



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a zecea extinsă)

25 ianuarie 2023*

„Acces la documente – Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 – Documente privind o procedură legislativă în curs – Grupuri de lucru ale Consiliului – Documente privind o propunere legislativă având ca obiect modificarea Directivei 2013/34/UE privind situațiile financiare anuale, situațiile financiare consolidate și rapoartele conexe ale anumitor tipuri de întreprinderi – Refuz parțial al accesului – Acțiune în anulare – Interesul de a exercita acțiunea – Admisibilitate – Articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 – Excepție referitoare la protecția procesului decizional”

În cauza T-163/21,

Emilio De Capitani, cu domiciliul în Bruxelles (Belgia), reprezentat de O. Brouwer, avocat, și de S. Gallagher, solocator,

reclamant,

susținut de

Regatul Belgiei, reprezentat de C. Pochet, L. Van den Broeck și M. Jacobs, în calitate de agenți,

de

Regatul Țărilor de Jos, reprezentat de M. Bulterman, M. H. S. Gijzen și J. Langer, în calitate de agenți,

de

Republica Finlanda, reprezentată de M. Pere, în calitate de agent,

și de

Regatul Suediei, reprezentat de C. Meyer-Seitz și R. Shabsavan Eriksson, în calitate de agenți,

interveniente,

împotriva

Consiliului Uniunii Europene, reprezentat de J. Bauerschmidt și K. Pavlaki, în calitate de agenți,

* Limba de procedură: engleza.

pârât,

TRIBUNALUL (Camera a zecea extinsă),

compus la deliberări din domnul A. Kornezov (raportor), președinte, domnul E. Buttigieg, doamna K. Kowalik-Bańczyk și domnii G. Hesse și D. Petrлік, judecători,

grefier: domnul P. Cullen, administrator,

având în vedere faza scrisă a procedurii,

în urma ședinței din 22 septembrie 2022,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Prin acțiunea sa, întemeiată pe articolul 263 TFUE, reclamantul, domnul Emilio De Capitani, solicită anularea Deciziei SGS 21/000067 a Consiliului Uniunii Europene din 14 ianuarie 2021 prin care acesta i-a refuzat accesul la anumite documente, purtând codul „WK”, schimbate în cadrul grupurilor de lucru ale Consiliului în contextul procedurii legislative 2016/0107 (COD), având ca obiect modificarea Directivei 2013/34/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind situațiile financiare anuale, situațiile financiare consolidate și rapoartele conexe ale anumitor tipuri de întreprinderi, de modificare a Directivei 2006/43/CE a Parlamentului European și a Consiliului și de abrogare a Directivelor 78/660/CEE și 83/349/CEE ale Consiliului (JO 2013, L 182, p. 19) (denumită în continuare „decizia atacată”)

Istoricul cauzei

- 2 La 15 octombrie 2020, reclamantul a formulat, 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 2001, L 145, p. 43, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 76), o cerere de acces la anumite documente schimbate în cadrul Grupului de lucru pentru dreptul societăților comerciale al Consiliului, referitoare la procedura legislativă 2016/0107 (COD), în curs la momentul depunerii cererii.
- 3 La 10 noiembrie 2020, Consiliul a admis în parte această cerere, comunicând reclamantului șapte documente și refuzând accesul la toate celelalte șapte documente, și anume cele cu numerele de referință WK 6662/18, WK 14969/17 REV 1, WK 14969/17 INIT, WK 5230/17, WK 12197/17, WK 12197/17 REV 1 și WK 10931/17 (denumite în continuare „documentele în litigiu”), în esență pentru motivul că divulgarea lor ar aduce gravă atingere procesului decizional al Consiliului, în sensul articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001.
- 4 La 25 noiembrie 2020, reclamantul a prezentat Consiliului o cerere de confirmare în care și-a reiterat cererea de acces la documentele în litigiu.
- 5 La 14 ianuarie 2021, Consiliul a adoptat decizia atacată, prin care a confirmat refuzul său de a acorda acces la documentele în litigiu în temeiul articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001.

Concluziile părților

- 6 Reclamantul solicită Tribunalului:
 - anularea deciziei atacate;
 - obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.
- 7 Consiliul solicită Tribunalului:
 - respingerea acțiunii ca inadmisibilă sau, cu titlu subsidiar, ca nefondată;
 - obligarea reclamantului la plata cheltuielilor de judecată.
- 8 Intervenientele, Regatul Belgiei, Regatul Țărilor de Jos, Republica Finlanda și Regatul Suediei, declară că susțin concluziile reclamantului.

În drept

Cu privire la persistența interesului reclamantului de a exercita acțiunea

- 9 Fără a ridica în mod formal, prin înscris separat, o excepție de nepronunțare asupra fondului, Consiliul susține că interesul reclamantului de a exercita acțiunea a dispărut în cursul judecății pentru motivul că, prin scrisoarea din 14 iunie 2021, Consiliul i-a comunicat toate documentele în litigiu. Astfel, acțiunea nu ar mai putea, prin rezultatul său, să aducă un beneficiu reclamantului și ar fi rămas, așadar, fără obiect.
- 10 Reclamantul, susținut în această privință de Regatul Țărilor de Jos, de Republica Finlanda și de Regatul Suediei, contestă dispariția interesului său de a exercita acțiunea în cursul judecății. Pe de o parte, acesta arată că nu a avut acces la documentele în litigiu în timp util, și anume într-un stadiu care i-ar fi permis să își exercite pe deplin și efectiv drepturile de cetățean european într-o societate democratică în ceea ce privește procedura legislativă în cauză. Pe de altă parte, apreciază că menține un interes de a exercita acțiunea, constând în nereproducerea pe viitor a nelegalității săvârșite de Consiliu.
- 11 În această privință trebuie amintit că, în raport cu obiectul acțiunii, interesul unui reclamant de a exercita acțiunea trebuie să existe la momentul formulării acesteia, sub sancțiunea inadmisibilității. Acest obiect al litigiului trebuie să continue să existe, ca și interesul de a exercita acțiunea, până la momentul pronunțării hotărârii judecătorești, sub sancțiunea nepronunțării asupra fondului, ceea ce presupune ca acțiunea să fie susceptibilă, prin rezultatul său, să aducă un beneficiu părții care a formulat-o (a se vedea Hotărârea din 21 ianuarie 2021, Leino-Sandberg/Parlamentul, C-761/18 P, EU:C:2021:52, punctul 32 și jurisprudența citată).
- 12 În speță nu se contestă că documentele în litigiu au fost comunicate de Consiliu reclamantului la 14 iunie 2021, cu alte cuvinte, ca urmare a introducerii prezentei acțiuni. Cu toate acestea, decizia atacată nu a fost retrasă în mod formal de Consiliu, astfel încât litigiul și-a păstrat obiectul (a se vedea în acest sens Hotărârea din 4 septembrie 2018, ClientEarth/Comisia, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punctul 45, și Hotărârea din 21 ianuarie 2021, Leino-Sandberg/Parlamentul, C-761/18 P, EU:C:2021:52, punctul 33 și jurisprudența citată).

- 13 În consecință, trebuie să se examineze, în conformitate cu jurisprudența Curții citată la punctul 11 de mai sus, dacă, în pofida acestei divulgări, reclamantul putea încă să invoce un interes de a exercita acțiunea, ceea ce presupune să se stabilească dacă reclamantul a obținut prin divulgarea menționată satisfacție deplină în raport cu obiectivele pe care le urmărea prin cererea sa de acces la documentele în cauză, ceea ce implică să se stabilească dacă această divulgare a avut loc în timp util (a se vedea în acest sens Hotărârea din 4 septembrie 2018, ClientEarth/Comisia, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punctul 47 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 21 ianuarie 2021, Leino-Sandberg/Parlamentul, C-761/18 P, EU:C:2021:52, punctul 34).
- 14 În această privință, astfel cum arată în esență reclamantul și Republica Finlanda, prin cererea inițială din 15 octombrie 2020 și prin cererea de confirmare din 25 noiembrie 2020, reclamantul a încercat să obțină accesul la documentele în litigiu pentru a cunoaște pozițiile exprimate de statele membre în cadrul Consiliului, acesta din urmă acționând în calitate sa de colegiutor, și pentru a putea, dacă este cazul, să informeze societatea cu privire la acest aspect și să declanșeze o dezbatere în această privință înainte ca această instituție să își stabilească poziția în procedura legislativă în cauză.
- 15 Or, în speță, divulgarea documentelor în litigiu nu a avut loc decât după ce Consiliul a adoptat, la 3 martie 2021, poziția sa de negociere în procedura menționată și după acordul convenit la 1 iunie 2021, în cadrul dialogurilor interinstituționale.
- 16 Divulgarea documentelor în litigiu nu a avut loc, așadar, în timp util având în vedere obiectivele de informare a societății și de suscitare a unei dezbateri pe care reclamantul le urmărea prin cererea sa de acces la documentele menționate, în sensul jurisprudenței citate la punctul 13 de mai sus (a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul, C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374, punctul 59, și Hotărârea din 22 martie 2018, De Capitani/Parlamentul, T-540/15, EU:T:2018:167, punctul 33). Astfel, la momentul acestei divulgări, poziția Consiliului fusese adoptată, iar un acord interinstituțional fusese atins în cadrul dialogurilor. Deși, desigur, la acel moment procedura legislativă nu fusese încă finalizată în mod formal, nu este mai puțin adevărat că, cel mai adesea, acordurile convenite în cadrul dialogurilor sunt adoptate ulterior de colegiutori fără modificări substanțiale (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 martie 2018, De Capitani/Parlamentul, T-540/15, EU:T:2018:167, punctul 72).
- 17 În consecință, prin divulgarea documentelor în litigiu, reclamantul nu a obținut deplină satisfacție în raport cu obiectivele pe care le urmărea prin cererea sa de acces la documentele menționate.
- 18 Prin urmare, este necesar să se înlăture argumentația Consiliului întemeiată pe dispariția în cursul judecății a interesului reclamantului de a exercita acțiunea.

Cu privire la fond

- 19 Reclamantul prezintă în susținerea acțiunii două motive cu titlu principal, întemeiate, primul, pe nerespectarea articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 și pe nemotivare în ceea ce privește aspectul dacă divulgarea documentelor în litigiu ar aduce gravă atingere procesului decizional și, al doilea, pe nerespectarea aceleiași dispoziții și pe nemotivare privind lipsa unui interes public superior care să justifice divulgarea documentelor menționate. Acesta invocă de asemenea, cu titlu subsidiar, un al treilea motiv, întemeiat pe nerespectarea articolului 4 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1049/2001 și pe nemotivare.

- 20 Primul motiv cuprinde în esență două aspecte, referitoare, primul, la aplicabilitatea excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 documentelor legislative, iar al doilea, la aplicarea în speță a acestei excepții.

Cu privire la aplicabilitatea articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 documentelor legislative

- 21 Reclamantul arată că, prin refuzul accesului la documentele în litigiu, care ar fi în esență documente legislative, în temeiul articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, Consiliul nu a respectat noua dimensiune constituțională în materie de acces la documente întocmite în cadrul procedurilor legislative, instituită prin Tratatul FUE și prin Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”). Astfel, contrar fostului articol 207 alineatul (3) CE, care autoriza anterior Consiliul să stabilească cazurile în care trebuia să se considere că acționează în calitate de legiuitor pentru a permite un acces mai bun la documente în aceste cazuri, menținând totodată eficacitatea procesului său de luare a deciziei, Tratatul FUE și cartea nu ar mai menționa nicio excepție referitoare la protecția procesului decizional în cadrul procedurilor legislative. Ar exista, așadar, tensiuni juridice între, pe de o parte, articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, care ar fi fost adoptat pe baza unor interpretări anterioare ale principiului transparenței care decurge din Tratatul CE, și, pe de altă parte, articolul 15 alineatul (2) TFUE și articolul 42 din cartă. Prin urmare, Consiliul ar fi obligat să se conformeze în mod direct obligațiilor pe care i le impun Tratatul FUE și cartea, care nu i-ar conferi nicio putere discreționară care să îl autorizeze să refuze accesul la documente întocmite în cadrul unei proceduri legislative.
- 22 În memoriul în replică, reclamantul precizează că articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 nu ar mai fi aplicabil dezbaterilor legislative și documentelor aferente acestora. Acesta adaugă că alte excepții, precum cele prevăzute la articolul 4 alineatele (1) și (2) din Regulamentul nr. 1049/2001, ar rămâne, în schimb, pertinente în ceea ce privește accesul la documentele legislative și că articolul 15 alineatul (3) TFUE trebuie înțeles ca făcând referire la acest tip de excepții.
- 23 Consiliul răspunde că reclamantul confundă două dimensiuni diferite ale transparenței legislative, și anume, pe de o parte, cea referitoare la reuniunile Parlamentului European și ale Consiliului în care membrii lor respectivi deliberază pe proiecte de acte legislative și, pe de altă parte, cea privind accesul la documentele referitoare la procedurile legislative. Articolul 15 alineatul (2) TFUE ar viza această primă dimensiune și, prin urmare, nu ar fi pertinent în speță. Astfel, această dispoziție ar trebui înțeleasă ca făcând trimitere la Consiliu în compunerea sa care cuprinde reprezentanții la nivel ministerial, împuterniciți să angajeze guvernul statului membru pe care îl reprezintă și să exercite dreptul de vot, conform articolului 16 alineatul (2) TUE. În schimb, a doua dimensiune a transparenței legislative, și anume cea vizată la articolul 15 alineatul (3) TFUE, nu ar prevedea un drept necondiționat de acces la documente, inclusiv legislative.
- 24 În memoriul în duplică, Consiliul susține că argumentul reclamantului potrivit căruia articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 nu s-ar mai putea aplica documentelor elaborate în cadrul unei proceduri legislative după intrarea în vigoare a Tratatului FUE și a cartei ar constitui o „nouă excepție de nelegalitate” invocată pentru prima dată în stadiul replicii și, prin urmare, un motiv nou, care trebuie declarat inadmisibil. În plus, acesta solicită, în ipoteza în care acest „motiv nou” ar trebui considerat admisibil, să fie adoptată o măsură de organizare a procedurii în

temeiul articolului 88 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Tribunalului pentru a invita Parlamentul și Comisia Europeană să ia poziție cu privire la pretinsa nelegalitate a dispoziției menționate.

25 Întrebat cu privire la acest aspect în cadrul unei măsuri de organizare a procedurii, reclamantul contestă cauza de inadmisibilitate invocată de Consiliu, arătând în esență că cererea introductivă expunea deja în mod clar argumentul potrivit căruia, de la intrarea în vigoare a Tratatului FUE și a cartei, ar exista o tensiune juridică între articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 și dreptul primar, în special articolul 15 alineatul (2) TFUE, și că deci Consiliul trebuia să se conformeze obligațiilor care îi reveneau în temeiul dreptului primar, făcând ca documentele legislative să fie accesibile publicului.

– *Cu privire la cauza de inadmisibilitate invocată de Consiliu*

26 Potrivit unei jurisprudențe constante privind articolul 84 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, pe parcursul procesului, invocarea de motive noi este interzisă, cu excepția cazului în care acestea se întemeiază pe elemente de drept și de fapt care au apărut în cursul procedurii. Cu toate acestea, un motiv care constituie dezvoltarea unui motiv enunțat anterior, direct sau implicit, în cererea de sesizare a instanței și care prezintă o legătură strânsă cu acesta trebuie declarat admisibil. Pentru a putea fi privit ca o dezvoltare a unui motiv sau a unei critici enunțate anterior, un argument nou trebuie să prezinte, cu motivele sau cu criticile expuse inițial în cererea introductivă, o legătură suficient de strânsă pentru a se putea considera că rezultă din evoluția normală a dezbaterii în cadrul unei proceduri contencioase [a se vedea Hotărârea din 5 octombrie 2020, HeidelbergCement și Schwenk Zement/Comisia, T-380/17, EU:T:2020:471, punctul 87 (nepublicat) și jurisprudența citată].

27 În speță este necesar să se constate că reclamantul a susținut în mod clar în cererea introductivă că articolul 15 alineatul (2) TFUE și articolul 42 din cartă trebuiau interpretate în sensul că nu confereau Consiliului „nicio putere discreționară” pentru a refuza accesul la documentele întocmite în cadrul unei proceduri legislative, că această instituție era obligată să se conformeze „în mod direct” obligațiilor impuse de tratate și că, în consecință, instituția menționată efectuase în acest caz o interpretare excesiv de largă a excepției referitoare la protecția procesului decizional prevăzute la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001. În plus, el a invocat existența unei „tensiuni juridice” între, pe de o parte, această din urmă dispoziție și, pe de altă parte, Tratatul FUE și cartă.

28 În memoriul în replică, reclamantul nu face decât să dezvolte mai mult acest aspect al argumentației sale, ca răspuns la argumentele invocate de Consiliu în memoriul în apărare. Acesta susține în special că articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 „nu se mai poate aplica” documentelor legislative întrucât articolul 15 alineatul (2) TFUE impune „în mod direct” legiuitorului Uniunii Europene o obligație de transparență în ceea ce privește procesul legislativ.

29 Rezultă că reclamantul nu a efectuat în memoriul în replică decât cel mult o dezvoltare a unui motiv enunțat în cererea introductivă, care trebuie admisă de instanța Uniunii.

30 Pe de altă parte, contrar celor pretinse de Consiliu, reclamantul nu ridică nicio excepție de nelegalitate împotriva articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, așa cum a confirmat de altfel în ședință. Astfel, prin argumentația sa, reclamantul nu consideră că articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 este nelegal ca atare,

întrucât este contrar Tratatului FUE și a cartei, ci că această dispoziție trebuie interpretată în lumina Tratatului FUE și a cartei în sensul că nu se aplică documentelor legislative, deși este pe deplin aplicabilă altor tipuri de documente.

- 31 În rest, este necesar să se constate că, în conformitate cu articolul 82 din Regulamentul de procedură, o copie a cererii introductive și a memoriului în apărare a fost transmisă Parlamentului și Comisiei pentru a le permite să constate dacă inaplicabilitatea unuia dintre actele lor era invocată în sensul articolului 277 TFUE. Dat fiind că argumentația reclamantului figura deja în mod clar în cererea introductivă, este necesar să se considere că Parlamentul și Comisia au decis să nu intervină în prezenta cauză în deplină cunoștință de cauză. Prin urmare, nu este necesar să se dea curs cererii Consiliului de adoptare a unei măsuri de organizare a procedurii în această privință.
- 32 În consecință, cauza de inadmisibilitate și cererea Consiliului privind adoptarea unei măsuri de organizare a procedurii trebuie să fie înlăturate.

– *Cu privire la fond*

- 33 Potrivit articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, accesul la un document întocmit de o instituție pentru uzul său intern sau primit de o instituție și referitor la o chestiune pentru care instituția nu a luat încă nici o decizie este refuzat în cazul în care divulgarea conținutului acestui document ar aduce gravă atingere procesului decizional al acestei instituții, cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea respectivă.
- 34 Astfel cum s-a amintit la punctele 21 și 22 de mai sus, reclamantul susține în esență că, în urma intrării în vigoare a Tratatului FUE și a cartei, articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 nu se poate aplica pentru a refuza accesul la documentele schimbate în cadrul grupurilor de lucru ale Consiliului în contextul unei proceduri legislative.
- 35 În această privință trebuie să se observe că Consiliul nu contestă natura legislativă a documentelor în litigiu.
- 36 În acest context, trebuie să se sublinieze că dreptul primar al Uniunii stabilește un strâns raport de principiu între procedurile legislative și principiile publicității și transparenței (Hotărârea din 22 martie 2018, De Capitani/Parlamentul, T-540/15, EU:T:2018:167, punctul 77).
- 37 Tocmai transparența în procesul legislativ, care permite ca divergențele dintre mai multe puncte de vedere să fie dezbătute în mod deschis, contribuie la conferirea unui grad mai mare de legitimitate instituțiilor în percepția cetățenilor Uniunii și la creșterea încrederii în acestea. De fapt, mai degrabă absența informației și a dezbaterii este cea susceptibilă să nască îndoieli în spiritul cetățenilor, nu numai cu privire la legalitatea unui act izolat, dar și cu privire la legitimitatea procesului de decizie în ansamblul său (a se vedea în acest sens Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul, C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374, punctul 59).
- 38 Prin urmare, principiile publicității și transparenței sunt inerente procedurilor legislative ale Uniunii (Hotărârea din 22 martie 2018, De Capitani/Parlamentul, T-540/15, EU:T:2018:167, punctul 81).
- 39 Aceasta nu înseamnă însă că dreptul primar al Uniunii prevede un drept necondiționat de acces la documentele legislative.

- 40 În această privință trebuie amintit că articolul 42 din cartă prevede că orice cetățean al Uniunii și orice persoană fizică sau juridică ce are reședința sau sediul social într-un stat membru are dreptul de acces la documentele instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii, indiferent de suportul pe care se află aceste documente.
- 41 Explicațiile cu privire la cartă, publicate în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* din 14 decembrie 2007 (JO 2007, C 303, p. 17), cărora trebuie să li se acorde atenția cuvenită la interpretarea cartei de către instanțele Uniunii (a se vedea al cincilea considerent din preambulul cartei), prevăd următoarele:
- „Dreptul garantat de [articolul 42] este preluat din articolul 255 din Tratatul CE, pe baza căruia a fost apoi adoptat Regulamentul [...] nr. 1049/2001. Convenția Europeană a extins acest drept la documentele instituțiilor, ale organismelor, ale oficiilor și ale agențiilor în general, indiferent de forma acestora [a se vedea articolul 15 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene]. În conformitate cu articolul 52 alineatul (2) din cartă, dreptul de acces la documente este exercitat în condițiile și în limitele prevăzute la articolul 15 alineatul (3) din Tratatul [FUE].”
- 42 Rezultă că dreptul de acces la documente, consacrat la articolul 42 din cartă, se exercită „în condițiile și în limitele prevăzute la articolul 15 alineatul (3)” TFUE.
- 43 Această interpretare este, în plus, conformă cu articolul 52 alineatul (2) din cartă, potrivit căruia drepturile recunoscute prin cartă care fac obiectul unor dispoziții prevăzute de tratate se exercită în condițiile și cu respectarea limitelor stabilite de acestea.
- 44 Potrivit articolului 15 alineatul (3) primul paragraf TFUE, orice cetățean al Uniunii, precum și orice persoană fizică sau juridică ce 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”. Al doilea paragraf al alineatului menționat precizează că „[p]rincipiile 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”.
- 45 Articolul 15 alineatul (3) al cincilea paragraf TFUE prevede că Parlamentul și Consiliul asigură publicarea documentelor privind procedurile legislative „în condițiile prevăzute de regulamentele menționate la al doilea paragraf” al alineatului respectiv. Deși evidențiază astfel principiul publicității documentelor legislative, această dispoziție nu prevede totuși că acestea din urmă trebuie făcute publice în toate cazurile și fără nicio excepție, fapt demonstrat prin trimiterea la „condițiile” pe care regulamentele le pot prevedea în acest scop.
- 46 Rezultă că dreptul de acces la documentele instituțiilor, inclusiv la documentele legislative, al cetățenilor Uniunii și al oricărei persoane care are reședința sau sediul pe teritoriul Uniunii se exercită potrivit principiilor generale, limitelor și condițiilor stabilite prin regulamente. Astfel, articolul 15 alineatul (3) TFUE nu exclude documentele legislative din domeniul său de aplicare.
- 47 Prin urmare, dispozițiile Tratatului FUE și ale cartei care reglementează dreptul de acces la documentele instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii prevăd că exercitarea acestui drept poate fi supusă unor limite și condiții, stipulate prin regulamente, inclusiv în ceea ce privește accesul la documente legislative.

- 48 Această concluzie nu este repusă în discuție de argumentele invocate de reclamant.
- 49 În primul rând, argumentul reclamantului potrivit căruia Regulamentul nr. 1049/2001 ar fi devenit oarecum obsolet ca urmare a faptului că a fost adoptat în temeiul Tratatului CE și deci nu ar ține seama de modificările aduse de Tratatul FUE și de cartă nu poate fi admis. Astfel, după cum s-a amintit la punctul 41 de mai sus, explicațiile cu privire la cartă precizează că dreptul garantat de articolul 42 „este preluat din articolul 255 din Tratatul CE, pe baza căruia a fost apoi adoptat [acest regulament]”. Această precizare menționează astfel continuitatea care există în materie între Tratatul CE și Tratatul FUE, precum și caracterul încă pertinent al acestui regulament în urma intrării în vigoare a Tratatului FUE și a cartei. Dacă autorii cartei ar fi intenționat să reglementeze dreptul de acces la documente într-un mod substanțial diferit de cel în vigoare în temeiul Tratatului CE, aceștia ar fi indicat acest lucru în explicațiile referitoare la aceasta.
- 50 În al doilea rând, reclamantul arată că articolul 15 alineatul (3) al doilea paragraf TFUE trebuie interpretat în sensul că „limitele” dreptului de acces la documentele vizate de această dispoziție au vocația de a se aplica altor tipuri de excepții, precum cele prevăzute la articolul 4 alineatele (1) și (2) din Regulamentul nr. 1049/2001, însă nu pentru protecția procesului decizional în sensul articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din același regulament.
- 51 Cu toate acestea, articolul 15 alineatul (3) al doilea paragraf TFUE face referire la „limitele care, din motive de interes public sau privat, reglementează exercitarea dreptului de acces la documente”, fără a se face vreo altă precizare sau distincție în ceea ce privește natura acestor limite. Prin urmare, nimic nu permite să se concluzioneze că dispozițiile Tratatului FUE și ale cartei exclud în principiu posibilitatea ca accesul la documente legislative să fie refuzat pentru motivul că divulgarea lor ar aduce gravă atingere procesului decizional al instituției în cauză, în sensul articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001.
- 52 În al treilea rând, reclamantul invocă în susținerea tezei sale articolul 15 alineatul (2) TFUE. Potrivit acestei dispoziții, „Parlamentul European se întrunește în ședințe publice, de asemenea și Consiliul în cazul în care dezbate și votează un proiect de act legislativ”.
- 53 Din termenul „a se întruni” rezultă că articolul 15 alineatul (2) TFUE consacră principiul publicității dezbaterilor legislative cu ocazia sesiunilor Parlamentului și ale Consiliului. În schimb, această dispoziție nu privește dreptul de acces la documente și nici limitele și condițiile pentru exercitarea acestui drept, care sunt guvernate de articolul 15 alineatul (3) TFUE și de articolul 42 din cartă.
- 54 Contextul normativ în care se înscrie dreptul de acces la documente confirmă concluzia care figurează la punctul 47 de mai sus.
- 55 Astfel, trebuie amintit că, potrivit articolului 1 TUE, acest tratat „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”. Articolul 10 alineatul (3) TUE prevede, la rândul său, că orice cetățean are dreptul de a participa la viața democratică a Uniunii și că deciziile se iau în mod cât mai deschis și la un nivel cât mai apropiat posibil de cetățean. De asemenea, articolul 15 alineatul (1) TFUE prevede că, „[î]n 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”.

- 56 Toate aceste dispoziții confirmă că principiul transparenței, deși este de o importanță fundamentală pentru ordinea juridică a Uniunii, nu este totuși absolut.
- 57 În sfârșit, instanța Uniunii a avut deja ocazia să precizeze că instituțiilor Uniunii le este permis să refuze, în temeiul articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, accesul la anumite documente cu caracter legislativ în cazuri justificate în mod corespunzător (Hotărârea din 22 martie 2018, De Capitani/Parlamentul, T-540/15, EU:T:2018:167, punctul 112).
- 58 Și în Hotărârea din 17 octombrie 2013, Consiliul/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, punctele 36-40 și 62), Curtea a statuat în esență că articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 avea vocația de a se aplica documentelor legislative și că, la aplicarea acestei dispoziții, Tribunalul trebuia să țină seama de echilibrul dintre principiul transparenței și menținerea eficacității procesului decizional al Consiliului.
- 59 În ceea ce privește argumentul reclamantului potrivit căruia jurisprudența referitoare la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 era întemeiată pe Tratatul CE și ar fi fost, așadar, depășită de Tratatul FUE, este suficient să se constate că, în ceea ce privește hotărârea citată la punctul 57 de mai sus, aceasta a fost pronunțată cu privire la o decizie adoptată mult după intrarea în vigoare a Tratatului FUE.
- 60 În sfârșit, deși reclamantul menționează și articolul 41 din cartă, această dispoziție este lipsită de relevanță pentru soluționarea prezentului litigiu, din moment ce privește dreptul de acces al oricărei persoane „la dosarul propriu”. Or, este cert că documentele în litigiu nu îl privesc în mod specific pe reclamant.
- 61 Pentru a concluziona, deși, desigur, accesul la documentele legislative trebuie să fie cât mai larg posibil, nu este mai puțin adevărat că dispozițiile tratatelor și ale cartei invocate de reclamant nu pot fi interpretate în sensul că exclud de principiu posibilitatea ca accesul la astfel de documente să fie refuzat pentru motivul că divulgarea lor ar aduce gravă atingere procesului decizional al instituției în cauză, în sensul articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001.
- 62 Având în vedere cele de mai sus, primul aspect al primului motiv trebuie respins ca nefondat.

Cu privire la aplicarea în speță a articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001

- 63 Reclamantul, susținut de toți intervenienții, arată în esență că Consiliul nu a demonstrat că divulgarea documentelor în litigiu ar aduce atingere în mod concret și efectiv procesului său decizional și că riscul unei astfel de atingeri era previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic.
- 64 Consiliul contestă argumentele reclamantului, reluând în esență motivele reținute în decizia atacată.
- 65 În această privință trebuie amintit că, potrivit considerentului (1) al Regulamentului nr. 1049/2001, acesta se înscrie în intenția de a crea o Uniune în care deciziile sunt luate în modul cel mai transparent posibil și cât mai aproape posibil de cetățean. Astfel cum amintește considerentul (2) al regulamentului menționat, dreptul de acces public la documentele instituțiilor este legat de caracterul democratic al acestora din urmă.

- 66 În acest scop, Regulamentul nr. 1049/2001 urmărește, așa cum se indică în considerentul (4) și la articolul 1 din acesta, să confere publicului un drept de acces cât mai larg posibil (a se vedea Hotărârea din 22 martie 2018, De Capitani/Parlamentul, T-540/15, EU:T:2018:167, punctul 58 și jurisprudența citată).
- 67 Acest drept este însă supus anumitor limite întemeiate pe considerente de interes public sau privat. Mai exact și în conformitate cu considerentul (11), Regulamentul nr. 1049/2001 prevede la articolul 4 un regim de excepții care autorizează instituțiile să respingă cererile de acces la un document în cazul în care divulgarea acestuia din urmă ar aduce atingere unuia dintre interesele protejate prin articolul menționat (a se vedea Hotărârea din 22 martie 2018, De Capitani/Parlamentul, T-540/15, EU:T:2018:167, punctul 59 și jurisprudența citată).
- 68 Din moment ce astfel de excepții derogă de la principiul accesului cât mai larg posibil al publicului la documente, ele trebuie interpretate și aplicate în mod strict (a se vedea Hotărârea din 22 martie 2018, De Capitani/Parlamentul, T-540/15, EU:T:2018:167, punctul 61 și jurisprudența citată).
- 69 Atunci când o instituție, un organ, un oficiu sau o agenție a Uniunii sesizată cu o cerere de acces la un document decide să respingă această cerere în temeiul uneia dintre excepțiile prevăzute la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001, îi revine în principiu acesteia obligația de a furniza explicații cu privire la modul în care accesul la documentul respectiv ar putea să aducă atingere concret și efectiv interesului protejat de acea excepție, riscul unei asemenea atingeri trebuind să fie previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic (Hotărârea din 4 septembrie 2018, ClientEarth/Comisia, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punctul 51, și Hotărârea din 22 martie 2018, De Capitani/Parlamentul, T-540/15, EU:T:2018:167, punctele 63-65).
- 70 Potrivit jurisprudenței, atingerea adusă procesului decizional în sensul articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 este „gravă” în special atunci când divulgarea conținutului documentelor în cauză are un impact semnificativ asupra procesului decizional. Aprecierea gravității depinde de toate circumstanțele cauzei și în special de efectele negative asupra procesului decizional invocate de instituție cu privire la divulgarea conținutului documentelor respective (Hotărârea din 18 decembrie 2008, Muñiz/Comisia, T-144/05, nepublicată, EU:T:2008:596, punctul 75, Hotărârea din 7 iunie 2011, Toland/Parlamentul, T-471/08, EU:T:2011:252, punctul 71, și Hotărârea din 9 septembrie 2014, MasterCard și alții/Comisia, T-516/11, nepublicată, EU:T:2014:759, punctul 62).
- 71 În speță, documentele în litigiu sunt documente schimbate în cadrul Grupului de lucru pentru dreptul societăților comerciale al Consiliului. Mai precis, documentele WK 5230/17, din 8 mai 2017, WK 10931/17, din 6 octombrie 2017, WK 12197/17, din 27 octombrie 2017, și WK 12197/17 REV 1, din 18 iulie 2018, conțin comentarii și modificări de text concrete propuse de delegațiile statelor membre privind întreaga propunere legislativă în cauză, sub formă de tabele recapitulative. Documentele WK 14969/17, din 19 decembrie 2017, și WK 14969/17 REV 1, din 8 ianuarie 2018, conțin note ale președinției Consiliului adresate grupului de lucru în cauză, în care aceasta a evidențiat, printre altele, erori de referințe încrucișate în propunerea legislativă, a propus modificări menite să clarifice modul de redactare a unei dispoziții și invocă un punct care trebuie să facă încă obiectul dezbaterilor, respectiv acela de a găsi o redactare mai adecvată pentru anumite dispoziții în scopul de a evita riscul de eludare a aplicării directivei pentru anumite întreprinderi. Documentul WK 6662/18, din 1 iunie 2018, conține, la rândul său, o invitație a

- președinției la o reuniune a grupului de lucru prin care se urmărea continuarea activității privind propunerea legislativă în cauză, care precizează că delegațiile sunt chemate să ia poziție în special cu privire la propunerile care figurează în documentele precedente.
- 72 În decizia atacată, Consiliul a justificat refuzul accesului la documentele în litigiu prin mai multe considerații.
- 73 În primul rând, la punctul 9 din decizia atacată, Consiliul a subliniat că subiectul transparenței fiscale a întreprinderilor multinaționale era „foarte sensibil” din punct de vedere politic.
- 74 În această privință, din versiunea integrală a documentelor în litigiu, divulgate în prezent, reiese că acestea cuprind propuneri și modificări de texte normative care se înscriu în cursul normal al procesului legislativ. Or, Consiliul nu identifică, nici în decizia atacată, nici în fața Tribunalului, niciun aspect concret și specific al acestor documente care ar avea un caracter deosebit de sensibil.
- 75 În plus, trebuie arătat, așa cum amintește de altfel Consiliul însuși în decizia atacată, că, în concluziile din 18 decembrie 2014, Consiliul European a considerat că „trebuie sporite de urgență eforturile de combatere a evaziunii fiscale și a planificării fiscale agresive, atât la nivel mondial, cât și la nivelul Uniunii Europene” și că Parlamentul adoptase o rezoluție, la 16 decembrie 2015, care conținea recomandări adresate Comisiei privind favorizarea transparenței, a coordonării și a convergenței în politicile de impozitare a societăților în Uniune [2015/2010(INL)]. Aceste documente dovedesc importanța majoră pentru cetățenii europeni a subiectului privind transparența fiscală a întreprinderilor multinaționale, ceea ce militează mai degrabă în favoarea unui acces cât mai larg posibil la documentele legislative aferente, iar nu în favoarea unui acces restrâns. Astfel, accesul la totalitatea informațiilor care constituie fundamentul acțiunii legislative a Uniunii este o condiție a exercitării efective de către cetățenii Uniunii a drepturilor lor democratice, recunoscute printre altele la articolul 10 alineatul (3) TUE (a se vedea în acest sens Hotărârea din 4 septembrie 2018, ClientEarth/Comisia, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punctul 92).
- 76 În consecință, deși se referă la subiecte de o anumită importanță, care se caracterizează, posibil, prin dificultatea lor atât de natură politică, cât și juridică, nimic din decizia atacată nu permite să se considere că conținutul documentelor în litigiu avea un caracter deosebit de sensibil, în sensul că, în cazul unei divulgări, s-ar fi compromis un interes fundamental al Uniunii sau al statelor membre (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 martie 2018, De Capitani/Parlamentul, T-540/15, EU:T:2018:167, punctul 97 și jurisprudența citată). Pe de altă parte, în fața Tribunalului, Consiliul nu precizează nici aspectele concrete ale conținutului acestor documente care ar avea un caracter deosebit de sensibil.
- 77 În al doilea rând, la punctul 21 din decizia atacată, Consiliul a arătat că propunerea legislativă în cauză făcea obiectul unor discuții în curs și că documentele în litigiu nu erau exhaustive și nu reflectau în mod necesar pozițiile definitive ale statelor membre.
- 78 În această privință trebuie amintit că un caracter preliminar al discuțiilor referitoare la propunerea legislativă în cauză nu permite să se justifice ca atare aplicarea excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001. Astfel, această dispoziție nu face distincție în funcție de stadiul de avansare a discuțiilor. Ea vizează în mod general documentele care au legătură cu un aspect cu privire la care instituția în cauză „nu a luat încă nicio decizie”, prin opoziție cu articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf, care vizează cazul în care instituția respectivă a adoptat o decizie. În speță, caracterul preliminar al discuțiilor în curs, ca și

faptul că aceste propuneri încă nu au făcut obiectul unui consens sau al unui compromis în cadrul Consiliului, nu permit, aşadar, stabilirea unei grave atingeri aduse procesului decizional (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 martie 2011, Access Info Europe/Consiliul, T-233/09, EU:T:2011:105, punctele 75 și 76, și Hotărârea din 22 martie 2018, De Capitani/Parlamentul, T-540/15, EU:T:2018:167, punctul 100).

- 79 De asemenea, potrivit jurisprudenței, prin natura sa, o propunere este prezentată pentru a fi discutată și nu are vocația de a rămâne nemodificată în urma acestei discuții. Opinia publică este perfect capabilă să înțeleagă că autorul unei propuneri poate modifica ulterior conținutul acesteia. Tocmai din aceste motive, autorul unei cereri de acces la documente legislative din cadrul unei proceduri în curs de desfășurare va fi pe deplin conștient de caracterul provizoriu al informațiilor care figurează în acestea și de faptul că ele au vocația de a fi modificate pe parcursul discuțiilor în cadrul lucrărilor pregătitoare ale grupului de lucru al Consiliului până se ajunge la un acord privind textul în ansamblul său (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 martie 2018, De Capitani/Parlamentul, T-540/15, EU:T:2018:167, punctul 102 și jurisprudența citată). Acest lucru este demonstrat în special de obiectivul urmărit în speță prin cererea de acces, întrucât reclamantul urmărea să cunoască pozițiile exprimate de statele membre în cadrul Consiliului tocmai pentru a suscita o dezbatere în această privință înainte ca această instituție să își stabilească poziția în procedura legislativă în cauză (a se vedea punctul 14 de mai sus).
- 80 În al treilea rând, Consiliul a arătat, la punctul 22 din decizia atacată, că elementele care figurează în documentele în litigiu erau rezultatul unor „negocieri dificile” între statele membre și evidențiau dificultățile pe care el trebuia încă să le soluționeze înainte de a se putea ajunge la un acord.
- 81 Cu toate acestea, în decizia atacată, Consiliul nu precizează ce „elemente” concrete și specifice ale documentelor în litigiu ar fi fost surse de dificultăți astfel încât divulgarea lor ar fi putut aduce gravă atingere procesului său decizional. De altfel, motivul potrivit căruia unele dintre propunerile de modificare reflectate în documentele în litigiu trebuiau încă discutate înainte de obținerea unui acord este prea general și susceptibil să se aplice oricărui document de natură legislativă elaborat sau schimbat în cadrul unui grup de lucru al Consiliului.
- 82 În al patrulea rând, la punctul 23 din decizia atacată, Consiliul a arătat că documentele în litigiu conțineau discuții libere și sincere între statele membre, a căror divulgare în acest stadiu al „negocierilor” ar afecta încrederea reciprocă ce guvernează lucrările grupurilor de lucru ale Consiliului.
- 83 Consiliul nu a prezentat însă niciun element tangibil de natură să demonstreze că, în ceea ce privește procedura legislativă în cauză, accesul la documentele în litigiu ar fi dăunat cooperării loiale pe care statele membre și-o datorează. Riscul invocat pare astfel ipotetic. Mai mult, din moment ce statele membre își exteriorizează fiecare, în cadrul grupurilor de lucru ale Consiliului, poziția cu privire la o anumită propunere legislativă și cu privire la evoluția pe care acestea acceptă să o adopte, faptul că aceste elemente sunt ulterior comunicate la cerere nu este în sine susceptibil să împiedice cooperarea loială pe care statele membre și instituțiile sunt obligate să o exercite între ele în temeiul articolului 4 alineatul (3) TUE (a se vedea prin analogie Hotărârea din 22 martie 2018, De Capitani/Parlamentul, T-540/15, EU:T:2018:167, punctele 103 și 104).
- 84 Deși, prin motivul invocat la punctul 23 din decizia atacată, Consiliul a făcut aluzie la un risc de presiuni publice, după cum susține în memoriul în apărare, trebuie amintit că, într-un sistem întemeiat pe principiul legitimității democratice, colegiitorii trebuie să răspundă față de public

pentru actele lor. Exercițarea de către cetățeni a drepturilor lor democratice presupune posibilitatea de a urmări în detaliu procesul decizional în cadrul instituțiilor care participă la procedurile legislative și de a avea acces la totalitatea informațiilor relevante (Hotărârea din 22 martie 2011, Access Info Europe/Consiliul, T-233/09, EU:T:2011:105, punctul 69). În plus, articolul 10 alineatul (3) TUE prevede că orice cetățean are dreptul de a participa la viața democratică a Uniunii și că deciziile se iau în mod cât mai deschis și la un nivel cât mai apropiat posibil de cetățean. Astfel, manifestarea opiniei publice în privința unei anumite propuneri face parte integrantă din exercițarea drepturilor democratice ale cetățenilor Uniunii (Hotărârea din 22 martie 2018, De Capitani/Parlamentul, T-540/15, EU:T:2018:167, punctul 98).

- 85 Deși jurisprudența recunoaște că riscul unor presiuni externe poate constitui un motiv legitim de restrângere a accesului la documentele legate de procesul decizional, este necesar totuși ca realitatea unei asemenea presiuni externe să fie stabilită cu certitudine și să se facă dovada că riscul de a afecta în mod substanțial decizia care urmează să fie luată este previzibil în mod rezonabil din cauza presiunilor externe respective. Or, niciun element tangibil al dosarului nu permite să se stabilească realitatea unor astfel de presiuni externe în cazul divulgării documentelor în litigiu. În consecință, nu există niciun element în dosarul de care dispune Tribunalul care să sugereze că, în ceea ce privește procedura legislativă în cauză, Consiliul se putea aștepta în mod rezonabil la o reacție care să depășească așteptările pe care orice membru al unui organ legislativ le poate avea de la public atunci când prezintă o modificare la un proiect de lege (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 martie 2011, Access Info Europe/Consiliul, T-233/09, EU:T:2011:105, punctul 74, și Hotărârea din 22 martie 2018, De Capitani/Parlamentul, T-540/15, EU:T:2018:167, punctul 99).
- 86 În al cincilea rând, la punctele 23 și 24 din decizia atacată, Consiliul a explicat că divulgarea documentelor în litigiu ar aduce gravă atingere eficacității procesului său decizional și ar diminua șansele de a se ajunge la un acord.
- 87 Cu toate acestea, motivul invocat la punctele 23 și 24 din decizia atacată rămâne prea general, întrucât Consiliul nu explică în ce mod accesul la documentele în litigiu ar aduce gravă atingere, în mod concret, efectiv și neipotetic, posibilităților de a se ajunge la un acord cu privire la propunerea legislativă în cauză.
- 88 În al șaselea rând, la punctele 25 și 27 din decizia atacată, Consiliul a subliniat că interesul public legitim care justifică divulgarea documentelor în litigiu nu prevala asupra necesității la fel de legitime de a proteja procesul decizional.
- 89 Prin motivul invocat la punctele 25 și 27 din decizia atacată, Consiliul pare să confunde, așa cum susține reclamantul, două etape distincte în aplicarea articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001. Astfel, numai în cazul în care instituția respectivă consideră că divulgarea unui document ar aduce atingere în mod concret și efectiv procesului decizional în cauză, acesteia îi revine obligația de a verifica, într-o a doua etapă, dacă un interes public superior nu justifică totuși divulgarea documentului în cauză. Cu alte cuvinte, numai în acest context, Consiliului îi revine obligația să pună în balanță interesul specific care trebuie protejat prin nedivulgarea documentului respectiv și, printre altele, interesul general de a face accesibil acest document, având în vedere avantajele care, astfel cum se arată în considerentul (2) al regulamentulului menționat, rezultă dintr-o transparență sporită, și anume o mai bună participare a cetățenilor la procesul de decizie, precum și o mai mare legitimitate, eficacitate și

- responsabilitate a administrației față de cetățeni într-un sistem democratic (a se vedea prin analogie Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul, C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374, punctul 45).
- 90 În al șaptelea rând, la punctul 26 din decizia atacată, Consiliul a arătat că refuzul de a divulga un număr limitat de documente vizate de cererea reclamantului nu ar însemna să se refuze cetățenilor posibilitatea de a fi informați cu privire la procesul decizional în cauză.
- 91 În această privință, asemenea reclamantului și după cum a admis de altfel Consiliul, motivul invocat la punctul 26 din decizia atacată nu este un criteriu pertinent pentru a aprecia dacă sunt îndeplinite condițiile de refuz în temeiul articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001. Astfel, simplul fapt că accesul la anumite documente referitoare la aceeași procedură legislativă a fost acordat nu poate justifica refuzul accesului la alte documente.
- 92 În al optulea rând, Consiliul arată, la punctul 28 din decizia atacată, că, „în urma unei evaluări specifice a conținutului și a contextului” documentelor în litigiu, a concluzionat că existau motive obiective care demonstau că exista un risc previzibil în mod rezonabil ca divulgarea documentelor menționate să aducă gravă atingere procesului decizional în cauză.
- 93 Totuși, această pretinsă „evaluare specifică a conținutului și a contextului” documentelor în litigiu nu reiese din decizia atacată, astfel încât riscul unei grave atingeri aduse procesului decizional nu este susținut de niciun element tangibil, concret și specific.
- 94 În sfârșit, în înscrisurile sale prezentate Tribunalului, Consiliul adaugă că trebuie să se facă distincție între documentele elaborate în cadrul dialogurilor care au făcut obiectul Hotărârii din 22 martie 2018, De Capitani/Parlamentul (T-540/15, EU:T:2018:167), și documentele în litigiu. În opinia sa, primele intervin într-un stadiu al procedurii legislative în care el și-a adoptat deja poziția cu privire la o propunere legislativă, atâta vreme cât cele din urmă se referă la discuții în cadrul grupurilor de lucru între funcționarii delegațiilor statelor membre care intervin la „nivel tehnic”. În speță, acestea ar privi lucrări pregătitoare și ar fi lipsite de angajament politic atât timp cât nu sunt supuse, ca atare, Comitetului Reprezentanților Permanenți (Coreper) și nici, ulterior, uneia dintre formațiunile ministeriale ale Consiliului.
- 95 Deși prin acest argument Consiliul urmărește să justifice un acces mai puțin larg la documentele întocmite de grupurile sale de lucru din cauza caracterului lor pretins „tehnic”, mai întâi trebuie arătat că eventualul caracter „tehnic” al unui document nu este un criteriu pertinent în scopul aplicării articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001. În continuare și în orice caz, însuși conținutul documentelor în litigiu demonstrează că acestea cuprind propuneri normative privind diverse texte legislative și că, prin urmare, se înscriu în cursul normal al procesului legislativ. Documentele în litigiu nu au, așadar, niciun caracter „tehnic”. În sfârșit, membrii grupurilor de lucru ale Consiliului sunt învestiți cu un mandat al statelor membre pe care le reprezintă și exprimă, cu ocazia deliberărilor cu privire la o propunere legislativă dată, poziția statului lor membru în cadrul Consiliului atunci când acesta din urmă acționează în calitate sa de colegiutor. Faptul că grupurile de lucru menționate nu sunt autorizate să adopte poziția definitivă a acestei instituții nu înseamnă însă nici că lucrările lor nu se înscriu în cursul normal al procesului legislativ, ceea ce Consiliul nu contestă de altfel, nici că documentele pe care le întocmesc sunt de ordin „tehnic”.

- 96 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, este necesar să se concluzioneze că niciunul dintre motivele reținute de Consiliu în decizia atacată nu permite să se considere că divulgarea documentelor în litigiu ar aduce gravă atingere, în mod concret, efectiv și neipotetic, procesului legislativ în sensul articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001.
- 97 Prin urmare, se impune admiterea celui de al doilea aspect al primului motiv și, pe cale de consecință, anularea deciziei atacate fără a fi necesar să se examineze celelalte motive și critici invocate în susținerea acțiunii.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 98 Potrivit articolului 134 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Consiliul a căzut în pretenții, se impune ca, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, să fie obligat să suporte și cheltuielile de judecată efectuate de reclamant, conform concluziilor acestuia.
- 99 În conformitate cu articolul 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, Regatul Belgiei, Regatul Țărilor de Jos, Republica Finlanda și Regatul Suediei suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a zecea extinsă)

declară și hotărăște:

- 1) Anulează Decizia SGS 21/000067 a Consiliului Uniunii Europene din 14 ianuarie 2021.**
- 2) Consiliul suportă propriile cheltuieli de judecată și pe cele efectuate de domnul Emilio De Capitani.**
- 3) Regatul Belgiei, Regatul Țărilor de Jos, Republica Finlanda și Regatul Suediei suportă propriile cheltuieli de judecată.**

Kornezov

Buttigieg

Kowalik-Bańczyk

Hesse

Petrлік

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 25 ianuarie 2023.

Semnături