



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL PRIIT PIKAMĂE
prezentate la 9 iulie 2020¹

Cauza C-342/19 P

**Fabio De Masi,
Yanis Varoufakis
împotriva**

Băncii Centrale Europene (BCE)

„Recurs – Acces la documentele Băncii Centrale Europene (BCE) – Document legat de activitatea principală a BCE – Decizia 2004/258/CE – Articolul 4 alineatele (2) și (3) – Domeniu de aplicare – Refuzul de a acorda acces la un document pentru uz intern – Legătura documentului cu o procedură decizională în curs de desfășurare sau încheiată”

I. Introducere

1. Prin intermediul recursului formulat, domnii Fabio De Masi și Yanis Varoufakis solicită anularea Hotărârii Tribunalului Uniunii Europene din 12 martie 2019, De Masi și Varoufakis/BCE², prin care s-a respins acțiunea în anulare a deciziei Băncii Centrale Europene (BCE) din 16 octombrie 2017 de respingere a cererii acestora de acces la un document din 23 aprilie 2015 intitulat „Răspunsuri la întrebări privind interpretarea articolului 14.4 din Protocolul privind Statutul SEBC și al BCE”.
2. Contenciosul privind accesul la documentele deținute de BCE a avut ca rezultat foarte puține hotărâri ale Curții, spre deosebire de cel ocazionat de aplicarea Regulamentului nr. 1049/2001³, iar prezenta cauză oferă astfel Curții ocazia de a-și clarifica jurisprudența în acest domeniu specific.
3. În conformitate cu solicitarea Curții, prezentele concluzii se vor concentra pe al treilea motiv de recurs, referitor în special la formularea excepțiilor de la dreptul de acces prevăzute de Decizia 2004/258/CE⁴ și la domeniul de aplicare al documentelor pentru uz intern în sensul articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din această directivă.

¹ Limba originală: franceza.

² Hotărârea T-798/17, nepublicată, denumită în continuare „hotărârea atacată”, EU:T:2019:154.

³ Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (JO 2001, L 145, p. 43, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 76).

⁴ Decizia Băncii Centrale Europene din 4 martie 2004 privind accesul public la documentele Băncii Centrale Europene (JO 2004, L 80, p. 42, Ediție specială, 10/vol. 5, p. 229), astfel cum a fost modificată prin Decizia (UE) 2015/529 a Băncii Centrale Europene din 21 ianuarie 2015 (denumită în continuare „Decizia 2004/258”).

II. Cadrul juridic

A. Dreptul primar

4. Articolul 15 din TFUE prevede:

„(1) În scopul promovării unei bune guvernări și asigurării participării societății civile, instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii acționează respectând în cel mai înalt grad principiul transparenței.

(2) Parlamentul European se întrunește în ședințe publice, de asemenea și Consiliul în cazul în care dezbate și votează un proiect de act legislativ.

(3) Orice cetățean al Uniunii și orice persoană fizică sau juridică, care are reședința sau sediul statutar într-un stat membru, are drept de acces la documentele instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii, indiferent de suportul pe care se află aceste documente, sub rezerva principiilor și condițiilor care vor fi stabilite în conformitate cu prezentul alineat.

Principiile generale și limitele care, din motive de interes public sau privat, reglementează exercitarea dreptului de acces la documente se stabilesc prin regulamente de către Parlamentul European și Consiliu, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară.

Fiecare instituție, organ, oficiu sau agenție asigură transparența lucrărilor lor și elaborează, în regulamentul său de procedură, dispoziții speciale privind accesul la propriile documente, în conformitate cu regulamentele menționate la al doilea paragraf.

(4) Dispozițiile prezentului alineat se aplică Curții de Justiție a Uniunii Europene, Băncii Centrale Europene și Băncii Europene de Investiții numai în cazul în care exercită funcții administrative.

(5) Parlamentul European și Consiliul asigură publicarea documentelor privind procedurile legislative în condițiile prevăzute de regulamentele menționate la al doilea paragraf.”

B. Decizia 2004/258

5. Considerentele (1)-(3) ale Deciziei 2004/258 au următorul cuprins:

„(1) Articolul 1 al doilea paragraf din Tratatul privind Uniunea Europeană consacră conceptul de transparență, declarând că tratatul marchează o nouă etapă în procesul de creare a unei uniuni tot mai profunde între popoarele Europei, în cadrul căreia deciziile se iau cu respectarea deplină a principiului transparenței și cât mai aproape cu putință de cetățeni. Transparența sporește legitimitatea, eficacitatea și responsabilitatea administrației, consolidând astfel principiile democrației.

(2) În Declarația comună cu privire la 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, Parlamentul European, Consiliul și Comisia solicită celorlalte instituții și organe ale Uniunii să adopte norme interne privind accesul public la documente care să țină seama de principiile și limitele stabilite de regulament. Regimul privind accesul public la documentele BCE stabilit de Decizia BCE/1998/12 din 3 noiembrie 1998 privind accesul public la documentele și la arhivele Băncii Centrale Europene trebuie revizuit în mod corespunzător.

(3) Este necesară acordarea unui acces mai larg la documentele BCE, protejând în același timp independența BCE și a băncilor centrale naționale (BCN) prevăzută la articolul 108 din tratat și la articolul 7 [din Protocolul privind Statutul Sistemului European al Băncilor Centrale și Statutul BCE], precum și confidențialitatea anumitor aspecte care țin de îndeplinirea sarcinilor BCE. Pentru a asigura eficacitatea procesului de luare a deciziilor, inclusiv consultările și pregătirile interne, reuniunile organelor de decizie ale BCE sunt confidențiale, cu excepția cazului în care organul în cauză decide să facă public rezultatul deliberărilor sale.”

6. Articolul 2 din această decizie prevede:

„(1) Orice cetățean al Uniunii și orice persoană fizică sau juridică rezidentă sau având sediul social într-un stat membru are drept de acces la documentele BCE, sub rezerva condițiilor și limitelor definite în prezenta decizie.

(2) Sub rezerva aceluiași condiții și limite, BCE poate acorda acces la documentele BCE oricăror persoane fizice sau juridice care nu sunt rezidente sau care nu au sediul social într-un stat membru.

[...]”

7. Articolul 4 din Decizia 2004/258 prevede:

„[...]

(2) BCE refuză accesul la un document în cazul în care divulgarea informațiilor ar aduce atingere protecției:

[...]

– procedurilor judiciare și consultanței juridice;

[...]

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

(3) Accesul la un document redactat sau primit de BCE pentru uz intern, ca parte a deliberărilor și consultărilor preliminare din cadrul BCE, sau pentru schimburile de opinii între BCE și BCN, [autoritățile naționale competente (ANC)] sau [autoritățile naționale desemnate (AND)], este refuzat chiar după ce decizia a fost luată, cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea.

Accesul la documente care reflectă schimbul de opinii între BCE și alte autorități și organisme relevante este refuzat chiar după ce decizia a fost luată, dacă divulgarea documentului ar submina în mod substanțial eficacitatea cu care BCE își îndeplinește atribuțiile, cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea.

[...]

(5) În cazul în care oricare dintre excepții se referă doar la părți din documentul solicitat, celelalte părți ale documentului se divulgă.

[...]”

III. Istoricul litigiului

8. Istoricul litigiului a fost redat de Tribunal la punctele 1-6 din hotărârea atacată și, în scopul prezentei proceduri, poate fi rezumat după cum urmează.

9. Fiind informați de BCE despre existența unei consultanțe juridice externe din data de 23 aprilie 2015, intitulată „Răspunsuri la întrebări privind interpretarea articolului 14.4 din Protocolul privind Statutul Sistemului European al Băncilor Centrale și al Băncii Centrale Europene” (denumită în continuare „documentul în litigiu”), domnii De Masi și Varoufakis (denumiți în continuare „reclamanții”) au solicitat BCE accesul la acest document prin scrisoarea din 7 iulie 2017.

10. Prin scrisoarea din 3 august 2017, BCE a refuzat accesul la documentul menționat în temeiul excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Decizia 2004/258, privind protecția consultanței juridice, pe de o parte, și al excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din aceeași decizie, privind protecția documentelor pentru uz intern, pe de altă parte.

11. Prin scrisoarea din 30 august 2017, reclamanții au formulat o cerere de confirmare a accesului la documentul în litigiu, în temeiul articolului 7 alineatul (2) din decizia menționată.

12. Prin decizia din 16 octombrie 2017, BCE a confirmat refuzul accesului la documentul în litigiu, în temeiul aceluiași excepții precum cele invocate în decizia din 3 august 2017.

IV. Procedura în fața Tribunalului și hotărârea atacată

13. Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 8 decembrie 2017, reclamanții au formulat o acțiune în anularea deciziei din 16 octombrie 2017.

14. În susținerea acestei acțiuni, reclamanții au invocat în esență două motive, întemeiate pe încălcarea articolului 4 alineatul (2) a doua liniuță din Decizia 2004/258 și, respectiv, pe încălcarea articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din această decizie.

15. BCE a solicitat respingerea acțiunii.

16. Prin hotărârea atacată, Tribunalul a respins acțiunea reclamanților ca nefondată. După analizarea celui de al doilea motiv, acesta a statuat, la punctul 74 din hotărârea atacată, că BCE a putut în mod întemeiat să justifice refuzul de a acorda acces la documentul în litigiu pe excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258. Astfel, Tribunalul a considerat că nu este necesară analizarea primului motiv, care vizează excepția de la dreptul de acces prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din această decizie.

17. În acest scop, Tribunalul a exclus faptul că este necesară dovedirea unei atingeri grave aduse procesului decizional, cum prevede articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din decizia respectivă, și a arătat la punctul 30 din hotărârea atacată că refuzul întemeiat pe această dispoziție presupune doar dovedirea, pe de o parte, a faptului că documentul în litigiu este pentru uz intern, ca parte a deliberărilor și a consultărilor preliminare din cadrul BCE, sau pentru schimburi de opinii între BCE și autoritățile naționale relevante și, pe de altă parte, a faptului că nu există un interes public superior care să justifice divulgarea acestui document. Astfel, acesta a arătat că BCE a considerat în mod întemeiat că documentul în cauză este pentru uz intern, în sensul articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din aceeași decizie, în măsura în care aceasta a apreciat că documentul respectiv era destinat furnizării unor informații și a unui sprijin la deliberările Consiliul guvernatorilor în cadrul competențelor atribuite acestuia în temeiul articolului 14.4 din Protocolul nr. 4 privind Statutul SEBC și al BCE (denumit în continuare „Protocolul privind SEBC și BCE”).

18. În cadrul aprecierii argumentelor invocate de reclamanți, Tribunalul a respins, în primul rând, afirmația potrivit căreia excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258 nu este aplicabilă documentului în litigiu, întrucât acesta ar reprezenta o consultanță juridică care intră în domeniul de aplicare al excepției privind protecția consultanței juridice, prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din această decizie.

19. În al doilea rând, acesta a respins argumentul reclamanților conform căruia condițiile de aplicare a articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din decizia menționată nu sunt îndeplinite având în vedere că documentul în litigiu, pe de o parte, nu ar fi de natură internă și, pe de altă parte, nu ar avea legătură cu o procedură concretă.

20. În al treilea rând, Tribunalul a analizat și a respins obiecția întemeiată pe încălcarea obligației de motivare.

21. La punctele 62-73 din hotărârea atacată, Tribunalul a examinat al doilea aspect al celui de al doilea motiv, întemeiat pe existența unui interes public superior care să justifice divulgarea documentului în litigiu, și a dispus respingerea lui.

V. Concluziile părților

22. Prin recursul formulat, recurenții solicită Curții:

- anularea în totalitate a hotărârii atacate și admiterea concluziilor formulate în primă instanță, precum și
- obligarea intimetei la plata cheltuielilor de judecată în conformitate cu articolul 184 din Regulamentul de procedură al Curții coroborat cu articolul 137 și următoarele din acest regulament.

23. BCE solicită:

- respingerea recursului și
- obligarea recurenților la plata cheltuielilor de judecată.

VI. Analiză juridică

24. În susținerea recursului, recurenții invocă patru motive întemeiate, în primul rând, pe încălcarea articolului 10 alineatul (3) TUE, a articolului 15 alineatul (1) și a articolului 298 alineatul (1) TFUE, precum și a articolului 42 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, în al doilea rând, pe încălcarea obligației de motivare, în al treilea rând, pe încălcarea articolului 4 alineatele (2) și (3) din Decizia 2004/258, în al patrulea rând, pe încălcarea dreptului primar, prin faptul că Tribunalul a refuzat să recunoască existența unui interes public superior care să justifice divulgarea documentului în litigiu.

25. Prezentele concluzii vizează numai al treilea motiv, structurat pe două aspecte. Astfel, Tribunalul, pe de o parte, a încălcat domeniul de aplicare al articolului 4 alineatele (2) și, respectiv, (3) din Directiva 2004/258 și, pe de altă parte, a săvârșit o eroare de drept prin faptul de a considera întemeiat refuzul accesului, în temeiul articolului 4 alineatul (3) din decizia respectivă, chiar dacă documentul în cauză nu era pentru uz intern în sensul acestei dispoziții.

26. Înainte de a analiza motivul sus-menționat, considerăm necesară stabilirea cadrului juridic al acestei analize, având în vedere trimiterea făcută atât de Tribunal în hotărârea atacată, cât și de recurenți în recursul lor, la soluțiile adoptate de Curte în jurisprudența sa privind Regulamentul nr. 1049/2001.

A. Cu privire la cadrul juridic din analiză

27. Este cert că cererile de acces la documentele deținute de BCE trebuie formulate numai în temeiul Deciziei 2004/258, în virtutea căreia a fost respinsă cererea recurenților.

28. Trebuie menționat că adoptarea Deciziei 2004/258 rezultă din declarația comună privind 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 Comisiei⁵, prin care Parlamentul European, Consiliul și Comisia au solicitat celorlalte instituții și organisme ale Uniunii să adopte norme interne privind accesul public la documente care să țină seama de principiile și de limitele stabilite de regulamentul menționat.

29. Decizia 2004/258 urmărește, astfel cum se menționează în considerentul (3) al acesteia, să permită un acces la documentele BCE mai larg decât cel care exista sub regimul stabilit prin Decizia 1999/284/CE a Băncii Centrale Europene din 3 noiembrie 1998 privind accesul public la documentele și la arhivele Băncii Centrale Europene⁶ (BCE/1998/12), garantând totodată protecția independenței BCE și a BCN, prevăzută la articolul 108 TFUE și la articolul 7 din Protocolul privind SEBC și BCE, precum și confidențialitatea anumitor aspecte care țin de îndeplinirea misiunilor BCE⁷.

30. Potrivit articolului 3 litera (a) din Decizia 2004/258, documentul la care se referă acesta trebuie înțeles ca fiind cel elaborat sau deținut de BCE și „referitor la politicile, activitățile sau deciziile sale”, formulare care are un caracter general. Astfel cum arată în mod explicit BCE în înscrisurile sale depuse atât la Tribunal, cât și la Curte, dreptul de acces acordat prin această decizie nu privește doar documentele care au legătură cu sarcinile administrative ale acesteia, ci se extinde, în mod general, la toate „documentele BCE”.

31. În consecință, adoptarea Deciziei 2004/258 este anterioară intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona la 1 decembrie 2009, care marchează o modificare, în ceea ce privește dreptul primar, a cadrului juridic privind accesul public la documentele instituțiilor Uniunii, introducerea articolului 15 TFUE, care a înlocuit articolul 255 CE, extinzând domeniul de aplicare al principiului transparenței în dreptul Uniunii. Astfel, spre deosebire de articolul 255 CE, al cărui domeniu de aplicare era limitat la documentele Parlamentului, ale Consiliului și ale Comisiei, articolul 15 alineatul (3) TFUE prevede în prezent un drept de acces la documentele instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii, inclusiv ale Curții de Justiție a Uniunii Europene, ale Băncii Centrale Europene și ale Băncii Europene de Investiții, în cazul în care acestea exercită funcții administrative⁸.

5 JO 2001, L 73, p. 5, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 76.

6 JO 1999, L 110, p. 30.

7 Decizia 2004/258 a fost modificată prin Decizia 2011/342/UE a BCE din 9 mai 2011 (BCE/2011/6) (JO 2011, L 158, p. 37) și prin Decizia (UE) 2015/529 a BCE din 21 ianuarie 2015 (BCE/2015/1) (JO 2015, L 84, p. 64). Acest din urmă act a introdus o modificare la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258, în temeiul căruia a fost adoptat refuzul de acces incriminat, și a inserat un al doilea paragraf după alineatul menționat.

8 A se vedea Hotărârea din 18 iulie 2017, Comisia/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563, punctele 50 și 51).

32. Potrivit articolului 15 alineatul (3) al patrulea paragraf TFUE, BCE este supusă regimului de acces la documentele instituțiilor vizat la primul paragraf al aceleiași dispoziții numai în cazul în care exercită funcții administrative. Rezultă că condițiile care reglementează accesul la documentele deținute de această instituție referitoare la activitatea sa principală nu pot fi stabilite prin regulamente adoptate în temeiul articolului 15 alineatul (3) al doilea paragraf TFUE⁹.

33. În consecință, se pare că, în cazul unei solicitări și al unui refuz de acces cu privire la un document aferent activității principale a BCE, soluțiile adoptate de Curte în jurisprudența sa referitoare la Regulamentul nr. 1049/2001 nu pot fi reținute la aplicarea prin analogie a acestei jurisprudențe¹⁰, acest regulament nefiind obligatoriu pentru BCE. Or, considerăm că aceasta este situația documentului în litigiu cu privire la care motivarea deciziei de refuz al accesului demonstrează că constituie o consultanță juridică care evaluează competențele Consiliului guvernatorilor, în temeiul articolului 14.4 din Protocolul privind SEBC și BCE, și care examinează acțiunile pe care acest consiliu ar trebui să le întreprindă atunci când funcțiile care depășesc SEBC exercitate de BCN riscă să interfereze cu obiectivele și cu misiunile SEBC. Acest document este descris ca având rolul de a îmbogăți reflecțiile interne în interiorul organismelor decizionale și de a oferi sprijin pentru deliberările și consultările referitoare la problema furnizării de lichidități în situații de urgență. Prin urmare, se poate considera că documentul în litigiu este legat de exercitarea activității principale a BCE, fiind vorba în special de responsabilitatea acesteia în materie de politică monetară și de stabilitate a sistemului financiar¹¹.

B. Cu privire la încălcarea domeniului de aplicare al articolului 4 alineatele (2) și (3) din Decizia 2004/258

34. Trebuie amintit că refuzul accesului reclamat se bazează, în primul rând, pe excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Decizia 2004/258, privind protecția consultanței juridice, și, pe de altă parte, pe excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din aceeași decizie, privind protecția documentelor pentru uz intern. Tribunalul a examinat în hotărârea atacată numai unul dintre cele două motive de anulare cu care a fost sesizat, și anume cel privind încălcarea celei de a doua dispoziții, și, considerând că BCE ar putea în mod întemeiat să își întemeieze refuzul de a acorda accesul la documentul în litigiu pe excepția de la dreptul de acces prevăzută la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258, acesta a apreciat că nu este necesară analiza primului motiv, care vizează excepția de la dreptul de acces prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din decizia menționată¹².

35. Anterior acestei concluzii, Tribunalul a arătat, făcând referire la două hotărâri ale Curții de interpretare a dispozițiilor Regulamentului nr. 1049/2001, că BCE poate lua în considerare, la analiza unei cereri de acces la documentele pe care le deține, mai multe motive de refuz menționate la articolul 4 din Decizia 2004/258 și a precizat că excepțiile care au motivat refuzul accesului la documentul în litigiu, și anume excepția privind protecția consultanței juridice și excepția privind protecția documentelor pentru uz intern, „constituie, fiecare, motive de refuz autonome”, prima nefiind o *lex specialis* în raport cu cea privind protecția documentelor destinate uzului intern¹³.

9 A se vedea prin analogie Hotărârea din 18 iulie 2017, Comisia/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563, punctul 48).

10 Acest lucru este valabil printre altele în ceea ce privește principiul strictei interpretări a excepțiilor de la dreptul de acces pe care Curtea l-a consacrat în temeiul considerentului (4) și al articolului 1 din Regulamentul nr. 1049/2001, potrivit cărora acesta din urmă urmărește să confere cel mai larg efect posibil dreptului de acces al publicului la documentele deținute de instituțiile în cauză (Hotărârea din 13 iulie 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Comisia, C-60/15 P, EU:C:2017:540, punctul 63 și jurisprudența citată).

11 Subliniem că, deși Tribunalul nu a indicat în mod expres că documentul în litigiu are legătură cu activitatea principală a BCE, această calificare rezultă în mod evident din considerațiile de la punctele 33, 34 și 36 din hotărârea atacată.

12 Punctele 4,18 și 74 din hotărârea atacată.

13 Punctele 44 și 45 din hotărârea atacată.

36. Reclamanții susțin, în primul rând, că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a considerat că articolul 4 alineatul (2) din Decizia 2004/258 privind protecția consultanței juridice nu constituie o dispoziție specială (*lex specialis*) în raport cu articolul 4 alineatul (3) din această decizie. Prima dintre aceste dispoziții ar avea un efect de blocaj care ar duce la inaplicabilitatea celei de a doua. În susținerea acestui motiv, reclamanții se limitează să afirme că expresia „consultanță pentru uz intern”, prevăzută la articolul 4 alineatul (3) din Decizia 2004/258, poate viza numai consultanța care nu este de natură juridică, în caz contrar excepția de la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din această decizie, consacrată protecției consultanței juridice, ar fi lipsită de sens.

37. Astfel cum arată în mod întemeiat Tribunalul în hotărârea atacată¹⁴, dreptul de acces la documentele BCE, conferit de articolul 2 alineatul (1) din Decizia 2004/258 oricărui cetățean al Uniunii și oricărei persoane fizice sau juridice rezidente sau având sediul social într-un stat membru, face obiectul anumitor limite întemeiate pe motive de interes public sau privat. Mai precis și în conformitate cu considerentul (4), Directiva 2004/258 prevede la articolul 4 un regim de excepție care autorizează BCE să refuze accesul la un document în cazul în care divulgarea acestuia din urmă ar aduce atingere unuia dintre interesele protejate de alineatele (1) și (2) ale acestui articol sau în cazul în care acest document ar fi pentru uz intern, ca parte a deliberărilor și a consultărilor preliminare din cadrul BCE, sau pentru schimburi de opinii între BCE și băncile centrale naționale (BCN), autoritățile naționale competente (BCN) sau autoritățile naționale desemnate (AND) sau ar exprima schimburi de opinii între BCE și alte autorități și organe relevante.

38. Trebuie constatat că articolul 4 alineatele (1)-(3) din Decizia 2004/258 corespunde formal enunțării succesive a unor diferite motive de refuz al accesului, pur și simplu juxtapuse, fără a se indica existența vreunei legături între dispozițiile în cauză. Modul de redactare a articolului 4 alineatele (1)-(3) din Decizia 2004/258 susține concluziile Tribunalului cu privire la caracterul propriu și autonom al fiecărui motiv de refuz al accesului care poate fi invocat singur sau cumulativ de către BCE. Potrivit economiei articolului 4 din Decizia 2004/258, respingerea unei cereri de acces este justificată atunci când sunt întrunite condițiile impuse de una dintre excepțiile prevăzute la acest articol. În mod similar, nici modul de redactare a articolului 4 alineatul (2) a doua liniuță și nici cel al articolului 4 alineatul (3) din această decizie nu susțin în niciun fel afirmația reclamanților cu privire la caracterul de *lex specialis* al primei dispoziții în raport cu a doua.

39. În plus și în special, articolul 4 alineatul (5) din Decizia 2004/258 se referă la divulgarea parțială a documentului solicitat în felul următor: „[î]n cazul în care oricare dintre excepții se referă doar la părți din documentul solicitat, celelalte părți ale documentului se divulgă”. Acest mod de redactare reflectă în mod incontestabil posibila aplicare cumulativă a diferitelor excepții definite la alineatele (1)-(3) ale articolului menționat cu privire la un singur document.

40. Această posibilitate se explică prin dificultatea pe care o poate întâmpina instituția care primește o cerere de acces în ceea ce privește calificarea documentului solicitat din punctul de vedere al conținutului acestuia și al motivelor de refuz al accesului care au fost admise. Datorită naturii sale complexe, același document s-ar putea încadra *a priori* în domeniul de aplicare al mai multor excepții de la dreptul de acces¹⁵ și considerăm nerezonabil ca această instituție să fie obligată să facă o singură alegere în condițiile în care analiza acesteia va fi, foarte probabil, contestată și supusă unui control de

¹⁴ Punctele 16 și 17 din hotărârea atacată.

¹⁵ În Hotărârea din 28 iulie 2011, Office of Communications (C-71/10, EU:C:2011:525), referitoare la Directiva 2003/4/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 28 ianuarie 2003 privind accesul publicului la informațiile despre mediu și de abrogare a Directivei 90/313/CEE a Consiliului (JO 2003, L 41, p. 26, Ediție specială, 15/vol. 9, p. 200), Curtea, enumerând derogările de la regula generală a dezvăluirii de informații către public pe care statele membre le pot prevedea, a interpretat articolul 4 alineatul (2) din directiva menționată în sensul că permite autorității publice destinate a cererii de acces să ia în considerare în mod cumulativ mai multe motive de refuz menționate în această dispoziție. În această privință, Curtea a arătat la punctul 30 din această hotărâre că faptul că interesele pe care le servește refuzul dezvăluirii și cele pe care le servește dezvăluirea sunt prevăzute separat la articolul 4 alineatul (2) din Directiva 2003/4 nu se opune cumulului acestor excepții de la regula generală privind dezvăluirea, dat fiind că interesele pe care le servește refuzul dezvăluirii pot să se suprapună uneori cu celelalte în aceeași situație sau în aceeași împrejurare.

legalitate. Procedând astfel, nu se aduce în niciun fel atingere dreptului de acces al publicului la documente și efectului util al acestuia, întrucât persoana care solicită accesul are posibilitatea de a contesta refuzul accesului în cadrul unei căi de atac amiabile și apoi jurisdicționale, temeinicia acestuia făcând în final obiectul aprecierii finale a unui judecător.

41. În speță, documentul în litigiu ilustrează perfect această situație, fiind vorba despre o luare de poziție juridică solicitată de BCE unui terț pentru o discuție internă cu privire la care reclamantii critică atât calificarea de consultantă pentru uz intern, cât și pe cea propriu-zisă de consultantă juridică, după cum vom vedea mai jos.

42. Având în vedere susținerea reclamantilor că interpretarea reținută de Tribunal ar conduce la lipsirea de utilitate juridică a articolului 4 alineatul (2) a doua liniuță din Decizia 2004/258, trebuie subliniată lipsa caracterului sistematic al situațiilor de suprapunere a motivelor de refuz al accesului, protecția unei consultanțe juridice putând să se încadreze, într-o anumită situație, în domeniul de aplicare al singurei excepții prevăzute la această dispoziție. În plus, în ipoteza în care excepția întemeiată pe protecția documentelor pentru uz intern ar fi fost considerată nefondată de Tribunal, acesta ar fi trebuit să examineze validitatea refuzului accesului din perspectiva motivului legat de protecția consultanței juridice, prevăzut la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Decizia 2004/258.

43. În sfârșit, considerăm util să subliniem soluția adoptată de Curte în Hotărârea din 19 decembrie 2019, BCE/Espírito Santo Financial (Portugalia) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117). În acea cauză, Tribunalul a invalidat decizia BCE de a refuza integral accesul la procese-verbale de validare a deciziilor Consiliului guvernatorilor cu privire la furnizarea de lichidități de urgență unei instituții bancare portugheze, fiind vorba în special de informații referitoare la cuantumul creditului respectiv. După ce a constatat eroarea de drept săvârșită de Tribunal în ceea ce privește aprecierea obligației de motivare și a anulat ulterior hotărârea atacată, Curtea a statuat ea însăși cu titlu definitiv asupra litigiului examinând motivul de formă menționat, precum și unul dintre motivele de fond invocate de reclamantă, în speță cel întemeiat pe încălcarea articolului 4 alineatul (1) litera (a) din Decizia 2004/258 privind confidențialitatea deliberărilor organelor de decizie ale BCE. Curtea a respins aceste două motive, considerând că decizia de refuz al accesului a fost motivată corespunzător cerințelor legale și întemeiată în mod valid pe dispoziția sus-menționată. În consecință, aceasta nu a luat în considerare și nu a apreciat al doilea motiv invocat pe fond de reclamantă referitor la încălcarea articolului 4 alineatul (2) prima liniuță din Decizia 2004/258, consacrand astfel singularitatea și autonomia juridică a fiecăruia dintre motivele de refuz al accesului prevăzute în această decizie¹⁶.

44. În al doilea rând, recurenții susțin că, în cazul în care documentul în litigiu corespunde în mod cert unei luări de poziție cu caracter juridic care se încadrează ca atare în domeniul de aplicare al articolului 4 alineatul (2) a doua liniuță din Decizia 2004/258, acesta nu îndeplinește condițiile necesare pentru a beneficia de protecție în sensul că este vorba despre o expertiză juridică abstractă și științifică referitoare la interpretarea unui text, care nu poate fi calificată drept consultantă juridică în sensul acestei dispoziții. Tribunalul ar fi săvârșit o eroare prin nepronunțarea cu privire la această argumentație a reclamantilor.

45. Trebuie să se constate că această obiecțiune lipsește în fapt, întrucât Tribunalul a luat în considerare și a respins argumentația reclamantilor ca fiind intrinsec contradictorie¹⁷, deoarece invocă și totodată contestă calificarea documentului în litigiu drept consultantă juridică în scopul aplicării excepției menționate la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Decizia 2004/258. În orice caz,

¹⁶ Trebuie observat de asemenea că aplicarea cumulativă a motivelor de refuz al accesului este consacrată efectiv de Curte în contextul interpretării Regulamentului nr. 1049/2001 (a se vedea hotărârile Curții citate la punctul 44 din hotărârea atacată), care include și un articol 4 dedicat excepțiilor de la dreptul de acces și structurat în mod identic cu dispoziția corespunzătoare din Decizia 2004/258. Cu toate acestea, pentru considerentele menționate în partea din prezentele concluzii referitoare la cadrul juridic al analizei, nu se impune să se facă referire la această jurisprudență în vederea aplicării prin analogie în prezenta cauză.

¹⁷ A se vedea punctul 47 din hotărârea atacată.

întrucât Tribunalul a validat refuzul de acces al BCE în temeiul exclusiv al articolului 4 alineatul (3) din această decizie, fără a se pronunța asupra calificării documentului în cauză drept consultanță juridică, în sensul articolului 4 alineatul (2) a doua liniuță din decizia menționată, nu este necesară pronunțarea asupra unui argument inoperant al reclamantilor.

C. Cu privire la încălcarea articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258

46. În cadrul celui de al doilea aspect al celui de al treilea motiv, recurenții susțin că protecția prevăzută de articolul 4 alineatul (3) din Decizia 2004/258 și cea definită la articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 au același obiect, și anume protejarea integrității unui proces decizional intern aferent unei proceduri administrative concrete.

47. Or, o expertiză internă referitoare la o problemă juridică abstractă, cum este cea solicitată de BCE și la care s-a refuzat accesul, nu ar constitui un document legat de un proces decizional sau de o decizie finală. Ar fi vorba mai curând despre un document care stabilește cadrul exterior al libertății decizionale a instituției și care, în consecință, este exterior procesului decizional protejat.

48. În plus, recurenții susțin că precizarea „chiar după ce decizia a fost luată”, prevăzută la articolul 4 alineatul (3) din Decizia 2004/258, demonstrează că documentul în cauză trebuie să fie pentru uz intern în cadrul unei proceduri administrative concrete, soluție confirmată de jurisprudența Curții referitoare la o dispoziție care are o structură similară, în speță articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 și neluată în considerare de Tribunal în hotărârea atacată.

49. BCE contestă atât admisibilitatea, cât și temeinicia celui de al doilea aspect al celui de al treilea motiv.

1. Cu privire la admisibilitate

50. Trebuie reamintit că nu ține de competența Curții să se pronunțe asupra situației de fapt și, în principiu, nici să examineze probele pe care Tribunalul le-a reținut în susținerea acesteia. În condițiile în care aceste probe au fost obținute în mod legal și au fost respectate principiile generale de drept și normele de procedură aplicabile în materia sarcinii și administrării probelor, numai Tribunalul are competența de a aprecia valoarea ce trebuie să fie atribuită elementelor care i-au fost prezentate. Prin urmare, această apreciere nu constituie, cu excepția cazului denaturării acestor elemente, o problemă de drept supusă ca atare controlului Curții¹⁸.

51. În temeiul acestei jurisprudențe constante a Curții, BCE concluzionează în sensul inadmisibilității aspectului potrivit căruia consultanța juridică în litigiu nu poate constitui un document legat de un proces decizional intern, aspectul menționat vizând în esență aprecierea probelor efectuată de Tribunal, fără ca recurenții să demonstreze o denaturare a acestora.

52. În opinia noastră, această argumentație se bazează pe o premisă eronată, și anume o interpretare greșită a conținutului celui de al treilea motiv care nu implică în realitate nicio contestare a aprecierii situației de fapt sau a elementelor de probă efectuată de Tribunal.

¹⁸ A se vedea Hotărârea din 26 mai 2005, Tralli/BCE (C-301/02 P, EU:C:2005:306, punctul 78).

53. După ce a făcut referire la motivarea deciziei BCE de refuz al accesului și a constatat că motivele care au stat la baza acesteia nu au fost contrazise de examinarea conținutului documentului în litigiu, Tribunalul a concluzionat că acesta din urmă consta într-o expertiză juridică, provenind de la un consilier extern, referitor la competența Consiliului guvernatorilor în temeiul articolului 14.4 din Protocolul privind SEBC și BCE, și, întrucât nu era legat de o procedură concretă, nu a ocazionat o luare de poziție cu caracter definitiv de către BCE într-un caz concret¹⁹.

54. Or, trebuie subliniat că această interpretare a documentului în litigiu de către Tribunal nu este repusă în discuție de recurenți în cadrul celui de al treilea motiv de recurs. În schimb, recurenții critică în mod explicit calificarea juridică a acestei expertize de către Tribunal ca document pentru uz intern în sensul articolului 4 alineatul (3) din Decizia 2004/258, astfel cum este interpretat de acesta din urmă în hotărârea atacată, ceea ce corespunde unei aprecieri în drept care intră sub incidența controlului Curții.

55. În consecință, obiecția de inadmisibilitate invocată de BCE trebuie respinsă.

2. Cu privire la fond

56. Recurenții susțin că articolul 4 alineatul (3) din Decizia 2004/258 nu ar fi aplicabil în prezenta cauză, arătând, în primul rând, că din cauza originii sale externe și a conținutului său, fiind o expertiză referitoare la o problemă juridică abstractă de interpretare a unor dispoziții specifice, documentul în litigiu nu poate fi considerat ca având legătură cu un proces decizional intern.

57. În opinia noastră, această argumentație bazată doar pe natura intrinsecă a documentului în litigiu nu poate fi reținută, întrucât nu ia în considerare obiectul propriu-zis al excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) din Decizia 2004/258, care vizează finalitatea documentului în cauză, din moment ce se reamintește că este posibil ca acesta din urmă să fi fost redactat sau pur și simplu „primit” de BCE.

58. Nici împrejurarea că documentul în litigiu emană de la un consilier juridic extern, solicitat în mod special în acest scop de BCE, și nici faptul că este o expertiză cu privire la interpretarea unei norme care stabilește cadrul juridic al competențelor BCE nu sunt *a priori* incompatibile cu finalitatea unui uz intern al documentului menționat. În plus, problema juridică abordată în această expertiză nu poate fi calificată în mod clar drept „situație juridică externă”, astfel cum procedează în mod eronat recurenții.

59. Recurenții susțin, în al doilea rând, că documentul în litigiu nu se încadrează în domeniul de aplicare al excepției definite la articolul 4 alineatul (3) din Decizia 2004/258, în absența unei legături cu o procedură decizională concretă, argumentație care ridică problema domeniului de aplicare a excepției menționate.

60. Conform unei jurisprudențe constante, la interpretarea unei dispoziții a dreptului Uniunii trebuie să se țină seama nu numai de termenii acestei dispoziții, ci și de contextul în care apare aceasta, precum și de obiectivele urmărite de reglementarea din care face parte²⁰.

¹⁹ A se vedea punctele 33, 34, 36 și 50 din hotărârea atacată.

²⁰ A se vedea Hotărârea din 10 septembrie 2014, Ben Alaya (C-491/13, EU:C:2014:2187, punctul 22 și jurisprudența citată).

a) *Cu privire la interpretarea noțiunii de „document pentru uz intern”*

61. În ceea ce privește modul de redactare a articolului 4 alineatul (3) din Decizia 2004/258, trebuie subliniat că, deși acesta din urmă se referă la documente pentru uz intern în cadrul „deliberărilor”, totuși se face referire și la situația „consultărilor”, ba chiar și a simplelor „schimburi de opinii” dintre BCE și alte entități, aceste două ultime noțiuni părănd să se îndepărteze de trimiterea la un proces decizional. Rămâne faptul că această dispoziție trebuie să facă obiectul unei interpretări în ansamblu, care trebuie deci să includă utilizarea expresiei „chiar după ce decizia a fost luată”, care trimite în mod evident la noțiunea de „proces decizional” în desfășurare sau încheiat la momentul introducerii cererii de acces.

62. Se pune întrebarea dacă această expresie se raportează la ansamblul situațiilor avute în vedere la articolul 4 alineatul (3) din Decizia 2004/258 sau doar la cea a „deliberărilor” sau chiar la cea a „schimburilor de opinii” dintre BCE și alte entități, autonomizând astfel complet situația legată de un document doar pentru uz intern în interiorul BCE. Or, prima ipoteză sus-menționată este pe deplin compatibilă cu locul expresiei menționate în cadrul primului paragraf, fapt confirmat de versiunile textului în alte limbi decât limba franceză²¹. De asemenea, aceasta este în concordanță cu sensul adjectivului „preliminare” atașat noțiunii de „consultări”, acesta din urmă făcând trimitere la ceea ce precedă sau pregătește un alt lucru considerat mai important, un eveniment sau un act.

63. Ne putem întreba dacă precizarea „chiar după ce decizia a fost luată” poate fi înțeleasă ca expresia unei simple clarificări în ceea ce privește „orizontul” temporal al protecției solicitate, care nu se încheie odată cu luarea unei decizii în conformitate cu articolul 4 alineatul (3) din Decizia 2004/258, în măsura în care se adoptă o decizie, această clarificare fiind subînțeleasă. În afară de dificultatea concilierii cu utilizarea articolului hotărât „a” în precizarea precitată, nu considerăm că irelevanța intrinsecă a unui astfel de raționament care recurge la sensul implicit este de natură să repună în discuție rezultatul analizei exegetice care dezvăluie legătura necesară a documentului în cauză cu un proces decizional, ceea ce confirmă interpretarea sistematică și teleologică.

64. În ceea ce privește interpretarea sistematică, trebuie observat că articolul 4 alineatul (3) din Decizia 2004/258 are două paragrafe, cel de al doilea având ca obiect elaborarea documentelor „care reflectă schimbul de opinii între BCE și alte autorități și organisme relevante [...] chiar după ce decizia a fost luată, dacă divulgarea documentului ar submina în mod substanțial eficacitatea cu care BCE își îndeplinește atribuțiile”.

65. Articolul 4 alineatul (3) al doilea alineat din Decizia 2004/258 a fost adăugat prin Decizia 2015/529, prin care se modifică primul text, al cărui considerent (8) specifică că BCE trebuie să interacționeze cu autoritățile și organismele naționale, instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii, organizații internaționale relevante, autorități de supraveghere și administrații din țări terțe, în temeiul articolului 127 alineatele (1) și (5) TFUE și al Regulamentului (UE) nr. 1024/2013 al Consiliului din 15 octombrie 2013 de conferire a unor atribuții specifice Băncii Centrale Europene în ceea ce privește politicile legate de supravegherea prudencială a instituțiilor de credit²². În continuare, se arată că, „[p]entru ca BCE să poată coopera efectiv, este esențială asigurarea și menținerea «unui spațiu de gândire» pentru schimbul

21 Cu titlu de exemplu, versiunile în limba engleză „Access to a document drafted or received by the ECB for internal use as part of deliberations and preliminary consultations within the ECB, or for exchanges of views between the ECB and NCBs, NCAs or NDAs, shall be refused even after the decision has been taken, unless there is an overriding public interest in disclosure”, în limba spaniolă „El acceso a documentos redactados o recibidos por el BCE para su uso interno en el marco de deliberaciones y consultas previas en el BCE o para intercambios de opinión entre el BCE y los BCN, las ANC o las AND, se denegará incluso después de adoptada la decisión de que se trate, salvo que la divulgación de los documentos represente un interés público superior”, în limba italiană „L'accesso a un documento elaborato o ricevuto dalla BCE per uso interno, come parte di deliberazioni e consultazioni preliminari in seno alla BCE stessa, o per scambi di opinioni tra la BCE e le BCN, le ANC o le AND, viene rifiutato anche una volta adottata la decisione, a meno che vi sia un interesse pubblico prevalente alla divulgazione” și în limba estoniană „Juurdepäasust EKP koostatud või saadud sisekasutuses olevale dokumendile, mis on osa EKP-sisestest arutlustest või eelkonsultatsioonidest ning EKP seisukohtade vahetusest RKP-dega, riiklike pädevate asutustega või riiklike määratud asutustega, tuleb keelduda ka pärast otsuse vastuvõtmist, kui puudub ülekaalukas avalik huvi avalikustamiseks”.

22 JO 2013, L 287, p. 63.

liber și constructiv de idei și informații între autoritățile, instituțiile și celelalte organisme sus-menționate. Pe această bază, BCE ar trebui să aibă dreptul să protejeze documentele transmise în contextul cooperării cu băncile centrale naționale, autoritățile naționale competente, autoritățile naționale desemnate și celelalte autorități și organisme desemnate”.

66. Chiar dacă se urmărește numai protecția documentelor aferente „schimburilor de opinii” dintre BCE și anumite entități, altele decât cele menționate la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258, trebuie constatat că s-a preferat inserarea în cuprinsul articolului 4 alineatul (3) al doilea paragraf a expresiei „chiar după ce decizia a fost luată”, identică cu cea utilizată în primul paragraf și care evocă în mod clar o legătură cu un proces decizional. În aceste împrejurări, se pune întrebarea cum ar putea justifica „schimburile de opinii” dintre BCE și BCN, ANC sau AND, menționate la primul paragraf, o interpretare diferită de cea a legăturii care a fost anterior amintită și în ce măsură această din urmă interpretare ar fi irelevantă pentru întreaga dispoziție menționată²³?

67. În ceea ce privește interpretarea teleologică și astfel cum a subliniat Tribunalul în mod corect, articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258 are ca scop în special protejarea unui spațiu de reflecție internă al BCE, care să permită un schimb de opinii confidențiale la nivelul organelor de decizie ale instituției cu ocazia deliberărilor și consultărilor lor preliminare. Rămâne însă de stabilit care este perimetrul aceluia spațiu, ca să rămânem în același registru terminologic.

68. În această privință, trebuie amintit modul de redactare a considerentului (3) al Deciziei 2004/258, potrivit căruia aceasta din urmă își propune să se autorizeze un „acces mai larg la documentele BCE”, protejând în același timp independența BCE și confidențialitatea anumitor aspecte care țin de îndeplinirea sarcinilor sale. În a doua parte, considerentul menționat aduce o clarificare esențială pentru o bună înțelegere a finalității acestui act, precizând că, „[p]entru a asigura eficacitatea procesului de luare a deciziilor, inclusiv consultările și pregătirile interne, reuniunile organelor de decizie ale BCE sunt confidențiale, cu excepția cazului în care organul în cauză decide să facă public rezultatul deliberărilor sale”. Chiar dacă considerentul menționat exprimă o modulare a dreptului de acces, formularea utilizată evidențiază obiectivul urmărit de a păstra eficacitatea „procesului decizional” al BCE și face o legătură explicită între lucrările pregătitoare interne și procesul menționat. Protecția procesului preliminar consultativ și a reflecțiilor preliminare nu este disociabilă de cea a procesului deliberativ și a etapei finale a acestuia care duce la luarea deciziilor pe fond într-un dosar referitor la un caz concret.

69. În consecință, articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258, referitor la excepția de la dreptul de acces la documentele pentru uz intern ale BCE, trebuie interpretat în lumina considerentului (3) al aceleiași decizii, care vizează, în opinia noastră, numai documentele redactate sau primite în cadrul unui proces decizional determinat, în desfășurare sau încheiat la momentul introducerii cererii de acces.

70. În plus, observăm că diferite afirmații ale BCE conținute în memoriul în răspuns al acesteia corespund pe deplin interpretării teleologice de mai sus. Astfel, BCE afirmă că articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258 are la bază o regulă (de prezumție) generală conform căreia faptul de a acorda acces la documentele pentru uz intern creează riscul unei „atingeri aduse procesului decizional al BCE” și că, în scopul protejării spațiului de reflecție, aceste documente sunt, în consecință, confidențiale în principiu. De asemenea, se arată că articolul 4 alineatul (3) primul paragraf

²³ Observăm în rest că diferența dintre cele două situații menționate la articolul 4 alineatul (3) din Decizia 2004/258 este dată de faptul că confidențialitatea documentelor menționate în al doilea paragraf este condiționată de dovada unui impact negativ al dezvăluirii documentelor menționate în ceea ce privește eficacitatea BCE în îndeplinirea sarcinilor sale.

din Decizia 2004/258 protejează spațiul intern de reflecție al BCE în contextul „pregătirii deciziilor adresate terților” sau că Decizia 2004/258 recunoaște că, în amonte de „deciziile BCE adresate terților”, trebuie să existe un spațiu intern de reflecție care să permită un schimb efectiv, informal și, mai ales, confidențial de opinii, idei, interpretări și propuneri de soluții²⁴.

71. Interpretarea propusă nu este de natură să lipsească de efect util excepția în cauză și îi conferă un domeniu de aplicare, în opinia noastră, conform cu echilibrul căutat prin Decizia 2004/258 între dreptul de acces al publicului la documentele deținute de BCE și luarea în considerare a specificității acestei instituții care, în conformitate cu articolul 130 TFUE, trebuie să poată urmări în mod eficient obiectivele alocate misiunilor sale, datorită exercitării independente a competențelor specifice de care dispune în acest scop în temeiul tratatului și al statutelor SEBC²⁵.

72. În contextul acestei căutări a echilibrului dintre transparență și confidențialitate, această din urmă considerație poate prezenta în mod cert un caracter pregnant în special în ceea ce privește rezultatul deliberărilor Consiliului guvernatorilor, astfel cum rezultă din Hotărârea Curții din 19 decembrie 2019, BCE/Espírito Santo Financial (Portugalia) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117).

73. În această hotărâre, Curtea a interpretat excepția de la articolul 4 alineatul (1) litera (a) din Decizia 2004/258, referitoare la confidențialitatea deliberărilor organelor de decizie ale BCE, în lumina articolului 10 alineatul (4) a doua teză din Protocolul privind SEBC și BCE, care prevede că decizia de a face sau nu publice rezultatele deliberărilor sale este de competența Consiliului guvernatorilor, întemeindu-se în această privință pe o jurisprudență constantă potrivit căreia un text de drept derivat al Uniunii trebuie să fie interpretat, în măsura posibilului, în sensul care respectă conformitatea cu dispozițiile tratatelor. Astfel, Curtea a considerat că articolul 4 alineatul (1) litera (a) din Decizia 2004/258 coroborat cu articolul 10 alineatul (4) a doua teză din Protocolul privind SEBC și BCE trebuie interpretat în sensul protejării confidențialității rezultatului deliberărilor Consiliului guvernatorilor, fără a fi necesar ca refuzul accesului la documentele care conțin acest rezultat să depindă de condiția ca divulgarea acestuia să aducă atingere protecției interesului public²⁶.

74. În hotărârea atacată²⁷, Tribunalul a făcut referire de asemenea la articolul 10 alineatul (4) a doua teză din Protocolul privind SEBC și BCE, precum și la articolul 14.4 din același protocol, care stabilesc competența Consiliului guvernatorilor de a se opune exercitării unor sarcini naționale de către BCN, de a interpreta articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258 și de a afirma că documentul în litigiu era într-adevăr un document pentru uz intern, în măsura în care era „menit să ofere informații și sprijin pentru deliberările Consiliului guvernatorilor” în cadrul competențelor care îi sunt conferite de articolul 14.4 din Protocolul privind SEBC și BCE. Această interpretare a Tribunalului cu privire la dispozițiile în cauză, întrucât evidențiază că deliberările Consiliului guvernatorilor sunt finalitatea documentului în litigiu, nu face, în opinia noastră, decât să susțină interpretarea articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258 care impune ca documentul în cauză să aibă legătură cu un proces decizional în desfășurare sau încheiat într-un caz concret.

75. În prezent și în acest context, este necesar să se analizeze calificarea documentului în litigiu ca fiind document pentru uz intern în sensul articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258.

24 A se vedea punctele 48, 59 și 78 din memoriul în răspuns al BCE.

25 A se vedea în acest sens Hotărârea din 10 iulie 2003, Comisia/BCE (C-11/00, EU:C:2003:395, punctul 134).

26 A se vedea Hotărârea din 19 decembrie 2019, BCE/Espírito Santo Financial (Portugalia) (C-442/18 P, EU:C:2019:1117, punctele 40 și 43).

27 A se vedea punctele 38-41 din hotărârea atacată.

b) Cu privire la calificarea documentului în litigiu

76. Cu titlu introductiv, este necesar să reamintim o parte din motivarea deciziei BCE de refuz al accesului la documentul în litigiu, formulată după cum urmează:

„Întrucât consultanța juridică abordează chestiuni generale privind aplicarea și interpretarea articolului 14.4 din statutele SEBC, aceasta nu examinează cazul specific al furnizării de lichidități în situații de urgență (FLU) băncilor grecești și nici nu face aprecieri cu privire la legalitatea altor decizii concrete adoptate de Consiliul guvernatorilor BCE în temeiul articolului 14.4 din statutele SEBC, inclusiv decizii de a se opune sau nu unei propuneri din partea unei BCN privind furnizarea de lichidități în situații de urgență [...]

Comitetul executiv ține să precizeze că cererea introdusă în speță are ca obiect consultanța juridică solicitată pentru a furniza organelor decizionale ale BCE o mai bună informare juridică pentru discuțiile și reflecțiile lor interne și că această consultanță este, ca atare, de asemenea protejată de articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia [2004/258] [...]

Consultanța juridică era destinată furnizării unei opinii juridice care să permită stabilirea cadrului legal, îmbogățirea reflecțiilor interne ale organelor decizionale ale BCE și sprijinirea deliberărilor și a consultărilor cu privire la furnizarea de lichidități în situații de urgență, nu numai în anul 2015, ci și în ocazii viitoare. Consultanța juridică ca atare este utilă pentru aprecierea actuală sau viitoare a situațiilor care intră sub incidența articolului 14.4 din statutele SEBC (dispoziții referitoare la funcțiile naționale ale BCN – de exemplu stabilirea unui FLU – și la normele juridice și condițiile pe care BCE le poate impune în sarcina BCN în acest context) [...]

77. Având în vedere această expunere de motive și examinarea conținutului documentului în litigiu, Tribunalul a considerat că documentul în litigiu nu era legat de o procedură concretă și, în consecință, nu constituia un document în urma căruia BCE să fi luat poziție în mod definitiv într-un caz specific, ceea ce nu era însă de natură să excludă documentul menționat din domeniul de aplicare al excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din decizia 2004/258, și aceasta din două motive²⁸.

78. În urma unei analize exegetice comparative a articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258 și a articolului 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001, Tribunalul a subliniat, în primul rând, că aplicarea excepției prevăzute la prima dispoziție citată nu necesită ca BCE să demonstreze că divulgarea documentului ar aduce atingere în mod grav procesului decizional și, în consecință, faptul că documentul în litigiu nu are legătură cu o procedură concretă nu este suficient pentru a exclude aplicarea acestei excepții.

79. Această apreciere, bazată pe o diferență de formulare în raport cu o reglementare exclusă din cadrul juridic aplicabil ca urmare a naturii documentului în litigiu, legată de exercițiul activității principale a BCE, este lipsită de relevanță²⁹. Trebuie constatat că Tribunalul nu a făcut o interpretare literală intrinsecă a articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258 și în special a expresiei „chiar după ce decizia a fost luată” și nici nu a luat în considerare termenii considerentului (3) al acestui act. Constatarea faptului că excepția de la dreptul de acces prevăzută de dispoziția

²⁸ Trebuie subliniat că BCE a arătat, la punctul 76 din memoriul său în răspuns și după ce a amintit elementele de evaluare reținute de Tribunal, că afirmațiile acestuia din urmă sunt „incontestabile din punct de vedere juridic”, exprimându-și astfel adeziunea fără rezerve la analiza efectuată de instanța respectivă.

²⁹ Același lucru este valabil în ceea ce privește trimiterea făcută de recurenți la Hotărârea din 13 iulie 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Comisia (C-60/15 P, EU:C:2017:540), referitoare la aplicarea excepției de la dreptul de acces prevăzute la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 care privea protecția procesului decizional, în contextul specific al unei cereri de acces la informații despre mediu.

sus-menționată nu este condiționată de dovada vreunei incidențe nefavorabile a divulgării documentului în cauză nu răspunde la întrebarea dacă acesta din urmă se încadrează într-adevăr în definiția unui document pentru uz intern, în ceea ce privește legătura sa cu o procedură decizională, și intră astfel în domeniul de aplicare al excepției menționate.

80. În al doilea rând, Tribunalul a considerat că documentul în litigiu era destinat să susțină în mod general deliberările pe care Consiliul guvernatorilor ar trebui să le susțină în temeiul articolului 14.4 din Protocolul privind SEBC și BCE atât în cursul anului 2015, cât și ulterior și că era vorba, prin urmare, de un „document pregătit, pentru adoptarea unor eventuale decizii ale organelor BCE”.

81. Rezultă din această motivație că uzul intern al documentului în cauză se poate concepe într-o perspectivă mai mult sau mai puțin îndepărtată de adoptare a unui act într-o procedură aferentă unei situații determinate. Simpla posibilitate de stabilire a unei legături a documentului cu o procedură administrativă viitoare și ipotetică este deci suficientă, în opinia Tribunalului, pentru a califica documentul menționat ca fiind „pregătit” și pentru a-l face să se încadreze în domeniul de aplicare al excepției de la dreptul de acces prevăzute la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258.

82. Considerăm că această apreciere se înscrie într-o interpretare prea largă a termenului „pregătit” și, implicit, a domeniului de aplicare al acestei excepții, ceea ce permite BCE să refuze accesul la orice document, indiferent de natura acestuia, în considerarea unei utilizări interne potențiale a acestuia în viitor. Această abordare a permis astfel să se confere caracter confidențial în speță unui document al cărui singur scop este să întrețină o reflecție asupra unei tematici juridice cu caracter general.

83. În mod cert, ar putea avea loc o discuție cu privire la domeniul de aplicare al noțiunii de „legătură” a documentului cu o procedură administrativă pendinte sau încheiată. Trebuie să fie vorba despre un document care face parte în mod clar dintr-un dosar aferent unei astfel de proceduri sau, într-o accepțiune mai puțin strictă, dar pe deplin acceptabilă, despre un document care pur și simplu are legătură cu problemele soluționate în acest proces, altfel spus care are legătură cu problemele în cauză, fără să fi fost neapărat întocmit sau primit în cadrul procesului menționat?

84. Totuși, această discuție presupune existența unui proces deliberativ intern care să conducă în final la adoptarea pe fond a unei decizii individuale aferente unei situații determinate. În această privință, trebuie subliniat că, la punctul 28 din memoriul său în apărare depus la Tribunal, BCE a arătat în mod clar că „deciziile BCE în temeiul articolului 14.4. din statutele SEBC sunt întotdeauna decizii individuale” referitoare la relațiile sa cu BCN care acordă lichiditățile în situații de urgență.

85. Cu toate acestea, chiar dacă decizia BCE de refuz al accesului datează din 16 octombrie 2017, și anume la peste doi ani după elaborarea documentului în litigiu din data de 23 aprilie 2015, motivarea acesteia nu menționează niciun proces deliberativ în desfășurare cu privire la o situație determinată sau la o decizie individuală cu care ar avea o legătură directă documentul menționat în sensul de a se raporta, prin conținutul său, la problemele soluționate în cadrul acesteia. Astfel cum s-a menționat, decizia de refuz al accesului se limitează să facă referire la un document menit să susțină „deliberările și consultările privind FLU, nu numai în anul 2015, ci și cu ocaziile viitoare” și util pentru orice examinare „actuală sau viitoare” a situațiilor care intră sub incidența articolului 14.4 din statutele SEBC, fără vreo altă precizare.

86. În concluzie, dacă spațiul intern de reflecție al BCE trebuie, fără îndoială, protejat, acesta trebuie protejat în corelație cu propriul său obiect, și anume cel de a pregăti deciziile care trebuie luate în cadrul procedurilor administrative specifice, care trebuie adresate terților, ceea ce poate garanta efectiv independența acestei instituții în îndeplinirea misiunilor sale.

87. Rezultă că Tribunalul a comis, în opinia noastră, o eroare de drept atunci când a considerat că, în astfel de împrejurări, BCE putea refuza accesul la documentul în litigiu.

88. În cazul în care Curtea ar declara, astfel cum propunem, admisibil și întemeiat al doilea aspect al celui de al treilea motiv, recursul ar trebui admis și hotărârea atacată ar trebui anulată. În opinia noastră, cauza ar trebui trimisă spre rejudecare la Tribunal în conformitate cu articolul 61 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, litigiul nefiind în stare de judecată. Astfel, întrucât a fost respinsă acțiunea în anulare îndreptată împotriva refuzului accesului numai pe baza constatării temeiniciei excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258, cauza trebuie trimisă spre rejudecare la Tribunal pentru ca acesta să se pronunțe cu privire la primul motiv de anulare formulat de reclamanți referitor la protecția consultanței juridice, întemeiat pe încălcarea articolului 4 alineatul (2) a doua liniuță din decizia menționată.

VII. Concluzie

89. Având în vedere considerațiile precedente, propunem Curții să declare admisibil și întemeiat al doilea aspect al celui de al treilea motiv și, în consecință, să admită recursul.