigiu – și anume divulgarea imediată a documentelor în litigiu în caz de respingere a cererii de măsuri provizorii –, că s-ar cauza un prejudiciu grav și ireparabil poziției procedurale a Republicii Franceze. Astfel, o divulgare a acestor documente ar echivala cu lipsirea cauzei principale de obiect și ar avea în mod necesar efecte definitive care depășesc obiectul normal, provizoriu, al procedurii măsurilor provizorii.
- 64 În consecință, toate condițiile fiind îndeplinite în acest scop, cererea de suspendare a executării deciziei atacate trebuie admisă.

Pentru aceste motive,

PREȘEDINTELE TRIBUNALULUI

dispune:

- 1) **Suspendă executarea Deciziei GESTDEM 2014/6046 a Comisiei Europene din 21 aprilie 2015 privind o cerere de confirmare a accesului la documente 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, prin care Comisia a permis accesul la două documente emise de autoritățile franceze, care îi fuseseră transmise în cadrul procedurii prevăzute de Directiva 98/34/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 22 iunie 1998 referitoare la procedura de furnizare de informații în domeniul standardelor, reglementărilor tehnice și al normelor privind serviciile societății informaționale.**
- 2) **Cererea privind cheltuielile de judecată se soluționează odată cu fondul.**

Luxemburg, 1 septembrie 2015.

Grefier
E. Coulon

Președinte
M. Jaeger