

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL

M. POIARES MADURO

prezentate la 18 iulie 2007¹

1. Se solicită Curții să se pronunțe cu privire la recursul introdus de Regatul Suediei împotriva Hotărârii Tribunalului de Primă Instanță al Comunităților Europene din 30 noiembrie 2004, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Comisia² (denumită în continuare „hotărârea atacată”), prin care s-a respins acțiunea introdusă de IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds gGmbH (denumită în continuare „IFAW”), având ca obiect anularea Deciziei Comisiei din 26 martie 2002, prin care i s-a refuzat accesul la anumite documente referitoare la declasarea unui sit protejat.

2. Potrivit recurenței, Tribunalul a considerat în mod eronat că articolul 4 alineatul (5) din 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 Comisiei³ (denumit în continuare „regulamentul”), pe care este întemeiată hotărârea în litigiu, obligă o instituție să respingă orice cerere de acces la un docu-

ment emis de un stat membru pe care aceasta îl are în posesie în cazul în care acesta din urmă s-ar fi opus la divulgarea sa.

3. Astfel cum va arăta analiza cauzei, atât miza juridică a acestei cauze, cât și dezbaterea pe care le-a provocat evidențiază diferențele culturale în materie de transparență și le confruntă. Diferența dintre cultura comunitară, care nu s-a convertit decât recent, cu mai mult sau mai puțin entuziasm, la cerința privind transparența, și cultura țărilor nordice, care se bucură de o tradiție veche și deosebit de puternică în domeniu⁴. Diferența, de asemenea, dintre culturile statelor membre, după cum dovedește prezenta procedură, în care s-au implicat șase state membre, patru dintre acestea intervenind în fața Tribunalului și/sau a Curții pentru a se opune interpretării reținute de Tribunal și două dintre acestea pentru a o apăra. Cauza și problema juridică pe care o ridică evidențiază și interacțiunile reciproce între diferitele legislații referitoare la transparență: „trăgându-și seva din transparențele naționale, transparențele

1 — Limba originală: portugheza.

2 — T-168/02, Rec., p. II-4135.

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

4 — Cu privire la evidențierea acestui contrast, vom face referire la Ragnemalm, H., „Démocratie et transparence: sur le droit général d'accès des citoyens de l'Union européenne aux documents détenus par les institutions communautaires”, *Mél. G. F. Mancini*, volumul II, Editura Dott. A. Giuffrè, Milano, 1998, p. 809. Reamintim doar că dreptul de acces al publicului la documentele oficiale este înscris din 1766 în Constituția suedeză.

europene generează la rândul lor mutații care aduc atingere statelor membre”⁵. În sfârșit, cauza are legătură cu o prevedere a regulamentului care este în mod special de natură să fie contestată pe cale judiciară: în doi ani de aplicare a regulamentului menționat, din unsprezece acțiuni introduse la Tribunal împotriva unor decizii negative ale Comisiei, șase au avut ca obiect aplicarea articolului 4 alineatul (5)⁶.

I — Cadrul normativ al recursului

4. Pentru o bună înțelegere a cauzei, a mizei acesteia și a soluției care se poate pronunța, se impune amintirea principalelor prevederi aplicabile, a faptelor și a soluției reținute de Tribunal.

A — *Textele aplicabile*

5. Articolul 255 alineatele (1) și (2) CE prevede:

5 — Rideau, J., „Jeux d'ombres et de lumières en Europe”, în *La transparence dans l'Union européenne: mythe ou principe juridique?*, LGDJ, Paris, 1998, p. 1.

6 — A se vedea Raportul Comisiei din 30 ianuarie 2004 privind aplicarea principiilor Regulamentului (CE) nr. 1049/2001 referitor la accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei [COM (2004) 45 final, punctul 3.5.2].

„1. Orice cetățean al Uniunii și orice persoană fizică sau juridică, care are reședința sau sediul într-un stat membru, are drept de acces la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei, sub rezerva principiilor și condițiilor care vor fi stabilite în conformitate cu alineatele (2) și (3).

2. Principiile generale și limitele care, din motive de interes public sau privat, reglementează exercitarea dreptului de acces la documente se stabilesc de către Consiliu, hotărând în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 251, în următorii doi ani de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam.”

6. Declarația nr. 35 anexată la Actul final al Tratatului de la Amsterdam (denumită în continuare „Declarația nr. 35”) prevede:

„Conferința este de acord că principiile și condițiile prevăzute la articolul 255 alineatul (1) din tratat vor permite unui stat membru să ceară Comisiei sau Consiliului să nu comunice unor terți un document care emană de la statul respectiv fără acordul prealabil al acestuia.”

7. În temeiul articolului 255 alineatul (2) CE, Consiliul a adoptat regulamentul. Considerentele (4), (6), (9), (10) și (15) ale regulamentului menționat au următorul cuprins:

regim special. Modalitățile de informare a Parlamentului European privind conținutul acestor documente ar trebui reglementate pe baza acordului interinstituțional.

„(4) Prezentul regulament vizează conferirea celui mai mare efect posibil dreptului de acces public la documente și definirea principiilor generale și a limitelor, în conformitate cu articolul 255 alineatul (2) din Tratatul CE.

(10) În scopul îmbunătățirii transparenței activității instituțiilor, Parlamentul European, Consiliul și Comisia ar trebui să autorizeze accesul nu numai la documentele care provin de la instituții, ci și la documentele primite de acestea. În acest context, trebuie amintit că Declarația nr. 35 anexată actului final al Tratatului de la Amsterdam prevede că un stat membru poate solicita Comisiei sau Consiliului să nu comunice unor terți un document furnizat de acest stat fără acordul său.

[...]

(6) Ar trebui autorizat un acces mai larg la documente în cazurile în care instituțiile acționează în calitate de legiuitor, inclusiv în cazul delegării atribuțiilor, păstrându-se totodată eficacitatea procesului decizional la nivelul instituțiilor. Aceste documente ar trebui să fie direct accesibile în cea mai mare măsură posibilă.

[...]

[...]

(15) Chiar dacă prezentul regulament nu are nici ca obiect, nici ca efect modificarea legislațiilor naționale în materie de acces la documente, cu toate acestea, este evident că, în temeiul principiului de cooperare loială care reglementează relațiile între instituții și statele membre, statele membre ar trebui să ia măsuri astfel încât să nu aducă atingere punerii în aplicare corecte a prezentului regulament și să respecte normele de securitate ale instituțiilor.”

(9) Dat fiind conținutul extrem de sensibil, unele documente ar trebui supuse unui

8. Articolul 1 litera (a) din regulament [...] prevede:

„Obiectul

(3) Prezentul regulament se aplică tuturor documentelor deținute de o instituție, adică întocmite sau primite de către aceasta și aflate în posesia acesteia, în toate domeniile de activitate ale Uniunii Europene.

Prezentul regulament urmărește:

(a) definirea principiilor, a condițiilor și a limitelor, întemeiate pe rațiuni de interes public sau privat, care cârmuiesc dreptul de acces la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (denumite în continuare „instituții”), prevăzut la articolul 255 din Tratatul CE în vederea garantării unui acces cât mai larg la documente;”

[...]

(5) Documentele sensibile, astfel cum sunt definite la articolul 9 alineatul (1), sunt supuse unui regim special, în conformitate cu respectivul articol.

9. Articolul 2 din acest regulament prevede:

[...]”

„Beneficiarii și domeniul de aplicare

(1) Orice cetățean al Uniunii și orice persoană fizică sau juridică având reședința sau sediul social într-un stat membru are drept de acces la documentele instituțiilor, sub rezerva principiilor, condițiilor și limitelor definite de prezentul regulament.

10. În temeiul articolului 3 litera (b) din regulamentul menționat, prin „terț” se înțelege, în sensul regulamentului, „orice persoană fizică sau juridică ori entitate exterioară instituției în cauză, inclusiv statele membre, celelalte instituții și organe comunitare sau necomunitare și țările terțe”.

11. Articolul 4 din regulament prevede:

(b) vieții private și integrității individului, în special în conformitate cu legislația comunitară privind protecția datelor personale.

„Excepții

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

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

— intereselor comerciale ale unei anume persoane fizice sau juridice, inclusiv în ceea ce privește proprietatea intelectuală;

(a) interesului public, în ceea ce privește:

— procedurilor judiciare și consultanței juridice;

— siguranța publică;

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

— apărarea și chestiunile militare;

— relațiile internaționale;

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

— politica financiară, monetară sau economică a Comunității sau a unui stat membru;

(3) 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 nicio decizie este refuzat în cazul în care divulgarea conținutului acestuia ar aduce gravă atingere procesului decizional al acestei instituții, cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză.

Accesul la un document conținând avize destinate uzului intern în cadrul deliberărilor și al consultărilor preliminare în cadrul instituției în cauză este refuzat chiar și după luarea deciziei, în cazul în care divulgarea conținutului acestuia ar aduce gravă atingere procesului decizional al acestei instituții, cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză.

(4) În cazul documentelor terților, instituția consultă terții pentru a stabili dacă se poate aplica o excepție prevăzută la alineatul (1) sau (2), cu excepția cazului în care există certitudinea că documentul trebuie sau nu trebuie divulgat.

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

[...]

(7) Excepțiile prevăzute la alineatele (1), (2) și (3) se aplică doar în perioada în care protecția se justifică prin conținutul documentului. Excepțiile se pot pune în aplicare în cursul unui termen de cel mult treizeci de ani. În cazul documentelor care se încadrează la excepțiile privind viața privată sau interesele comerciale și documentele sensibile, excepțiile pot continua să se aplice, dacă este necesar, și după expirarea acestei perioade.”

12. Articolul 5 din regulamentul menționat prevede:

„Documente aflate în posesia statelor membre

În cazul în care un stat membru primește o cerere privind un document aflat în posesia sa, document care emană de la o instituție, cu excepția cazului în care există certitudinea că documentul trebuie sau nu trebuie divulgat, statul membru consultă instituția în cauză cu scopul de a lua o decizie care să nu compromită realizarea obiectivelor prezentului regulament.

În loc de aceasta, statul membru poate prezenta cererea instituției în cauză.”

13. Potrivit articolului 9 din acest regulament:

„(1) Documentele sensibile sunt documente emise de instituții sau agențiile create de către acestea, de statele membre, de țările terțe sau de organizațiile internaționale, clasificate «TRÈS SECRET/TOP SECRET» (Strict secret), «SECRET» (Secret) sau «CONFIDENTIEL» (Confidențial) în temeiul normelor în vigoare în cadrul instituției în cauză, care protejează interesele fundamentale ale Uniunii Europene sau ale unuia sau mai multor state membre în domeniile definite la articolul 4 alineatul (1) litera (a) și, în special, în domeniile siguranței publice, apărării și chestiunilor militare.

(2) În cadrul procedurilor prevăzute la articolele 7 și 8, cererile de acces la documente sensibile sunt soluționate exclusiv de persoanele autorizate să ia cunoștință de conținutul acestor documente. Fără a aduce atingere articolului 11 alineatul (2), aceste persoane trebuie să precizeze informațiile care pot apărea în registrul public privind aceste documente sensibile.

(3) Documentele sensibile se înscriu în registru și se furnizează numai cu acordul autorității de origine.

(4) Orice decizie a unei instituții de a refuza accesul la un document sensibil se întemeiază pe motive care nu aduc atingere intereselor protejate în conformitate cu articolul 4.

(5) Statele membre iau măsurile adecvate pentru a asigura, în cadrul soluționării cererilor privind documentele sensibile, respectarea principiilor enunțate de prezentul articol și la articolul 4.

(6) Normele instituțiilor cu privire la documentele sensibile sunt făcute publice.

(7) Comisia și Consiliul informează Parlamentul European cu privire la documentele sensibile în conformitate cu dispozițiile convenite între instituții.”

B — *Situația de fapt*

14. La 19 aprilie 2000, Comisia Comunităților Europene a emis un aviz prin care autoriza Republica Federală Germania

să declaseze situl de la Mülhenberger Loch, până la acel moment o arie protejată în temeiul Directivei 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică⁷, în vederea realizării unui proiect ce consta în extinderea uzinei Daimler Chrysler Aerospace Airbus și în recuperarea unei părți din estuar pentru prelungirea unei pistei de aterizare.

15. Prin scrisoarea din 20 decembrie 2001 adresată Comisiei, IFAW, care este o organizație neguvernamentală ce acționează în domeniul protecției bunăstării animalelor și al conservării naturii, a solicitat accesul, printre altele, la corespondența schimbată între Republica Federală Germania și orașul Hamburg în legătură cu situl menționat și cu proiectul aferent acestuia, precum și la corespondența cancelarului german.

16. Întrucât Republica Federală Germania, fiind consultată de Comisie cu privire la această cerere, s-a opus divulgării documentelor menționate, Comisia a considerat că articolul 4 alineatul (5) din regulament îi interzicea, în aceste condiții, să acorde accesul la documente și, prin urmare, a adoptat, la 26 martie 2002, decizia atacată, prin care a respins cererea formulată de IFAW.

17. Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 4 iunie 2002, IFAW a formulat o acțiune având ca obiect anularea deciziei Comisiei din 26 martie 2002.

C — Hotărârea atacată

18. În susținerea concluziilor de anulare, reclamanta a invocat, printre altele, motivul întemeiat pe încălcarea articolului 4 din regulament. Aceasta a arătat că interpretarea articolului 4 alineatul (5) din regulamentul menționat reținută de Comisie, potrivit căreia Comisia ar fi obligată să refuze accesul la un document primit de un stat membru dacă acesta se opune divulgării, este eronată. Posibilitatea de care dispune, în temeiul articolului 4 alineatul (5) din regulament, un stat membru care a emis un document, de a solicita unei instituții care îl deține să nu îl divulge, nu poate fi considerată un drept de veto, hotărârea finală trebuind să aparțină instituției.

19. În temeiul unei argumentări prezentate la punctele 50-65 din hotărârea sa, Tribunalul a respins acest motiv și, prin urmare, s-a pronunțat în sensul că acțiunea în anulare este nefondată.

20. Potrivit hotărârii atacate, posibilitatea recunoscută unui stat membru la articolul

7 — JO L 206, p. 7, Ediție specială, 15/vol. 2, p. 109.

4 alineatul (5) din regulament, de a solicita unei instituții să nu permită, fără acordul său prealabil, accesul la un document pe care i l-a transmis constituie o somare a acestei instituții de a nu divulga documentul respectiv în cazul în care statul membru s-ar opune. Statul membru nu ar fi obligat să își motiveze cererea și instituția ar fi obligată să se supună somației fără a putea verifica dacă nedivulgarea documentului în cauză este justificată, în special, de interesul public.

21. Din acest punct de vedere, potrivit Tribunalului, articolul 4 alineatul (5) din regulament prevede în favoarea statelor membre o *lex specialis* față de articolul 4 alineatul (4) din acest text, care nu recunoaște altor terți decât dreptul de a fi consultați de instituții pentru a stabili dacă documentul pe care l-au comunicat acestora se încadrează în vreuna dintre excepțiile prevăzute la articolul 4 alineatele (1) sau (2) din regulament, și aceasta numai cu condiția să nu fie clar dacă documentul poate sau nu poate să fie divulgat.

22. Pentru interpretarea articolului 4 alineatul (5) din regulament, Tribunalul se întemeiază pe considerația potrivit căreia obligația de a obține acordul prealabil al statului membru ar risca să fie lipsită de efecte dacă nu i se acordă acestuia un drept de veto. Tribunalul se întemeiază și pe Declarația nr. 35, potrivit căreia Conferința este de acord că principiile și condițiile prevăzute la articolul 255 CE vor permite unui stat membru să ceară Comisiei sau Consiliului Uniunii Europene să nu comunice unor terți, fără acordul prealabil al acestuia,

un document emis de statul respectiv. De asemenea, potrivit Tribunalului, rezultă că posibilitatea prevăzută la articolul 4 alineatul (5) din regulament se explică prin faptul că acest regulament nu are nici ca obiect, nici ca efect modificarea legislațiilor naționale în materie de acces la documente, după cum amintește, de altfel, considerentul (15) al regulamentului. În consecință, atunci când un stat membru a introdus o cerere referitoare la un document în temeiul articolului 4 alineatul (5) din regulament, accesul la acest document nu este reglementat de regulament, ci de dispozițiile naționale relevante din statul membru respectiv, care nu au fost modificate prin adoptarea regulamentului.

23. Tribunalul a adăugat că, „pentru a asigura o interpretare conformă cu Declarația nr. 35 a dispozițiilor articolului 4 alineatul (5) din regulament și pentru a facilita accesul la conținutul documentului respectiv prin acordarea posibilității statului membru, dacă este cazul, de a-și da consimțământul pentru divulgarea acestuia, instituția este obligată să consulte statul membru în cazul în care o cerere de acces privește un document emis de acesta. Dacă, după ce a fost consultat, statul membru respectiv nu introduce o solicitare formulată în temeiul articolului 4 alineatul (5) din regulament, instituția este cea obligată, potrivit articolului 4 alineatul (4) din regulament, să aprecieze dacă documentul trebuie sau nu trebuie divulgat”⁸.

8 — Hotărârea atacată, punctul 60.

24. Constatând că documentele a căror comunicare fusese solicitată de către reclamantă constituiau documente emise de un stat membru în sensul articolului 4 alineatul (5) din regulament și că Republica Federală Germania ceruse Comisiei să nu le divulge, Tribunalul s-a pronunțat în sensul că decizia Comisiei nu este viciată de nicio încălcare a articolului 4 din regulamentul menționat.

bine să îl facă public, o decizie de a nu acorda accesul la document neputându-se justifica decât în unul dintre cazurile excepționale care justifică confidențialitatea prevăzute la articolul 4 alineatele (1)-(3) din regulament.

II — Analiza recursului

25. Regatul Suediei, care era deja intervenient în susținerea concluziilor reclamantei în procedura în fața Tribunalului, a formulat recurs la Curte împotriva acestei hotărâri a Tribunalului, pronunțată la 30 noiembrie 2004. În susținerea acțiunii, recurenta invocă un motiv unic, întemeiat pe încălcarea dreptului comunitar, rezultată din nerespectarea domeniului de aplicare al articolului 4 alineatul (5) din regulament: departe de a consacra un drept de veto în favoarea statelor membre, astfel cum s-a pronunțat Tribunalul, articolul 4 alineatul (5) nu le-ar recunoaște acestora decât dreptul de a fi consultate înainte de orice divulgare a unui document de către instituția căreia i l-au comunicat; cu toate acestea, instituția și-ar păstra responsabilitatea de a hotărî dacă este bine sau nu este

26. După cum se vede, se confruntă două teze diametral opuse cu privire la domeniul de aplicare al articolului 4 alineatul (5) din regulament. Pentru a încerca să clarificăm interpretarea acestei prevederi, trebuie să îi apreciem relevanța. În această perspectivă, vom arăta că nici interpretarea literală a articolului 4 alineatul (5), nici respectarea voinței statelor membre, exprimată în Declarația nr. 35, nu impuneau soluția reținută de Tribunal, contrar celor pronunțate de acesta. Interpretarea sistematică și teleologică impune, dimpotrivă, o altă soluție.

A — Lipsa unui răspuns doveditor rezultat din interpretarea literală și din încercarea de a identifica intenția părților

1. Modul de redactare a articolului 4 alineatul (5) din regulament

27. Trebuie amintit de la început că, în stadiul în care se afla dreptul comunitar

anterior regulamentului, dreptul de acces la documente nu avea în vedere decât documentele întocmite de instituții⁹. În schimb, în ceea ce privește documentele deținute de o instituție, dar întocmite de un terț, adică de o persoană fizică sau juridică, un stat membru, o altă instituție sau un alt organ comunitar sau orice alt organ național sau internațional, prevala „regula autorului”. În temeiul acesteia, o instituție nu era abilitată să divulge documentele provenite de la terți, solicitantul fiind obligat să adreseze cererea direct autorului documentului¹⁰. Deși a fost considerată de jurisprudență, încă de la început, ca o limitare a principiului general privind dreptul de acces și trebuind, din acest motiv, să fie interpretată și aplicată în mod restrictiv¹¹, această regulă a autorului a fost calificată, cu toate acestea, drept „derogare absolută cu privire la documentele al căror autor este un terț”¹².

28. Una dintre contribuțiile majore ale regulamentului este, prin urmare, aceea de a fi extins domeniul de aplicare al dreptului comunitar de acces la documentele instituțiilor, înlăturând regula menționată a autorului. Din acel moment, în temeiul articolului 2 alineatul (3) din regulamentul menționat, dreptul de acces se aplică „tuturor

documentelor deținute de o instituție, adică întocmite sau primite de către aceasta și aflate în posesia acesteia”. În consecință, instituțiile pot fi determinate să comunice documente care emană de la terți, printre aceștia din urmă numărându-se statele membre, conform definiției noțiunii de terț care figurează la articolul 3 litera (b) din regulament. Cu toate acestea, această renunțare la regula autorului a fost compensată printr-un tratament special acordat de articolul 4 alineatul (5) din regulament în special documentelor emise de state membre. Miza prezentului litigiu este tocmai aceea de a stabili exact în ce constă acest tratament special.

29. Dacă termenii prevederii în cauză ar fi clari, s-ar putea considera în mod legitim că norma ar trebui să fie aplicată astfel cum a fost enunțată: *in claris non fit interpretatio*. A găsi răspunsul în text se dovedește, cu toate acestea, imposibil în speță, deoarece acesta este departe de a fi univoc. Textul prevede că „[u]n stat membru poate solicita unei instituții să nu divulge conținutul unui document emis de acesta fără acordul său prealabil”. După cum și Comisia a admis, această „formulare a articolului 4 alineatul (5) nu precizează în ce măsură instituțiile sunt obligate să respecte avizul negativ emis de un stat membru cu privire la divulgarea unuia dintre documentele sale”¹³. Din acest motiv, accentul pus pe faptul că orice divulgare de către o instituție a unui document pe care un stat membru i l-a transmis trebuie să fie subordonată, la cererea acestuia, „acordului său prealabil”, ar pleda în favoarea recunoașterii unui drept de veto în beneficiul

9 — A se vedea în acest sens Hotărârea Tribunalului din 12 octombrie 2000, *JT's Corporation/Comisia* (T-123/99, Rec., p. II-3269, punctul 53), și Hotărârea Tribunalului din 11 decembrie 2001, *Petrie și alții/Comisia* (T-191/99, Rec., p. II-3677, punctul 47).

10 — Pentru a ne aminti, a se vedea Hotărârea Tribunalului din 26 aprilie 2005, *Sison/Consiliul* (T-110/03, T-150/03 și T-405/03, Rec., p. II-1429, punctul 92).

11 — A se vedea Hotărârea Tribunalului din 19 iulie 1999, *Rothmans/Comisia* (T-188/97, Rec., p. II-2463, punctul 55), și Hotărârea Tribunalului din 7 decembrie 1999, *Interporc/Comisia* (T-92/98, Rec., p. II-3521, punctul 69).

12 — A se vedea Hotărârea Tribunalului din 16 octombrie 2003, *Co-Frutta/Comisia* (T-47/01, Rec., p. II-4441, punctul 59).

13 — Raport al Comisiei privind punerea în aplicare a Regulamentului din 30 ianuarie 2004, punctul 3.5.2.

statului membru. Dimpotrivă, folosirea cuvântului „a solicita” ar duce la concluzia că decizia de divulgare îi revine, în definitiv, instituției care deține documentul, deoarece, așa cum a arătat în mod just reclamanta din procedura în fața Tribunalului, termenul „solicitare”, care poate fi definit ca acțiunea sau faptul de a solicita ceva, implică faptul că partea care a depus o cerere așteaptă un răspuns la aceasta, precum și exercitarea unei puteri de apreciere de către partea care răspunde. Această ambiguitate a redactării articolului 4 alineatul (5) din regulament este subliniată de contrastul rezultat din lectura termenilor articolului 9 alineatul (3). din care reiese cu claritate afirmarea unui drept de veto, deoarece se prevede că „documentele sensibile se înscriu în registru și se furnizează numai cu acordul autorității de origine”. Prin urmare, nu putem fi de acord cu Tribunalul, care, în hotărârea care face obiectul recursului, a apreciat că obligația impusă instituției ce deține un document emis de un stat membru de a obține acordul prealabil al acestuia din urmă înainte de orice divulgare a documentului menționat este „consacrată în mod clar” de articolul 4 alineatul (5) din regulament¹⁴.

30. De asemenea, modificările regulamentelor interioare efectuate de cele trei instituții în executarea obligației de a se

adapta prevederilor regulamentului, atribuită instituțiilor de articolul 18 al acestuia, confirmă, dacă mai era nevoie, ambiguitatea textului articolului 4 alineatul (5). Din analiza acestora rezultă că Comisia părea să nu își interzică posibilitatea de a divulga documentul emis de un stat membru, contrar avizului explicit al autorului său, chiar dacă statul membru îi cerea să nu divulge documentul respectiv fără acordul său prealabil¹⁵. Consiliul, la rândul său, s-a limitat la a reproduce textul articolului 4 alineatul (5) din regulament¹⁶. În ceea ce privește Parlamentul European, normele sale interne nu prevăd nicio condiție specială pentru documentele emise de statele membre și se limitează la a prevedea, în cazul documentelor provenite de la terți, o consultare a acestora din urmă „pentru a stabili dacă se aplică vreuna dintre excepțiile prevăzute la articolele 4 și 9 din Regulamentul nr. 1049/2001”¹⁷.

31. Doctrina însăși s-a dovedit a fi divizată în ceea ce privește semnificația prevederilor articolului 4 alineatul (5) și valoarea juridică ce trebuie atribuită acestei prevederi. Anumiți autori au crezut că din textul acestei prevederi rezultă afirmația explicită a unui

15 — A se vedea articolul 5 alineatul (4) litera (b) și articolul 6 din Decizia 2001/937/CECO, CE, Euratom a Comisiei din 5 decembrie 2001 de modificare a regulamentului său de procedură (JO L 345, p. 94, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 148).

16 — A se vedea articolul 2 alineatul (1) litera (b) din anexa II la Decizia 2001/840/CE a Consiliului din 29 noiembrie 2001 de modificare a regulamentului său de procedură (JO L 313, p. 40).

17 — A se vedea articolul 9 alineatul (3) din Decizia Biroului cu privire la accesul public la documentele Parlamentului European din 28 noiembrie 2001 (JO C 374, p. 1).

14 — Punctul 58 din hotărârea atacată.

drept de veto în favoarea statelor membre¹⁸. Alți autori, dimpotrivă, au susținut o interpretare diferită, rezervând un drept de ultim cuvânt cu privire la cererea de acces în favoarea instituției care deține documentul¹⁹.

32. În realitate, caracterul echivoc al redactării articolului 4 alineatul (5) din regulament reprezintă, după cum a subliniat guvernul danez în mod pertinent, o „ambiguitate constructivă” și numai acest mod de redactare a permis adoptarea acestuia de către legiuitorul comunitar²⁰. Într-adevăr, acesta este rezultatul tensiunilor care au însoțit elaborarea regulamentului, opoziția dintre partizanii menținerii unui secret relativ și adepții unei mai mari transparențe divizându-i pe diferiții protagoniști ai procesului legislativ²¹. Comisia dorea ca statele membre să păstreze un control cu privire la divulgarea documentelor pe care acestea le transmit instituțiilor. De asemenea, propunerea inițială a Comisiei prevedea la articolul 4 litera (d) că „instituțiile refuză accesul la documente a căror divulgare ar putea să aducă o semnificativă atingere protejării confidențialității

cerute de terțul care a furnizat documentul sau informația sau protejării confidențialității cerute de legislația statului membru”²². În opinia Parlamentului European însă, decizia de divulgare a unui document emis de un stat membru trebuia să îi revină instituției care îl deține și, în consecință, a sugerat o modificare în acest sens a Propunerii de regulamente a Comisiei²³. În cadrul Consiliului, chiar statele membre aveau opinii diferite, după cum demonstrează faptul că o propunere a Președinției franceze, prezentată în decembrie 2000, care recunoștea în mod clar dreptul de veto al statelor membre, nu a fost reținută în final.

2. Domeniul de aplicare al Declarației nr. 35

33. De asemenea, soluția de compromis a fost aceea de a prelua în mod aproape identic în articolul 4 alineatul (5) textul Declarației nr. 35, astfel cum a subliniat și Tribunalul²⁴ și cum arată și considerentul (10) al regulamentului, potrivit căruia, în esență, extinderea dreptului de acces la documentele

18 — A se vedea în acest sens în special Cabral, P., „Access to Member State documents in EC law”, *ELR*, volumul 31 (2006), nr. 3, p. 378, 385; a se vedea de asemenea De Leeuw, M. E., „The regulation on public access to European Parliament, Council and Commission documents in the European Union: are citizens better off?”, *ELR*, volumul 28 (2003), nr. 3, p. 324, 337 și 338.

19 — A se vedea printre alții Harden, I., „Citizenship and Information”, *European Public Law*, vol. 7 (2001), nr. 2, p. 165, 192, și Peers, S., „The new regulation on access to documents: a critical analysis”, *YEL* 21 (2001-2002), p. 385, 407 și 408.

20 — A se vedea de asemenea în același sens Heliskoski, J. și Leino, P., „Darkness at the break of noon: the case law on Regulation nr. 1049/2001 on access to documents”, *CMLR*, volumul 43 (2006), nr. 3, p. 735, 771 și 772.

21 — Pentru o evocare a opiniilor distincte ale diferiților actori ai procesului legislativ, ne putem raporta la Bjurulf, B. și Elgström, O., „Negotiating transparency: the role of institutions”, *JCMS*, volumul 42 (2004), nr. 2, p. 249.

22 — Propunere de regulament a Parlamentului European și a Consiliului cu privire la accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (JO 2000, C 177 E, p. 70).

23 — A se vedea amendamentul nr. 36 în Raportul A5 – 0318/2000 din 27 octombrie 2000.

24 — Punctul 57 din hotărârea atacată; a se vedea și Hotărârea Tribunalului din 17 septembrie 2003, Messina/Comisia (T-76/02, Rec., p. II-3203, punctul 41), și Hotărârea Tribunalului din 17 martie 2005, Scippacercola/Comisia (T-187/03, Rec., p. II-1029, punctul 56).

primite de instituții trebuie să fie înțeleasă în lumina Declarației nr. 35.

34. În aceste condiții, cum trebuie apreciată natura acestei trimiteri la Declarația nr. 35? Statutul declarațiilor anexate tratatelor este încă relativ neclar. Dacă articolul 311 CE prevede că protocoalele care, conform acordului comun al statelor membre, au fost anexate tratatelor fondatoare „fac parte integrantă” din acestea și au, prin urmare, aceeași valoare juridică²⁵, tratatul nu conține prevederi cu privire la situația declarațiilor. Doctrina dominantă²⁶ neagă orice efect normativ de constrângere al declarațiilor inserate în actul final al tratatelor comunitare, nevăzând în acestea decât expresia unui angajament politic. Multă vreme, jurisprudența nu s-a pronunțat. Doar recent jurisprudența a recunoscut că declarațiile au o natură interpretativă²⁷. Această soluție corespunde celor din dreptul internațional. Articolul 31 din Convenția de la Viena privind

dreptul tratatelor din 23 mai 1969 prevede că un tratat trebuie interpretat ținând cont de contextul său, prin acesta înțelegându-se „pe lângă text, preambul și anexele incluse: [...] orice instrument întocmit de una sau mai multe părți cu ocazia încheierii tratatului și acceptat de celelalte părți ca instrument având legătură cu tratatul”. Ca temeuri de interpretare sunt, așadar, avute în vedere declarațiile părților²⁸. Interpretarea unui tratat formulată astfel de comun acord de către statele parte la o declarație poate să meargă atât de departe încât să îi modifice prevederile? Dacă dreptul internațional a putut deja să furnizeze câteva exemple în care statele semnatare sunt interpreții autentici ai tratatului²⁹, nu aceasta este situația în dreptul comunitar, dat fiind caracterul rigid al tratatelor fondatoare care constituie cartă constituțională a Comunității³⁰.

35. Întrucât Declarația nr. 35 poate astfel să servească în mod legitim drept temei pentru interpretarea articolului 4 alineatul (5) din regulament, mai rămâne de stabilit dacă aceasta permite să se clarifice sensul acestui articol. Potrivit Regatului Unit, declarația menționată ar arăta că, prin adoptarea articolului 255 CE, al cărui domeniu de aplicare cuprinde documentele create de terți și deținute de instituțiile comunitare, statele membre au cerut garanții pentru ca documentele emise de acestea să nu poată fi

25 — După cum Curtea a recunoscut cu mult timp în urmă (Hotărârea din 23 aprilie 1956, *Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeoises/Haute Autorité*, 7/54 și 9/54, Rec., p. 53, 90): „potrivit articolului 84 din tratat, termenii «prezentul tratat» trebuie interpretați în sensul că vizează clauzele din tratat și din anexele la acesta, cele din protocoalele anexate și cele din Convenția privind dispozițiile tranzitorii; [...] din acest motiv, dispozițiile cuprinse în toate aceste texte au aceeași natură imperativă [...]”.

26 — A se vedea Thot, A., „The legal status of the declarations annexed to the Single European act”, *CMLR*, 1986, p. 803; Constantinesco, V., „La structure du Traité instituant l'Union européenne”, *CDE*, 1993, nr. 3-4, p. 251, 261; Petit, Y., „Commentaire de l'article R”, în Constantinesco, V., Kovar, R. și Simon, D., *Traité sur l'Union européenne: commentaire article par article*, Editura Economica, Paris, 1995, p. 913, 922-924, și Simon, D., *Le système juridique communautaire*, ediția a treia, PUF, 2001, p. 306.

27 — A se vedea Hotărârea Tribunalului din 7 iunie 2001, *Agrana Zucker und Stärke/Comisia* (T-187/99, Rec., p. II-1587), și Ordonanța Curții din 5 noiembrie 2002, *Agrana Zucker und Stärke/Comisia* (C-321/01 P, Rec., p. I-10027).

28 — A se vedea Combacau, J. și Sur, S., *Droit international public*, ediția a șaptea, Paris: Montchrestien, 2006, p. 174 și 175.

29 — *Ibidem*.

30 — Hotărârea din 23 aprilie 1986, *Les Verts/Parlamentul European* (294/83, Rec., p. 1339, punctul 23).

divulgate de instituții fără consimțământul lor. Tribunalul a considerat că declarația are același domeniu de aplicare, deoarece, după ce a amintit termenii în care este redactată, a dedus din aceasta existența unui drept de veto al statelor membre cu privire la orice cerere de acces la un document pe care l-ar fi transmis unei instituții³¹. Cu toate acestea, fiind redactată în aceiași termeni ca și articolul 4 alineatul (5) din regulamentul, Declarația nr. 35 este marcată de aceeași ambiguitate. Aceasta nu poate, prin urmare, să ajute în niciun fel la precizarea semnificației acestuia: ca și din textul articolului 4 alineatul (5), din textul Declarației nr. 35 nu se poate deduce afirmația clară, indubitabilă, a existenței unui drept de veto în favoarea statelor membre.

36. Trebuie să convenim, textul articolului 4 alineatul (5) este afectat de o ambiguitate ireductibilă. Desigur, aceasta nu exclude semnificația pe i-a atribuit-o Tribunalul; termenii acestei dispoziții nu reduc în mod expres la o simplă consultare garanțiile acordate statelor membre în cazul în care este adresată unei instituții o cerere de divulgare a unui document emis de acestea. În această privință, articolul 4 alineatul (5) nu ar putea fi interpretat, dintr-un punct de vedere pur literal, ca fiind corespondentul articolului 5, care prevede că, „în cazul în care un stat membru primește o cerere privind un document aflat în posesia sa, document care emană de la o instituție, [...] statul membru consultă instituția în cauză cu scopul de a lua o decizie care să nu compromită realizarea obiectivelor prezentului regulament”. Cu toate acestea, textul articolului 4 alineatul (5) nu impune interpretarea pe care a reținut-o Tribunalul. Or, posibilitatea acordată statelor

membre prin această prevedere, de a solicita nedivulgarea către terți, fără acordul lor prealabil, a documentelor emise de acestea, a fost în mod expres calificată de Tribunal ca reprezentând o „excepție” de la dreptul de acces la documentele instituțiilor³². Potrivit unei jurisprudențe constante, orice excepție de la dreptul de acces la documentele instituțiilor este de strictă interpretare și aplicare³³. Interpretarea care recunoaște statelor membre un drept de veto necondiționat cu privire la accesul la documentele transmise de acestea unei instituții nu putea, prin urmare, să fie admisă decât dacă ar fi fost suficient susținută chiar de textul articolului 4 alineatul (5).

B — Interpretarea sistematică și teleologică

37. În lipsa unui răspuns incontestabil care ar rezulta dintr-o interpretare literală a articolului 4 alineatul (5) din regulamentul, trebuie să încercăm să precizăm sensul prevederii în cauză plasând-o din nou în contextul normativ general în care se încadrează și făcând apel la obiectivele reglementării din care face parte. În această privință, prevederea în cauză se înscrie într-un context juridic marcat de afirmarea lentă, dar inexorabilă, în dreptul comunitar a cerinței privind

32 — Hotărârea Messina/Comisia, citată anterior, punctul 55.

33 — A se vedea printre altele Hotărârea din 11 ianuarie 2000, Țările de Jos și van der Wal/Comisia (C-174/98 P și C-189/98 P, Rec., p. I-1, punctul 27), Hotărârea din 6 decembrie 2001, Consiliul/Hautala (C-353/99 P, Rec., p. I-9565, punctul 25), Hotărârea din 6 martie 2003, Interporc/Comisia (C-41/00 P, Rec., p. I-2125, punctul 48), Hotărârea din 1 februarie 2007, Sison/Consiliul (C-266/05 P, Rep., p. I-1233, punctul 63), și Hotărârea Tribunalului din 5 martie 1997, WWF UK/Comisia (T-105/95, Rec., p. II-313, punctul 56).

31 — A se vedea hotărârea atacată, punctele 57 și 58.

transparența în general și a dreptului de acces la documentele instituțiilor în particular.

38. Pentru mult timp, dreptul comunitar nu a cunoscut un drept de acces al publicului la documentele instituțiilor. Dar evoluția a fost aceea a unei „afirmări progresive”³⁴ a dreptului de acces public la documentele deținute de autoritățile publice, cu privire la care ne vom limita la a aminti, pe scurt, jaloanele cele mai importante. Atașamentul față de transparența procesului decizional a fost exprimat pentru prima dată în mod solemn în Declarația nr. 17 privind dreptul de acces la informație, anexată Actului Final la Tratatul privind Uniunea Europeană, semnat la Maastricht la 7 februarie 1992, care recomandă în acest scop adoptarea de măsuri care au în vedere creșterea accesului public la informațiile de care dispun instituțiile. În lipsa unei reglementări comunitare generale care să stabilească întinderea acestui drept de acces, instituțiile au fost cele care au trebuit să renunțe la principiul tradițional al secretului administrativ, hotărând ele însele dacă doreau sau nu doreau să permită accesul la un document solicitat pe care îl dețineau. După adoptarea de comun acord, la 6 decembrie 1993, a unui cod de conduită care enumeră principiile accesului public la documentele pe care le dețin³⁵, Consiliul și Comisia, în temeiul atribuțiilor de organizare internă

care le revin³⁶, au luat o decizie de punere în aplicare a principiilor menționate³⁷ și, respectiv, o decizie care să adopte în mod oficial codul menționat³⁸. Cu toată această afirmare progresivă a dreptului de acces public la documentele instituțiilor, cu toate invitațiile făcute de avocații săi generali³⁹ sau de unii dintre membrii săi⁴⁰, cu toate că a fost impulsionată de anumite luări de poziție ale Tribunalului⁴¹ și deși chiar Curtea a recunoscut că dreptul de acces public la documentele deținute de autoritățile publice este consacrat ca un principiu constituțional sau legislativ în majoritatea statelor membre⁴², Curtea nu l-a recunoscut în mod oficial ca principiu general al dreptului comunitar⁴³.

39. Evoluția nu s-a oprit însă aici. Etapa următoare a fost consacrarea, pe de o parte,

34 — Pentru a prelua chiar termenii utilizați de Curte (Hotărârea din 30 aprilie 1996, Țările de Jos/Consiliul, C-58/94, Rec., p. I-2169, punctul 36, și Hotărârea din 6 martie 2003, Interporc/Comisia, citată anterior, punctul 38).

35 — Codul de conduită 93/730/CE privind accesul public la documentele Consiliului și ale Comisiei (JO L 340, p. 41).

36 — Legalitatea acestui temei a fost recunoscută (a se vedea Hotărârea Țările de Jos/Consiliul, citată anterior).

37 — Decizia 93/731/CE a Consiliului din 20 decembrie 1993 privind accesul public la documentele Consiliului (JO L 340, p. 43).

38 — Decizia 94/90/CECO, CE, Euratom a Comisiei din 8 februarie 1994 privind accesul public la documentele Comisiei (JO L 46, p. 58).

39 — A se vedea Concluziile avocatului general Tesaro prezentate în cauza Țările de Jos/Consiliul, citată anterior, punctul 19, și Concluziile avocatului general Léger prezentate în cauza Consiliul/Hautala, citată anterior.

40 — A se vedea în special Ragnemalm, H., „Démocratie et transparence: sur le droit général d'accès des citoyens de l'Union européenne aux documents détenus par les institutions communautaires”, citat anterior, p. 826 și 827.

41 — Care evocă în special un „principiu al dreptului la informare” (Hotărârea Tribunalului din 19 iulie 1999, Hautala/Consiliul, T-14/98, Rec., p. II-2489, punctul 87) sau „principiul transparenței” (Hotărârea Tribunalului din 7 februarie 2002, Kuijer/Consiliul, T-211/00, Rec., p. II-485, punctul 52).

42 — A se vedea Hotărârea Țările de Jos/Consiliul, citată anterior, punctul 34.

43 — A se vedea în special Hotărârea Consiliul/Hautala (citată anterior, punctul 31), în care Curtea consideră că este inutil să se pronunțe cu privire la existența unui principiu al dreptului la informare”, și constatarea avocatului general Léger (Concluziile prezentate în cauza Interporc/Comisia, citată anterior, punctele 75-80).

prin Tratatul de la Amsterdam, în articolul 1 al doilea paragraf din Tratatul Uniunii Europene, a unui „principiu de deschidere”, pe de altă parte, prin articolul 255 CE, a unui drept de acces la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei. Desigur, pentru că nu au efect direct, aceste prevederi nu pot susține o cerere de divulgare a unui document al unei instituții; exercitarea unui drept de acces rămâne condiționată de adoptarea unei legislații care să reglementeze această exercitare⁴⁴. În această privință, articolul 255 alineatul (2) CE, rezultat din Tratatul de la Amsterdam, oferă un temei în acest scop, încredințând Consiliului, în codicizie cu Parlamentul European, sarcina de a preciza principiile generale și limitele dreptului de acces la documentele instituțiilor. Regulamentul nr. 1049/2001, care constituie legislația comunitară generală privind dreptul de acces la documentele deținute de instituții, a fost adoptat în acest temei juridic. Nu este mai puțin adevărat că, din acel moment, existența dreptului de acces la documentele instituțiilor nu se mai întemeiază pe măsuri de ordine interioară, adoptate de instituții, pe care acestea trebuie să le respecte în conformitate cu maxima „*patere legem quam ipse fecisti*”, și nici chiar pe regulamentul, ci pe o prevedere cu valoare constituțională.

favoare acordată particularilor de instituții în exercitarea puterii lor discreționare, la un adevărat drept subiectiv cu caracter fundamental conferit individului. Într-adevăr, atâta vreme cât accesul public la documentele instituțiilor a fost lăsat la discreția acestora din urmă, măsurile pe care instituțiile le-au luat pentru a preciza tratamentul acordat unor astfel de cereri urmăreau numai să asigure funcționarea lor internă, în interesul unei bune administrări. Acestea nu conferau particularilor niciun drept subiectiv care să le permită să obțină informațiile solicitate, chiar dacă aceștia puteau să ceară respectarea măsurilor luate⁴⁵. Odată cu introducerea articolului 255 CE prin Tratatul de la Amsterdam, accesul la documentele instituțiilor devine un drept subiectiv recunoscut „oric[ăru] cetățean al Uniunii și oric[ărei] persoan[e] fizic[e]ă sau juridic[e] care are reședința sau sediul într-un stat membru”. Și acest drept de acces are caracterul unui drept fundamental, după cum confirmă faptul că a fost preluat în articolul 42 din Carta drepturilor fundamentale⁴⁶.

40. Această ascensiune normativă a dreptului de acces a fost dublată de o promovare materială. S-a trecut de la o simplă

41. Această consolidare a statutului dreptului de acces este strâns legată de modificarea obiectivelor urmărite de „cerința de transparență”⁴⁷. Rarele obligații legate direct sau indirect de respectarea

44 — A se vedea în acest sens Hotărârea Petrie și alții/Comisia, citată anterior, punctele 34-38.

45 — A se vedea Concluziile avocatului general Tesauro prezentate în cauza Țările de Jos/Consiliul, (citată anterior, punctele 18-20).

46 — În ceea ce privește valoarea Cartei de criteriu de interpretare a instrumentelor de protecție a drepturilor menționate la articolul 6 alineatul (2) UE, a se vedea Concluziile noastre prezentate la 14 decembrie 2006 în cauza Ordre des barreaux francophones et germanophones și alții (Hotărârea din 26 iunie 2007, C-305/05, Rep., p. I-5305, punctul 48).

47 — Hotărârea Tribunalului din 25 aprilie 2007, WWF European Policy Programme/Consiliul (T-264/04, Rep., p. II-911, punctul 61).

cerinței menționate, care se află în sarcina instituțiilor, urmăreau în primul rând să asigure eficacitatea acțiunii comunitare și controlul legalității acesteia. Să ne gândim la respectarea dreptului la apărare sau la obligațiile de motivare și de publicitate ale actelor comunitare. Prin consacarea dreptului de acces la documentele deținute de autoritățile publice, transparența urmărește mai degrabă să întărească legitimitatea democratică a acțiunii comunitare⁴⁸. Dacă am dori să provocăm, am putea, fără îndoială, să punem în discuție raportul invocat dintre transparență și democrație. Acesta nu ar reprezenta oare simptomul unui sentiment general de suspiciune a cetățeanului în privința guvernanților și a sistemului democratic reprezentativ? Pe de altă parte, există riscul ca transparența să nu fie folosită în același mod de către toți cetățenii și ca aceasta să servească la promovarea unui acces privilegiat al anumitor grupuri de interese la sistemul politic. Oricare ar fi situația, această legătură cu principiul democrației, pe care s-a întemeiat Uniunea⁴⁹, a fost subliniată de la bun început. Declarația nr. 17 privind la dreptul de acces la informații, anexată la Actul final al Tratatului privind Uniunea Europeană prevede că „transparența procesului decizional consolidează caracterul democratic al instituțiilor”. Jurisprudența va aminti în mai multe rânduri termenii declarației menționate⁵⁰, apoi va da explicații în sensul că transparența care urmărește să confere publicului cel mai larg acces posibil

la documente garantează o „mai mare legitimitate, eficacitate și responsabilitate a administrației față de cetățeni, într-un sistem democratic”⁵¹, în măsura în care le permite acestora din urmă „să exercite un control efectiv și eficace asupra exercitării puterii cu care sunt investite instituțiile comunitare”⁵². „Într-adevăr, numai printr-o publicitate adecvată a activităților puterii legislative, ale executivului și ale administrației publice în general este posibil ca, pe de o parte, să se exercite un control efectiv și eficace, inclusiv la nivelul opiniei publice, privind funcționarea organizării puterii și, pe de altă parte, să se dezvolte, în raporturile dintre administrație și particulari, modele de organizare care să asigure realmente participarea acestora din urmă”⁵³. În sfârșit, legătura dintre transparență și democrație pusă astfel în evidență a fost amintită în considerentul (2) al regulamentului.

42. Or, să amintim că, încă de pe când principiul unui acces cât mai larg posibil la documentele deținute de instituții nu era consacrat decât prin intermediul unor măsuri de organizare internă, jurisprudența deduse deja din aceasta că excepțiile și limitele stabilite prin măsurile menționate trebuiau să fie interpretate și aplicate în mod restrictiv, astfel încât să nu împiedice aplicarea prin-

48 — Pentru a evidenția legătura dintre transparență și democrație, a se vedea Lequesne, Ch., „La transparence, vice ou vertu des démocraties?”, în *La transparence dans l'Union européenne, mythe ou principe juridique?*, lucrare citată anterior, p. 11, Meisse, E., „La démocratie administrative dans le traité établissant une Constitution pour l'Europe”, în Constantinesco, V., Gautier, Y. și Michel, V. (sub conducerea), *Le traité établissant une Constitution pour l'Europe, Analyses et commentaires*, PUS, 2005, p. 397.

49 — După cum amintește articolul 6 alineatul (1) din Tratatul UE.

50 — A se vedea Hotărârea Tribunalului din 17 iunie 1998, Svenska Journalistförbundet/Consiliul (T-174/95, Rec., p. II-2289, punctul 66), Hotărârea Tribunalului din 14 octombrie 1999, Bavarian Lager/Comisia (T-309/97, p. II-3217, punctul 36), și Hotărârea Petrie și alții/Comisia (citată anterior, punctul 64).

51 — Hotărârea Kuijjer/Consiliul (citată anterior, punctul 52) și Hotărârea din 6 martie 2003, Interporc/Comisia (citată anterior, punctul 39).

52 — Hotărârea din 7 decembrie 1999, Interporc/Comisia (citată anterior, punctul 39).

53 — Concluziile avocatului general Tesouro prezentate în cauza Țările de Jos/Consiliul, citată anterior, punctul 14.

ciului⁵⁴. Dreptul de acces la documentele instituțiilor devenind un drept fundamental cu valoare constituțională, legat de principiile democrației și deschiderii, în lumina acestuia trebuie interpretat, în particular, orice act de drept derivat care are ca obiect reglementarea exercitării acestuia, iar limitele care îi sunt impuse de acesta trebuie interpretate într-un mod și mai restrictiv⁵⁵. Din aceasta rezultă în special că, atât timp cât dreptul de acces la documentele instituțiilor nu era recunoscut decât prin măsuri de organizare internă, acestea puteau să excludă din domeniul lor de aplicare anumite categorii de documente, în particular pe cele al căror autor nu erau instituțiile, în timp ce existența unui drept fundamental de acces la documentele instituțiilor garantat printr-o dispoziție cu valoare superioară îi interzice legiuitorului comunitar să restrângă domeniul de aplicare al acestuia⁵⁶. Or, o astfel de restricție ar rezulta dintr-o interpretare care constă în a considera că articolul 4 alineatul (5) din regulament recunoaște un drept de veto în favoarea statelor membre în ceea ce privește divulgarea documentelor emise de acestea. Tribunalul s-a pronunțat că, într-adevăr, în acest caz, documentul cu privire

la care un stat membru a făcut o cerere de nedivulgare nu este reglementat de dreptul comunitar, ci de prevederile naționale relevante din acel stat membru⁵⁷. În afară de aceasta și în orice caz, recunoașterea unui drept de veto necondiționat al statelor membre cu privire la divulgarea de către instituții a documentelor care le-ar fi fost comunicate ar aduce o prea importantă atingere dreptului fundamental de acces la documente și transparenței procesului decizional comunitar pe care acesta urmărește să îl garanteze. Într-adevăr, în primul rând, un mare număr de documente care servesc procesului decizional comunitar sunt emise de statele membre. În al doilea rând, întrucât majoritatea prevederilor legale în materie de transparență din statele membre prevăd o excepție de la dreptul de acces atunci când documentele cerute au legătură cu politica externă a statului, cu alte cuvinte, cu relațiile pe care acesta le întreține cu alte state sau organizații internaționale, există un mare risc ca acestea să invoce în mod aproape sistematic articolul 4 alineatul (5) pentru a împiedica divulgarea documentelor pe care le-au transmis instituțiilor Uniunii.

54 — A se vedea în special Hotărârea Tribunalului WWF UK/Comisia, citată anterior, punctul 56, Hotărârea Tribunalului din 6 februarie 1998, Interporc/Comisia (T-124/96, Rec., p. II-231, punctul 49), Hotărârea Tribunalului Svenska Journalistförbundet/Consiliul, citată anterior, punctul 110, Hotărârea Tribunalului Bavarian Lager/Comisia, citată anterior, punctul 39, Hotărârea Tribunalului Kuijer/Consiliul, citată anterior, punctul 55, Hotărârea Tribunalului WWF European Policy Programme/Consiliul, citată anterior, punctul 39, precum și Hotărârea Curții Țările de Jos și van der Wal/Comisia, citată anterior, punctul 27, Hotărârea Curții Consiliul/Hautala, citată anterior, punctul 25, Hotărârea Curții din 6 martie 2003, Interporc/Comisia, citată anterior, punctul 48.

55 — Pentru a ne aminti obligația de interpretare a legislației comunitare în mod compatibil cu drepturile fundamentale garantate de ordinea juridică comunitară, a se vedea și Hotărârea din 21 septembrie 1989, Hoechst/Comisia (46/87 și 227/88, Rec., p. 2859, punctul 12), și Concluziile avocatului general Léger prezentate în cauza Consiliul/Hautala, citată anterior.

56 — Aceasta este concluzia care rezultă dintr-o interpretare *a contrario* a jurisprudenței: a se vedea Hotărârea din 6 martie 2003, Interporc/Comisia, citată anterior, punctele 41-43, precum și Hotărârea Tribunalului din 7 decembrie 1999, Interporc/Comisia, punctul 66, Hotărârea Tribunalului JT's Corporation/Comisia, punctul 53, și Hotărârea Tribunalului Petrie și alții/Comisia, punctul 47, citate anterior.

43. Pe de altă parte, trebuie să subliniem că din legătura stabilită în Uniunea Europeană între principiul transparenței și sistemul democratic rezultă că accesul la un anumit document trebuie stabilit în principal în funcție de importanța documentului menționat pentru cunoașterea și

57 — Hotărârea atacată, punctul 61.

pentru responsabilizarea procesului decizional comunitar și mai puțin în funcție de identitatea autorului.

44. În plus, regulamentul are ca obiect tocmai să concretizeze dreptul de acces la documentele instituțiilor, consacrat la articolul 255 CE, stabilind principiile generale ale acestuia, condițiile și limitele. Astfel cum rezultă din articolul 1 din acesta, interpretat în special în lumina considerentului (4) și astfel cum chiar Curtea a subliniat, regulamentul „urmărește să confere cel mai mare efect posibil dreptului de acces public la documentele deținute de instituții”⁵⁸. În această optică, astfel cum am arătat deja și astfel cum chiar Tribunalul a evidențiat în hotărârea atacată⁵⁹, unul dintre cele mai semnificative progrese realizate de regulamentul menționat față de stadiul anterior al dreptului constă în renunțarea la regula autorului. Prin urmare, a recunoaște statelor membre, astfel cum a făcut Tribunalul, un drept de veto necondiționat privind divulgarea de către instituții a documentelor pe care le-au transmis statele membre ar însemna reintroducerea, cel puțin parțială, în mod ocolit, a regulii autorului. O astfel de interpretare nu ni se pare compatibilă nici cu obiectul și nici cu scopul regulamentului.

45. Cu toate acestea, potrivit Comisiei și Regatului Unit, a refuza un drept de

veto statului membru care a emis documentul cerut, lăsând în sarcina instituției care îl deține să decidă cu privire la divulgarea acestuia, ar conduce la o armonizare pe căi ocolite a reglementărilor naționale privind dreptul de acces, contrar obiectului declarat al regulamentului și cu încălcarea principiului subsidiarității. Aceasta este și părerea Tribunalului, care și-a întemeiat soluția pe considerentul (15) al regulamentului menționat, potrivit căruia acesta „nu are nici ca obiect, nici ca efect modificarea legislațiilor naționale în materie de acces la documente”⁶⁰. Astfel, pentru a păstra aplicarea prevederilor naționale în materie de transparență, Tribunalul a declarat că orice cerere de refuzare a accesului, introdusă de un stat membru potrivit articolului 4 alineatul (5), prin faptul că reprezintă „o somare adresată instituției de a nu divulga documentul în cauză”⁶¹, are ca efect sustragerea documentului transmis de la aplicarea prevederilor dreptului comunitar privind accesul, pentru a-l supune dreptului național al statului membru în cauză⁶².

46. Această analiză este totuși în dezacord cu termenii expliți ai articolului 2 alineatul (3) din regulament, potrivit căruia regulamentul menționat „se aplică tuturor documentelor deținute de o instituție, adică întocmite sau primite de către aceasta și aflate în posesia acesteia”. De asemenea, această analiză se conciliază cu greu cu articolul 2 alineatul (2), potrivit căruia „[i]nstituțiile pot [...] să permită accesul la documente

58 — Hotărârea din 1 februarie 2007, Sison/Consiliul (citată anterior, punctul 61).

59 — Punctele 53 și 54 din hotărârea atacată.

60 — Punctul 57 din hotărârea atacată.

61 — Punctul 58 din hotărârea atacată.

62 — Punctul 61 din hotărârea atacată.

pentru orice persoană fizică sau juridică care nu are reședința sau sediul social într-un stat membru”. Din interpretarea celor două prevederi coroborate rezultă că un document transmis de o autoritate națională unei instituții este, din acel moment, supus exclusiv dreptului comunitar și se află sub responsabilitatea acestei instituții. Lectura în paralel a articolului 5 evidențiază astfel în mod clar logica regulamentului: dreptul aplicabil unei cereri de acces și autoritatea competentă pentru a decide cu privire la divulgarea unui document nu depind de originea documentului și nici de calitatea autorului acestuia, ci de identitatea depozitarului acestuia sau, mai exact, de calitatea organului căruia îi este adresată cererea de acces.

membru va putea astfel divulga un document la care instituția comunitară a refuzat accesul, deoarece normele sale naționale în materie de transparență sunt mai generoase. Invers, o instituție poate, în condițiile sau în limitele pe care le vom preciza în continuare, să permită accesul la un document pe care statul membru care l-a transmis a refuzat să îl comunice, deoarece normele comunitare pe care statele membre au convenit împreună să le impună instituțiilor oferă un acces mai larg la documente decât dreptul național al statului în cauză. Aceste diferențe de apreciere pentru care cauza Svenska Journalistförbundet/Consiliul, citată anterior, oferă o exemplificare emblematică⁶³ nu trebuie să deranjeze. Acestea sunt tocmai semnul și rezultatul faptului că reglementarea comunitară referitoare la dreptul de acces nu are nici ca obiect, nici ca efect să armonizeze reglementările naționale în materie.

47. Nici teama că legislațiile naționale în materie de transparență vor fi repuse în discuție în cazul în care puterea de a decide divulgarea unui document emis de un stat membru este acordată instituției care îl deține nu este întemeiată. Reglementarea comunitară și reglementările naționale rămân autonome, deoarece se referă la domenii diferite. Desigur, pot interveni interferențe atunci când același document se încadrează totodată în dreptul național și în dreptul comunitar. Chiar și în acest caz, decizia luată de o instituție în temeiul regulamentului nu este obligatorie pentru statul membru care a emis documentul solicitat dacă o cerere de comunicare este adresată direct statului; această cerere va fi analizată în temeiul dreptului național. Sub rezerva, astfel cum prevede articolul (5) din regulament, de a nu compromite obiectivele regulamentului menționat procedând în acest mod, un stat

48. Deși, așa cum tocmai am arătat, interpretarea teleologică și sistematică nu permite să se considere că articolul 4 alineatul (5) recunoaște statelor membre un drept de veto,

63 — Amintim că, în această cauză, autoritățile suedeze comunicaseră 18 din cele 20 de documente ale Consiliului solicitate, referitoare la înființarea Europol, iar Consiliul nu divulgase decât patru dintre acestea.

trebuie totuși să se recunoască acestei prevederi un efect util. În această optică, trebuie să fim de acord cu Tribunalul⁶⁴ că articolul 4 alineatul (5) cuprinde o *lex specialis*, plasând statele membre într-o situație diferită față de situația celorlalți terți, care este reglementată la articolul 4 alineatul (4). Dar, pentru a asigura un efect util articolului 4 alineatul (5), este suficient să considerăm că acesta prevede dreptul unui stat membru, dacă a solicitat acest lucru, de a fi în mod obligatoriu consultat de instituția căreia i-a fost adresată cererea de divulgare a documentului pe care l-a transmis statul membru. Statul membru care înțelege să invoce articolul 4 alineatul (5) se află astfel într-o poziție privilegiată față de alți terți, deoarece are siguranța că poate să îi prezinte instituției care deține documentul pe care l-a emis motivele care, în opinia sa, se opun divulgării documentului, chiar dacă este clar pentru instituția menționată dacă documentul trebuie sau nu trebuie să fie divulgat. Cu alte cuvinte, fie statul membru care a emis documentul solicitat nu face o cerere în temeiul articolului 4 alineatul (5) și, precum în cazul altor terți, nu va fi consultat în temeiul articolului 4 alineatul (4) de instituția care deține documentul decât dacă nu este clar dacă documentul menționat trebuie sau nu trebuie să fie comunicat, fie statul membru introduce o astfel de cerere și în acest caz consultarea prealabilă a acestuia de către instituție se impune în orice situație.

49. Este adevărat că Regatul Unit obiectează cu privire la faptul că a reduce articolul 4

alineatul (5) la o simplă obligație procedurală de consultare sistematică a statului membru care a emis documentul solicitat, în cazul în care statul cere acest lucru, nu i-ar conferi acestei prevederi o valoare reală în raport cu articolul 4 alineatul (4), deoarece consultarea în temeiul articolului 4 alineatul (5), care ar interveni în ipotezele în care este clar dacă documentul în cauză trebuie sau nu trebuie să fie divulgat, nu ar prezenta interes. Această obiecție nu se susține, deoarece motivele pe care un stat membru le poate invoca pentru a justifica nedivulgarea documentului pe care l-a transmis de către instituția care deține documentul nu se limitează la excepțiile de la dreptul de acces enunțate la articolul 4 alineatele (1)-(3), care reprezintă singurele motive în temeiul cărora poate fi clar pentru instituția menționată că documentul în cauză trebuie sau nu trebuie divulgat.

50. Desigur, statul membru care a emis documentul solicitat nu ar putea invoca orice motive pentru a se opune divulgării de către instituția căreia i-a fost adresată cererea de acces a documentului menționat. Din articolul 255 alineatul (2) CE rezultă că aceste motive trebuie în mod necesar să facă trimitere la interese publice sau private. Dar „motivele de interes public sau privat” pe care le poate avansa statul membru nu se limitează la excepțiile de la dreptul de acces enunțate în regulamentul, ci, de asemenea,

64 — Punctul 58 din hotărârea atacată.

acestea pot fi deduse din dreptul național al statului membru în cauză.

motivată prin protejarea unui interes public sau privat, prevăzută de dreptul național.

51. În definitiv însă, instituției care deține documentul îi revine obligația de a decide cu privire la cererea de acces, fără a fi ținută de opinia statului membru care a emis documentul. Nici în această privință nu poate fi urmată interpretarea Tribunalului, potrivit căreia statul membru nu trebuie să își motiveze cererea de nedivulgare introdusă în temeiul articolului 4 alineatul (5)⁶⁵. Dacă statul membru nu prezintă motivele care, în opinia sa, ar justifica un refuz de acces, cum anume ar putea instituția să fie avertizată și, *a fortiori*, convinsă de existența unei nevoi speciale de confidențialitate?

52. Cu toate acestea, deși, în cadrul analizei motivației prezentate de statul membru, instituția poate reveni asupra aprecierii referitoare la o nevoie specială de confidențialitate, în temeiul uneia dintre excepțiile de la dreptul de acces enunțate de regulamentul, în mod evident, aceasta ar putea să facă acest lucru în cazul în care cererea de nedivulgare formulată de statul membru ar fi

53. În opinia noastră, instituția ar putea, cu toate acestea, să nu dea curs cererii de nedivulgare întemeiată pe nevoia specială de confidențialitate rezultată din dreptul național dacă ar considera că transparența procesului decizional comunitar impune acest lucru. Altfel spus, dacă o bună înțelegere a motivelor care au condus la adoptarea deciziei comunitare impune acest lucru, instituția ar trebui să poată – și chiar trebuie – să acorde, celui care l-a solicitat, accesul la documentul emis de un stat membru, chiar dacă statul membru menționat s-a opus în numele unui secret protejat de dreptul său național. Aceasta rezultă din respectarea obiectivului transparenței din care face parte dreptul fundamental de acces la documente⁶⁶. Aceasta rezultă și din efectivitatea principiului democratic, cu care transparența, după cum s-a văzut, este astăzi strâns asociată. Aceasta rezultă, în sfârșit, din cerința unei congruențe structurale, întrucât transferul competențelor către Comunitate nu trebuie să conducă la o diminuare a controlului democratic al puterii de către cetățenii statelor membre. Or, acesta ar putea fi mai ales cazul dacă un stat membru ar trebui, pentru toate documentele pe care le comunică instituțiilor pentru ca acestea să decidă, să invoce excepția de la dreptul de acces întemeiată pe dreptul național, referitoare la politica externă a statului. Dacă pentru un

65 — Punctul 59 din hotărârea atacată.

66 — Pentru o confirmare, se face trimitere în ultimul rând la textul, edificator în acest sens, al articolului I-50 din Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa.

stat membru ar fi suficient să invoce o astfel de excepție pentru a se sustrage în mod sistematic de la orice cerere de acces la un document referitor la participarea sa la procesul decizional al Comunității, ar fi pus la îndoială rolul pe care trebuie să îl joace principiul transparenței în controlul democratic al procesului politic. În realitate, ar fi inacceptabil ca în privința anumitor puteri, care erau supuse unor mecanisme de control democratic la nivel național, să nu se mai aplice în mod sistematic mecanisme echivalente de control democratic ca urmare a faptului că au fost transferate Comunității, pe motivul că, din acel moment, aparțin domeniului „politicii externe a statelor”.

54. Apreciind imperativul transparenței procesului decizional comunitar pentru a răspunde cererii de acces la un document emis de un stat membru adresată unei instituții, aceasta va trebui totuși să țină seama inclusiv de integritatea dreptului național, pentru respectarea căruia statul membru menționat a solicitat nedivulgarea în temeiul articolului 4 alineatul (5). Și, trebuie să repetăm, instituția va fi cu atât mai sensibilă în legătură cu acest aspect cu cât statul membru, prin motivarea cererii sale de nedivulgare, i-a permis să înțeleagă de ce este necesară confidențialitatea pentru respectarea dreptului național și a obiectivelor acestuia. Această comparare este impusă de principiul cooperării loiale, care guvernează raporturile dintre instituții și statele membre, amintit în considerentul (15) al regulamentului, același principiu care impune statelor

membre să comunice instituțiilor documentele necesare pentru luarea deciziilor comunitare și care, mai ales, invers, constrânge statele membre să nu compromită realizarea obiectivelor regulamentului menționat atunci când, în conformitate cu ceea ce prevede articolul 5 din regulament, acestea hotărăsc, în temeiul dreptului lor național, cu privire la o cerere de acces la un document emis de o instituție aflat în posesia lor.

55. Trebuie să insistăm, recunoașterea astfel a unui drept la ultimul cuvânt în favoarea instituției care deține un document emis de un stat membru, în ceea ce privește cererea de acces care îi este adresată, ni se pare că este singura care se armonizează cu natura de drept fundamental a dreptului de acces la documentele instituțiilor. Amintim, într-adevăr, că orice restricție privind un drept fundamental nu s-ar justifica decât dacă are ca scop protejarea unui interes legitim și dacă, în conformitate cu principiul proporționalității, nu depășește limitele a ceea ce este corespunzător și necesar pentru a atinge scopul urmărit⁶⁷.

56. În sfârșit, subliniem că, impunându-se în drept, interpretarea articolului 4 alineatul (5) din regulament pe care o sugerăm nu va avea, dacă nu în drept, cel puțin în practică,

67 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 15 mai 1986, Johnston (222/84, Rec., p. 1651, punctul 38).

decât un domeniu de aplicare restrâns în ceea ce privește consultarea statului membru. Într-adevăr, se poate anticipa că, cel mai adesea, opinia statului membru care a emis documentul solicitat va fi respectată de instituție⁶⁸.

57. Din toate considerațiile de mai sus rezultă că hotărârea atacată este viciată de o eroare de drept, prin faptul că articolul 4 alineatul (5) din regulament a fost interpretat în sensul că ar conferi statelor membre un drept de veto privind divulgarea, de către instituția care deține documentele și căreia i-a fost adresată o cerere de acces, a documentelor pe care i le-au transmis.

58. În cazul în care Curtea nu ar urma concluziile noastre, apreciind, dimpotrivă, că ar trebui să confirme soluția la care s-a ajuns în hotărârea atacată, atunci ar trebui, în orice caz ca, pe calea substituirii de motive,

să corecteze motivarea reținută de Tribunal. Într-adevăr, ni se pare că interpretarea⁶⁹ pe care Tribunalul a dat-o articolului 4 alineatul (5), potrivit căreia această prevedere ar obliga în mod sistematic instituția care deține documentul solicitat să consulte statul membru care a emis documentul menționat înainte de a lua orice decizie cu privire la divulgarea sa, chiar dacă în realitate statul membru nu a formulat anterior o cerere de confidențialitate, tocmai, se pare, pentru a-l întreba dacă dorește să introducă o astfel de cerere în temeiul articolului 4 alineatul (5), contravine textului clar al acestei dispoziții, care subordonează în mod explicit obligația de a consulta statul membru formulării prealabile de către acesta a unei cereri de nedivulgare. Desigur, în speță, documentele naționale cerute fuseseră transmise Comisiei de autoritățile germane anterior intrării în vigoare a regulamentului. În acest caz, dispozițiile de punere în aplicare a regulamentului menționat, introduse de Comisie în regulamentul său de procedură⁷⁰, prevăd consultarea autorității de origine independent de formularea prealabilă a unei cereri în temeiul articolului 4 alineatul (5). Pentru legalitatea hotărârii atacate nu prezintă importanță faptul că autoritățile germane au fost consultate de Comisie, în speță, în lipsa oricărei cereri prealabile a acestora din urmă. Însă generalitatea termenilor utilizați de Tribunal lasă impresia că invitația pe care acesta o adresează instituțiilor de a consulta statul membru care emite documentul solicitat pentru a-l întreba dacă dorește să se prevaleze de prevederile articolului 4 alineatul (5) este valabilă atât pentru documentele pe care statul le-ar fi transmis acestora anterior punerii în aplicare a regulamentului, cât și pentru documentele comunicate după această dată. Prin aceasta, motivarea hotărârii contrazice textul expres al articolului

68 — Deja, după cum reiese dintr-un prim bilanț efectuat de Comisie (a se vedea Raportul Comisiei privind punerea în aplicare a principiilor regulamentului, punctul 3.5.1), au fost rare cazurile în care instituțiile au trecut peste un aviz dat de un terț în temeiul articolului 4 alineatul (4).

69 — Punctul 60 din hotărârea atacată

70 — A se vedea articolul 5 alineatul (4) litera (a) din Decizia 2001/937. Pentru amintirea acestei cerințe, a se vedea Hotărârea Messina/Comisia, citată anterior, punctul 42.

4 alineatul (5) și nu poate fi, așadar, admisă. Prin urmare, am sugera Curții să o rectifice, în sensul de a limita consultarea statului membru în cauză de către instituția sesizată cu o cerere de acces la un document care este emis de acesta din urmă pentru a stabili dacă acesta dorește să invoce articolul 4 alineatul (5) la cazul în care i s-ar fi transmis acest document anterior intrării în vigoare a regulamentului.

III – Concluzie

59. Pentru aceste motive, sugerăm Curții să admită motivul de recurs întemeiat pe încălcarea dreptului comunitar și, în consecință, să anuleze Hotărârea Tribunalului de Primă Instanță al Comunităților Europene din 30 noiembrie 2004, IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds/Comisia (T-168/02).