HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a opta)

15 septembrie 2016*

„Acces la documente — Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 — Documente elaborate în cadrul lucrărilor pregătitoare pentru adoptarea Directivei privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre în ceea ce privește fabricarea, prezentarea și vânzarea produselor din tutun și a produselor conexe — Refuzul accesului — Excepție referitoare la protecția procedurilor judiciare și a consultanței juridice — Excepție referitoare la protecția procesului decizional — Interes public superior”

În cauza T-796/14,

Philip Morris Ltd, cu sediul în Richmond (Regatul Unit), reprezentată de K. Nordlander și de M. Abenhaïm, avocați,

reclamantă,

împotriva

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

pârâtă,

având ca obiect o cerere întemeiată pe articolul 263 TFUE și prin care se urmărește anularea Deciziei Ares(2014) 3142109 a Comisiei din 24 septembrie 2014, în măsura în care prin aceasta se refuză reclamantei un acces deplin la documentele solicitate, cu excepția datelor personale modificate pe care aceasta le conține,

TRIBUNALUL (Camera a opta),

compus din domnul D. Gratsias, președinte, doamna M. Kancheva și domnul C. Wetter (raportor), judecători,

grefier: domnul L. Grzegorczyk, administrator,

având în vedere faza scrisă a procedurii și în urma ședinței din 21 ianuarie 2016,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: engleza.

Hotărâre

Istoricul cauzei

1 Prin e-mailul din 22 ianuarie 2014, reclamanta, Philip Morris Ltd, a adresat Secretariatului General al Comisiei Europene un anumit număr de cereri de acces la documente în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (JO 2001, L 145, p. 43, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 76).

2 Toate aceste cereri priveau procedura legislativă care a condus la adoptarea Directivei 2014/40/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 3 aprilie 2014 privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre în ceea ce privește fabricarea, prezentarea și vânzarea produselor din tutun și a produselor conexe și de abrogare a Directivei 2001/37/CE (JO 2014, L 127, p. 1, denumită în continuare „DPT”).

3 Prin e-mailul din 21 februarie 2014, Direcția Generală (DG) Sănătate și Consumatori a Comisiei a informat reclamanta că nu era în măsură să răspundă în termenul prevăzut la articolul 7 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1049/2001, având în vedere volumul documentelor vizate, și a propus ajungerea la o soluție conform articolului 6 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001.

4 Prin scrisoarea din 10 martie 2014, reclamanta a acceptat propunerea DG Sănătate și Consumatori constând într-o împărțire a documentelor solicitate în diferite loturi. Ea a refuzat totuși propunerea menționată dacă aceasta însemna că nu ar fi primit, așadar, răspuns la toate documentele vizate prin cererile sale până la 25 aprilie 2014.

5 Prin scrisoarea din 21 martie 2014, șeful unității D4 Substanțe de origine umană și combaterea fumatului din DG Sănătate și Consumatori a indicat că termenul propus de reclamantă nu era rezonabil, precizând că o instituție avea posibilitatea de a evalua comparativ, pe de o parte, interesul accesului publicului la documente și, pe de altă parte, sarcina de muncă ce rezulta din aceasta, pentru a proteja, în cazuri speciale, interesul unei bune administrări. Ea a precizat de asemenea că va reveni asupra acestui aspect cât mai curând posibil pentru a determina etapele următoare și termenele aplicabile.

6 Prin scrisoarea din 2 aprilie 2014, directorul DG Sănătate și Consumatori a răspuns la anumite cereri de acces și a informat reclamanta că va soluționa cererile privind celelalte documente identificate în diferite loturi.

7 Prin scrisoarea din 23 aprilie 2014, reclamanta a amintit Comisiei că, în lipsa unei soluții echitabile, aceasta din urmă era ținută de termenele prevăzute la articolul 7 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1049/2001, precizând că își rezervase dreptul de a introduce acțiuni în cazul în care cererile sale ar fi încă nesoluționate la 1 mai 2014. Ea a solicitat de asemenea să modifice puțin ordinea de prioritate a loturilor, ceea ce, pentru o mare parte dintre acestea, a fost acceptat de Comisie.

8 Prin răspunsul său inițial din 15 mai 2014, DG Sănătate și Consumatori a acordat, în ceea ce privește documentele care fac parte din lotul nr. 1 (39 de documente în total), din lotul nr. 3 (24 de documente în total) și din lotul nr. 5 (5 documente în total), pentru cea mai mare parte dintre documentele menționate (eliminându-se datele cu caracter personal), un acces complet. Aceasta a indicat că examinarea documentelor care făceau parte din loturile nr. 2 și nr. 4, precum și a unei părți din documentele care făceau parte din lotul nr. 3 era încă în curs. Pentru 13 documente care făceau parte din lotul nr. 1 sau din lotul nr. 3, Comisia a acordat un acces parțial. Refuzul de a acorda un acces complet era întemeiat pe protecția procesului decizional [prevăzută la articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001], a consultanței juridice [prevăzută la articolul 4

alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001], a relațiilor internaționale [prevăzută la articolul 4 alineatul (1) litera (a) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001], a intereselor comerciale ale unei persoane fizice sau juridice [prevăzută la articolul 4 alineatul (2) prima liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001], precum și pe protecția vieții private și a integrității indivizilor [prevăzută la articolul 4 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 1049/2001].

9 Prin scrisoarea din 6 iunie 2014, reclamanta a prezentat Comisiei o cerere de confirmare, având ca obiect un acces complet la cele 13 documente pentru care Comisia acordase numai un acces parțial.

10 La 1 iunie 2014, Secretariatul General al Comisiei a prelungit termenul de răspuns cu 15 zile lucrătoare, conform articolului 8 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001.

11 La 23 iulie 2014, un al doilea răspuns de așteptare a fost trimis reclamantei.

12 La 24 septembrie 2014, Comisia a adoptat Decizia Ares(2014) 3142109 în răspuns la cererea de confirmare (denumită în continuare „decizia atacată”), refuzând un acces complet la 6 dintre cele 13 documente vizate de cererea de confirmare.

13 Acest refuz a fost motivat de necesitatea protecției:

— în ceea ce privește documentele nr. 1 și nr. 3-7, a vieții private și a integrității individului [articolul 4 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 1049/2001];

— în ceea ce privește documentul nr. 1, a consultanței juridice [articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001];

— în ceea ce privește documentele nr. 3-7, a procedurilor judiciare [articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001];

— în ceea ce privește documentele nr. 1 și nr. 3-7, a procesului decizional [articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001];

— în subsidiar, în ceea ce privește documentele nr. 1 și nr. 3-7, a procesului decizional [articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001].

14 În plus, Comisia a considerat că nu exista niciun interes public superior, în sensul articolului 4 alineatul (2) *in fine* din Regulamentul nr. 1049/2001 și al articolului 4 alineatul (3) primul și al doilea paragraf *in fine* din același regulament, care ar justifica divulgarea totuși a unor documente.

15 În sfârșit, prin aplicarea articolului 4 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1049/2001, Comisia a acordat un acces complet în ceea ce privește documentele nr. 2 și nr. 8-13 și un acces parțial mai larg în ceea ce privește documentele nr. 1 și nr. 3. Aceasta a considerat că un acces parțial adițional la restul documentelor (documentele nr. 1 și nr. 3-7) nu era posibil, din cauza faptului că părțile ocultate în documentele menționate intrau, astfel cum se explicase deja, în domeniul de aplicare al excepțiilor invocate.

Procedura și concluziile părților

16 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 4 decembrie 2014, reclamanta a introdus prezenta acțiune.

17 La 16 martie 2015, Comisia a depus memoriul în apărare.

18 Conform articolului 47 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Tribunalului din 2 mai 1991, Tribunalul (Camera a opta) a decis că nu era necesar un al doilea schimb de memorii.

19 La propunerea judecătorului raportor, Tribunalul (Camera a opta) a decis deschiderea fazei orale a procedurii.

20 Prin Ordonanța din 11 noiembrie 2015, Tribunalul a obligat Comisia să prezinte o copie a documentelor solicitate, în temeiul articolului 91 litera (c) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, și a indicat că, conform articolului 104 din regulamentul menționat, aceste documente nu ar fi comunicate reclamantei. Comisia a dat curs acestei ordonanțe în termenul stabilit.

21 Prin Decizia președintelui Camerei a opta a Tribunalului din 16 decembrie 2015, cauzele T-796/14, T-800/14 și T-18/15 au fost conexate pentru buna desfășurare a fazei orale a procedurii, conform articolului 68 alineatul (1) din Regulamentul de procedură.

22 Pledoariile părților și răspunsurile acestora la întrebările adresate de Tribunal au fost ascultate în ședința din 21 ianuarie 2016.

23 Reclamanta solicită Tribunalului:

— declararea admisibilității acțiunii;

— anularea deciziei atacate, în măsura în care prin aceasta se refuză un acces deplin la documentele nr. 1 și nr. 3-7, enumerate în cererea introductivă, cu excepția datelor referitoare la protecția vieții private și a integrității individului;

— obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

24 Comisia solicită Tribunalului:

— respingerea acțiunii;

— obligarea reclamantei la plata cheltuielilor de judecată.

În drept

25 În susținerea acțiunii, reclamanta prezintă trei motive, întemeiate, primul, pe o lipsă de motivare, al doilea, pe încălcarea articolului 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 și al treilea, pe încălcarea articolului 4 alineatul (3) din acest regulament.

Cu privire la primul motiv, întemeiat pe o lipsă de motivare a deciziei atacate

26 Reclamanta reproșează Comisiei că nu a motivat refuzul său de acces parțial. Astfel, mai întâi, Comisia ar fi prezentat argumente generale pentru a-și justifica refuzul, fără a preciza motivele și împrejurările de fapt pertinente ale fiecărui refuz. În continuare, în ceea ce privește aspectul dacă exista un interes public superior, în loc de a evalua comparativ cerințele motiv cu motiv, Comisia ar fi efectuat aceeași evaluare pentru toate diferitele motive și documente. Pentru acest motiv, decizia atacată ar trebui să fie anulată. În continuare, aplicând excepția de la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, decizia atacată nu ar explica dacă justificarea invocată pentru fiecare ocultare privea o „consultanță juridică” sau o „procedură judiciară”. În sfârșit, principiul egalității armelor nu poate fi pertinent în cadrul unui acces la documente privind o procedură legislativă.

27 Comisia contestă temeinicia acestor argumente.

28 De la bun început, trebuie să se observe că, potrivit unei jurisprudențe constante, obligația de motivare constituie o normă fundamentală de procedură care trebuie diferențiată de problema temeiniciei motivării, aceasta din urmă ținând de legalitatea pe fond a actului în litigiu (Hotărârea din 22 martie 2001, Franța/Comisia, C-17/99, EU:C:2001:178, punctul 35, și Hotărârea din 26 octombrie 2011, Dufour/BCE, T-436/09, EU:T:2011:634, punctul 52).

29 Potrivit unei jurisprudențe constante, motivarea impusă de articolul 296 TFUE trebuie să fie adaptată naturii actului în cauză și trebuie să menționeze în mod clar și neechivoc raționamentul instituției care a emis actul, astfel încât să dea posibilitatea persoanelor interesate să ia cunoștință de temeiurile măsurii luate, iar instanței competente să își exercite controlul. Nu este obligatoriu ca motivarea să specifice toate elementele de fapt și de drept pertinente, în măsura în care problema dacă motivarea unui act respectă condițiile impuse de articolul menționat trebuie să fie apreciată nu numai prin prisma modului de redactare, ci și în raport cu contextul său, precum și cu ansamblul normelor juridice care reglementează materia respectivă (Hotărârea din 2 aprilie 1998, Comisia/Sytraval și Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punctul 63, Hotărârea din 6 martie 2003, Interporc/Comisia, C-41/00 P, EU:C:2003:125, punctul 55, Hotărârea din 1 februarie 2007, Sison/Consiliul, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punctul 80, și Hotărârea din 19 noiembrie 2014, Ntouvas/ECDC, T-223/12, nepublicată, EU:T:2014:975, punctul 20).

30 În ceea ce privește o cerere de acces la documente, orice decizie a unei instituții luată în temeiul excepțiilor enumerate la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001 trebuie să fie motivată. În cazul în care o instituție decide să refuze accesul la un document a cărui divulgare i-a fost cerută, acestuia îi revine obligația de a furniza explicații cu privire, în primul rând, la modul în care accesul la acest document ar putea să aducă atingere concret și efectiv interesului protejat de o excepție prevăzută la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001, pe care aceasta o invocă, și, în al doilea rând, în ipotezele avute în vedere la alineatele (2) și (3) ale acestui articol, cu privire la existența unui interes public superior care să justifice totuși divulgarea documentului respectiv (Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul, C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374, punctele 48 și 49, Hotărârea din 11 martie 2009, Borax Europe/Comisia, T-121/05, nepublicată, EU:T:2009:64, punctul 37, și Hotărârea din 12 septembrie 2013, Besselink/Consiliul, T-331/11, nepublicată, EU:T:2013:419, punctul 96).

31 Revine, așadar, instituției care a refuzat accesul la un document obligația de a oferi o motivare care să permită să se înțeleagă și să se verifice, pe de o parte, dacă documentul solicitat se încadrează în mod efectiv în domeniul vizat de excepția invocată și, pe de altă parte, dacă nevoia de protecție care rezultă din excepția menționată este reală (Hotărârea din 26 aprilie 2005, Sison/Consiliul, T-110/03, T-150/03 și T-405/03, EU:T:2005:143, punctul 61, și Hotărârea din 12 septembrie 2013, Besselink/Consiliul, T-331/11, nepublicată, EU:T:2013:419, punctul 99).

32 În speță, din motivele din decizia atacată reiese că Comisia a întemeiat refuzul accesului integral, în măsura în care este de interes în prezenta cauză, pe excepțiile prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță (protecția procedurilor judiciare și a consultanței juridice) și la articolul 4 alineatul (3) primul și al doilea paragraf (protecția procesului decizional) din Regulamentul nr. 1049/2001.

33 Din aceasta reiese de asemenea că, coroborate cu decizia inițială, documentele în litigiu, pentru care a fost acordat numai un acces parțial, privesc documentele următoare:

— documentul nr. 1: „Notă la dosar – Reuniunea Unității C6 cu LS și SG" din 6 mai 2011, care conține un proces-verbal al unei reuniuni între reprezentanți ai DG Sănătate și Consumatori și Serviciul Juridic al Comisiei;

— documentul nr. 3: procesul-verbal al reuniunii Grupului de coordonare a evaluărilor impactului referitoare la revizuirea Directivei privind produsele din tutun, organizată la 19 iulie 2012;

— documentul nr. 4: e-mailul unui funcționar al DG Întreprinderi și Industrie din 13 martie 2012, privind anumite aspecte dezbătute în intern în cursul procesului de elaborare a Directivei privind produsele din tutun;

— documentul nr. 5: e-mailul unui funcționar al DG Piața Internă și Servicii din 11 mai 2011, adresat mai multor direcții generale privind a patra reuniune a Grupului de coordonare a evaluărilor impactului;

— documentul nr. 6: e-mailul unui funcționar al DG Piața Internă și Servicii din 20 martie 2012, adresat mai multor direcții generale;

— documentul nr. 7: e-mailul unui funcționar al DG Piața Internă și Servicii din 20 iulie 2012, adresat altor funcționari din aceeași DG și care conține un proces-verbal al unei reuniuni organizate la 19 iulie 2012 între diferite servicii ale Comisiei.

34 Pe de o parte, Comisia a considerat că divulgarea documentului nr. 1, care conținea un aviz al Serviciului Juridic, ar aduce atingere unei consultanțe juridice precum cea protejată prin excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, excepție care urmărea să protejeze interesul unei instituții de a solicita consultanță juridică și de a primi avize sincere, obiective și complete. Divulgarea ar transfera în domeniul public avize interne cu privire la aspecte foarte sensibile care deveniseră obiectivul unui litigiu. În ceea ce privește documentele nr. 3-7, redactate pentru un uz intern în cadrul deliberărilor și al consultărilor preliminare privind adoptarea de propuneri legislative și care conțin observații ale diferitor servicii ale Comisiei referitoare la ambalarea și la etichetarea produselor din tutun și la modalitățile de vânzare a produselor din tutun, aceasta a estimat că divulgarea lor ar aduce atingere unor proceduri judiciare protejate de asemenea prin excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.

35 Atât în cadrul protecției consultanței juridice, cât și în cadrul protecției procedurilor judiciare, Comisia a estimat că o divulgare completă a documentelor solicitate putea avea o incidență negativă asupra posibilității pe care aceasta o avea de a apăra, în mod efectiv, validitatea DPT. Ea a arătat că acest risc de atingere adusă interesului protejat nu era ipotetic, ci real și tangibil și a menționat în această privință:

— acțiunea introdusă de Polonia în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene împotriva Parlamentului European și a Consiliului Uniunii Europene [cauza în care s-a pronunțat între timp Hotărârea din 4 mai 2016, Polonia/Parlamentul European și Consiliul (C-358/14, EU:C:2016:323)];

— faptul că adoptarea DPT fusese puternic contestată de industria tutunului și, prin urmare, că, într-un viitor apropiat, erau așteptate întrebări preliminare privind validitatea acestei directive și a măsurilor statelor membre, precum cu ocazia primei directive privind produsele din tutun;

— faptul că, între timp, reclamanta însăși anunțase introducerea unui litigiu în fața High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [Înalta Curte de Justiție (Anglia și Țara Galilor), Divizia Queen's Bench (Secția administrativă), Regatul Unit] împotriva DPT, ceea ce ar implica faptul că, potrivit tuturor aparențelor, Curtea de Justiție a Uniunii Europene trebuia să soluționeze cauza prin intermediul unei trimiteri preliminare;

— diferitele litigii aflate pe rolul Organizației Mondiale a Comerțului (OMC) (acest ultim motiv fiind invocat numai în cadrul excepției referitoare la proceduri judiciare pentru documentele nr. 3-7).

36 În plus, Comisia a estimat că divulgarea documentelor nr. 1 și nr. 3-7 ar aduce atingere de asemenea protecției procesului decizional prevăzute la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001. Întrucât Directiva privind produsele din tutun face obiectul unei acțiuni în justiție în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene, Comisia nu ar exclude, în cazul în care DPT ar fi anulată,

ca procesul decizional legislativ privind acest dosar să trebuiască relansat și ca un astfel de proces legislativ eventual să fie afectat în mod semnificativ de divulgarea completă a documentelor care conțin reflecții cu privire la acest subiect. În acest context, Comisia a considerat în decizia atacată că divulgarea părților ocultate din documentele în cauză ar aduce atingere procesului decizional în sensul articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 și că, atât timp cât procedura judiciară ar fi în curs de desfășurare, procesul decizional nu ar putea fi considerat ca definitiv terminat. În subsidiar, Comisia a apreciat că documentele erau acoperite și de excepția prevăzută la al doilea paragraf al articolului 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001.

37 Pe de altă parte, Comisia a înlăturat existența unui interes public superior care justifică divulgarea. Deși recunoaște importanța transparenței pentru a permite participarea cetățenilor la procesul democratic și prezumția de transparență în ceea ce privește documentele privind un proces legislativ, Comisia a apreciat totuși că protecția reflecțiilor sale interne, a principiului egalității armelor și a procesului său decizional avea mai multă importanță. În plus, aceasta a considerat că interesul invocat de reclamantă era privat, iar nu public.

38 Este necesar să se observe că din aceste motive ale deciziei atacate reiese că, conform jurisprudenței citate la punctele 29 și 30 de mai sus, Comisia a furnizat o motivare clară și comprehensibilă a motivelor pentru care considera, pe de o parte, că accesul la documentele solicitate ar aduce atingere în mod concret și efectiv interesului protejat de excepțiile prevăzute la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001 invocate și, pe de altă parte, că nu exista un interes public superior care să justifice totuși divulgarea acestora.

39 În plus, trebuie să se adauge că, astfel cum reiese din înscrisurile reclamantei, motivarea deciziei atacate i-a permis să înțeleagă motivele respingerii cererilor de acces și să își pregătească acțiunile. În plus, această motivare este de asemenea suficientă pentru a permite Tribunalului să își exercite controlul.

40 Având în vedere ceea ce precedă, trebuie să se concluzioneze că decizia atacată este suficient motivată. Aspectul temeiniciei excepțiilor invocate pentru documentele solicitate trebuie să facă obiectul unei examinări în cadrul celui de al doilea și al celui de al treilea motiv.

41 Prin urmare, primul motiv trebuie înlăturat ca fiind neîntemeiat.

Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001

42 Prin intermediul celui de al doilea motiv, în primul rând, reclamanta reproșează Comisiei că nu a demonstrat în ce mod o divulgare în fiecare caz ar aduce atingere în mod concret și efectiv protecției consultanței juridice și a procedurilor judiciare. În al doilea rând, aceasta consideră că excepția referitoare la procedurile judiciare nu este aplicabilă.

43 În ceea ce privește justificările referitoare la consultanța juridică, reclamanta consideră că instituțiile ar trebui – în general – să dezvăluie avizele serviciilor lor juridice privind procesul legislativ și că Comisia nu a furnizat nicio explicație care să demonstreze de ce, în speță, o divulgare totală a documentelor în cauză ar aduce atingere în mod concret și efectiv protecției consultanței juridice. Or, referiri abstracte la capacitatea pe care o avea Serviciul Juridic de a apăra validitatea DPT nu ar fi pertinente, nici pentru excepția care protejează consultanța juridică, nici pentru excepția care protejează „procedurile judiciare”. În sfârșit, Comisia nu ar fi efectuat o evaluare precisă și specifică a aspectului dacă un interes public superior ar putea justifica comunicarea fiecăruia dintre documentele din cauză.

44 În ceea ce privește excepția referitoare la procedurile judiciare, reclamanta consideră că aceasta nu este aplicabilă. Documentele în cauză au fost elaborate numai în cadrul consultărilor și al deliberărilor preliminare în vederea adoptării propunerii legislative în cauză și niciunul dintre aceste documente nu a fost creat în cadrul unei proceduri judiciare aflate pe rol, finalizate sau viitoare.

45 În ceea ce privește referirea făcută de Comisie la procedura OMC, reclamanta arată că obligația de a interpreta excepțiile în mod restrictiv exclude în mod necesar această procedură, întrucât mecanismul de soluționare a litigiilor al OMC nu constituie o „instanță". În plus, procedura OMC ar fi întemeiată pe un cadru juridic total distinct, iar documentele solicitate nu ar putea fi pertinente pentru o cauză a OMC.

46 Comisia contestă temeinicia acestor argumente.

47 Comisia consideră că, în ceea ce privește protecția consultanței juridice, ea a oferit suficiente motive care explică faptul că documentul nr. 1 merita o protecție.

48 În ceea ce privește excepția referitoare la protecția procedurilor judiciare, Comisia arată că această excepție nu poate fi interpretată decât în sensul că acoperă, înainte și după deschiderea procedurii judiciare, nu numai documentele depuse la dosarul judiciar și documentele redactate numai în scopul unei anumite proceduri judiciare, ci și alte documente interne strâns „înrudite" sau „pertinente" pentru procedurile judiciare care urmează sau sunt în curs, din moment ce divulgarea acestor documente ar încălca principiul egalității armelor și ar dăuna liniștii și bunei desfășurări a procedurii judiciare.

49 Trebuie amintit că, potrivit considerentului (1) al acestuia, Regulamentul nr. 1049/2001 se înscrie în voința exprimată la articolul 1 al doilea paragraf TUE de a marca 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. Astfel cum se amintește în considerentul (2) al regulamentului respectiv, dreptul de acces public la documentele instituțiilor este legat de caracterul democratic al acestora din urmă (Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul, C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374, punctul 34, Hotărârea din 21 septembrie 2010, Suedia și alții/API și Comisia, C-514/07 P, C-528/07 P și C-532/07 P, EU:C:2010:541, punctul 68, și Hotărârea din 21 iulie 2011, Suedia/MyTravel și Comisia, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punctul 72).

50 În acest scop, Regulamentul nr. 1049/2001 urmărește, astfel cum se precizează în considerentul (4) și la articolul 1 din acesta, să confere publicului un drept de acces la documentele instituțiilor cât mai larg posibil (Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul, C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374, punctul 33, Hotărârea din 21 septembrie 2010, Suedia și alții/API și Comisia, C-514/07 P, C-528/07 P și C-532/07 P, EU:C:2010:541, punctul 69, și Hotărârea din 21 iulie 2011, Suedia/MyTravel și Comisia, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punctul 73).

51 Desigur, acest drept este condiționat de anumite limite întemeiate pe considerente de interes public sau privat. Mai exact, conform considerentului (11) al Regulamentului nr. 1049/2001, acesta prevede la articolul 4 un regim de excepții care autorizează instituțiile să respingă cererile de acces la un document în cazul în care divulgarea conținutului acestuia din urmă ar putea aduce atingere unuia dintre interesele protejate prin acest articol (Hotărârea din 1 februarie 2007, Sison/Consiliul, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punctul 62, Hotărârea din 21 septembrie 2010, Suedia și alții/API și Comisia, C-514/07 P, C-528/07 P și C-532/07 P, EU:C:2010:541, punctele 70 și 71, Hotărârea din 21 iulie 2011, Suedia/MyTravel și Comisia, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punctul 74, și Hotărârea din 17 octombrie 2013, Consiliul/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punctul 29).

52 Cu toate acestea, 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 (Hotărârea din 1 februarie 2007, Sison/Consiliul, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punctul 63, Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul, C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374, punctul 36, Hotărârea din 21 septembrie 2010, Suedia și alții/API și Comisia, C-514/07 P, C-528/07 P și C-532/07 P, EU:C:2010:541, punctul 73, și Hotărârea din 21 iulie 2011, Suedia/MyTravel și Comisia, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punctul 75).

53 Cu toate acestea, simpla împrejurare că un document se referă la un interes protejat printr-o excepție de la dreptul de acces prevăzută la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001 nu poate fi suficientă pentru a justifica aplicarea acesteia (Hotărârea din 3 iulie 2014, Consiliul/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, punctul 51, și Hotărârea din 13 aprilie 2005, Verein für Konsumenteninformation/Comisia, T-2/03, EU:T:2005:125, punctul 69).

54 Astfel, pe de o parte, în cazul în care instituția în cauză decide să refuze accesul la un document a cărui comunicare i-a fost solicitată, acesteia îi revine, în principiu, obligația de a furniza explicații cu privire la modul în care accesul la acest document ar putea să aducă atingere în mod concret și efectiv interesului protejat de excepția prevăzută la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001 pe care aceasta o invocă. În plus, riscul unei astfel de atingeri trebuie să fie previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic (a se vedea Hotărârea din 21 iulie 2011, Suedia/MyTravel și Comisia, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punctul 76 și jurisprudența citată).

55 Pe de altă parte, atunci când o instituție aplică una dintre excepțiile prevăzute la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001, acesteia îi revine obligația să pună în balanță interesul specific care trebuie protejat prin nedivulgarea documentului vizat și, în special, interesul general de a face accesibil acel document, având în vedere avantajele care, astfel cum se arată în considerentul (2) al Regulamentului nr. 1049/2001, 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 (Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul, C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374, punctul 45, Hotărârea din 17 octombrie 2013, Consiliul/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punctul 32, și Hotărârea din 3 iulie 2014, Consiliul/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, punctul 53).

56 Pe de altă parte, Curtea a decis de asemenea că aceste considerații sunt, fără îndoială, de o deosebită pertinență atunci când Consiliul acționează în calitatea sa de legiuitor, astfel cum rezultă din considerentul (6) al Regulamentului nr. 1049/2001, potrivit căruia un acces mai larg la documente trebuie să fie autorizat tocmai într-un astfel de caz. Transparența în această privință contribuie la consolidarea democrației prin faptul că permite cetățenilor să controleze totalitatea informațiilor care au constituit fundamentul unui act legislativ. Astfel, posibilitatea cetățenilor de a cunoaște fundamentele acțiunilor legislative este o condiție a exercitării efective de către aceștia din urmă a drepturilor lor democratice (Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul, C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374, punctul 46, și Hotărârea din 17 octombrie 2013, Consiliul/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punctul 33). Deși această jurisprudență privește o cerere de acces la documente ale Consiliului, aceasta este pertinentă și în ceea ce privește documentele Comisiei întocmite în cadrul unui proces legislativ.

Cu privire la protecția consultanței juridice

57 Reclamanta critică în esență justificările vagi invocate de Comisie, care, potrivit acesteia, în orice caz, au fost deja respinse de jurisprudență.

58 În ceea ce privește excepția aferentă consultanței juridice, prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, din jurisprudență rezultă că examinarea care trebuie efectuată de instituția în cauză atunci când i se solicită divulgarea unui document trebuie să se desfășoare în mod obligatoriu în trei etape, corespunzătoare celor trei criterii prevăzute de această dispoziție (Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul, C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374, punctul 37, și Hotărârea din 3 iulie 2014, Consiliul/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, punctul 95).

59 Astfel, într-o primă etapă, instituția trebuie să se asigure că documentul a cărui divulgare se solicită se referă într-adevăr la o consultanță juridică. Într-o a doua etapă, aceasta trebuie să examineze dacă divulgarea părților din documentul în cauză identificate ca referindu-se la o consultanță juridică aduce atingere protecției de care trebuie să beneficieze acestea din urmă, în sensul că ar aduce atingere interesului unei instituții de a solicita consultanță juridică și de a primi avize sincere, obiective și complete. Pentru a putea fi invocat, riscul de a se aduce atingere acestui interes trebuie să fie previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic. Într-o a treia și ultimă etapă, în cazul în care instituția consideră că divulgarea unui document ar aduce atingere protecției datorate consultanței juridice astfel cum aceasta a fost definită, îi revine obligația să verifice că nu există un interes public superior care să justifice această divulgare în pofida atingerii care ar fi aduse în ceea ce privește aptitudinea sa de a solicita consultanță juridică și de a primi avize sincere, obiective și complete (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, punctele 38-44, și Hotărârea din 3 iulie 2014, Consiliul/in 't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, punctul 96).

60 Curtea a statuat de asemenea că, în măsura în care divulgarea avizelor serviciului juridic al unei instituții emise în cadrul procedurilor legislative ar fi susceptibilă să aducă atingere interesului de a proteja independența acestui serviciu juridic, acest risc ar trebui să fie ponderat de interesele publice superioare care stau la baza Regulamentului nr. 1049/2001. Constituie un astfel de interes public superior faptul că divulgarea documentelor care conțin avizul serviciului juridic al unei instituții cu privire la problemele juridice care survin în timpul dezbaterii inițiativelor legislative este de natură să mărească transparența și deschiderea procesului legislativ și să consolideze dreptul democratic al cetățenilor europeni de a controla informațiile care au constituit fundamentul actului legislativ, astfel cum se prevede în special în considerentele (2) și (6) ale regulamentului respectiv (Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul, C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374, punctul 67).

61 Din considerațiile menționate mai sus rezultă că Regulamentul nr. 1049/2001 impune, în principiu, o obligație de a divulga avizele serviciului juridic al unei instituții referitoare la procesul legislativ (Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul, C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374, punctul 68).

62 Totuși, această constatare nu se opune ca divulgarea unui aviz juridic specific, emis în contextul unui proces legislativ, dar având un caracter deosebit de sensibil sau o întindere deosebit de mare, care depășesc cadrul procesului legislativ în cauză, să poată fi refuzată în temeiul protecției consultanței juridice. Într-un astfel de caz, instituției respective i-ar reveni obligația de a motiva refuzul în mod circumstanțiat (Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul, C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374, punctul 69).

63 În speță, Tribunalul a putut să constate, în urma prezentării documentelor în cadrul măsurii de cercetare judecătorească adoptată prin Ordonanța Tribunalului din 11 noiembrie 2015, că documentul nr. 1 era un aviz al Serviciului Juridic al Comisiei.

64 Deși rezultă din Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul (C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374), că, în principiu, un aviz juridic trebuie divulgat, hotărârea menționată nu exclude nedivulgarea unui aviz juridic în cazuri specifice.

65 În plus, desigur, este adevărat că Curtea a respins argumentul potrivit căruia divulgarea unui aviz juridic putea aduce atingere capacității instituției de a apăra ulterior validitatea unui act legislativ în fața unei instanțe ca un argument de ordin atât de general încât nu putea justifica o excepție de la transparența prevăzută de Regulamentul nr. 1049/2001 (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 65).

66 Cu toate acestea, spre deosebire de cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul (C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374), este necesar să se constate că, în speță, la momentul adoptării deciziei atacate, la 24 septembrie 2014, o acțiune introdusă la sfârșitul lui iunie de reclamantă, prin care se contesta DPT și care implica puternica probabilitate a unei trimiteri preliminare, având în vedere problemele juridice controversate legate de DPT și istoricul procesului legislativ referitor la adoptarea DPT (a se vedea punctul 91 de mai jos), se afla pe rolul instanțelor din Regatul Unit.

67 Așadar, în mod întemeiat, Comisia a putut să considere că o trimitere preliminară era previzibilă într-un viitor apropiat. În plus, Republica Polonă introdusese, la 22 iulie 2014, la Curtea de Justiție a Uniunii Europene, o acțiune prin care contesta validitatea unui anumit număr de dispoziții ale DPT care ar încălca, potrivit acesteia, articolul 114 TFUE, principiul proporționalității, precum și principiul subsidiarității.

68 Din acest motiv, argumentul Comisiei întemeiat pe atingerea adusă capacității sale de a-și apăra poziția în cadrul procedurilor judiciare și principiului egalității armelor nu este neîntemeiat.

69 Astfel, din părțile divulgate ale documentului nr. 1 reiese că Serviciul Juridic considera că, pentru anumite alegeri politice, dintre care unele fuseseră ocultate, cuprinse în proiectul de evaluare a impactului și legate de produsele din tutun, Uniunea Europeană nu avea competența de a legifera sau că această alegere politică nu era proporțională în raport cu articolul 114 TFUE.

70 Or, divulgarea părților ocultate din documentul nr. 1 ar putea compromite protecția consultanței juridice, cu alte cuvinte protecția interesului unei instituții de a solicita consultanță juridică și de a primi avize sincere, obiective și complete, precum și poziția Serviciului Juridic al Comisiei în apărarea sa privind validitatea DPT în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene, pe un picior de egalitate cu celelalte părți, în măsura în care aceasta ar revela poziția Serviciului Juridic al acesteia cu privire la aspecte sensibile și în litigiu chiar înainte de a fi avut oportunitatea de a o prezenta în cursul procedurii judiciare, în condițiile în care celeilalte părți nu îi era impusă nicio obligație similară.

71 În sfârșit, în ceea ce privește argumentul potrivit căruia Comisia nu ar fi efectuat o evaluare precisă și specifică a aspectului dacă un interes public superior ar putea justifica divulgarea documentelor în cauză, trebuie constatat că, din decizia atacată, rezultă că Comisia a furnizat motivele aferente dreptului său la apărare care justificau subordonarea interesului public legat de transparență motivelor care stau la baza excepției pe care aceasta o invocase. Aceasta a explicat de asemenea că interesul reclamantei de a obține accesul cel mai extins posibil la documente nu era un interes public, ci în mod evident un interes privat. În consecință, nu se poate considera că Comisia nu a realizat o analiză concretă sau că aceasta nu a enunțat motivele care justifică decizia sa.

72 Prin urmare, obiecția privind încălcarea articolului 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, care privește protecția consultanței juridice, trebuie înlăturată.

Cu privire la protecția procedurilor judiciare

73 Astfel cum s-a menționat la punctul 44 de mai sus, reclamanta contestă aplicabilitatea excepției referitoare la proceduri judiciare pentru documentele nr. 3-7. În plus, Comisia nu ar fi explicat de ce o divulgare ar aduce atingere concret și efectiv protecției procedurilor judiciare.

74 Trebuie amintit că printre excepțiile enumerate în mod limitativ la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001 se află cea referitoare la protecția procedurilor judiciare.

75 Reiese din jurisprudență că expresia „proceduri judiciare” trebuie interpretată în sensul că protecția interesului public se opune divulgării documentelor întocmite doar în scopul unei anumite proceduri judiciare (a se vedea Hotărârea din 6 iulie 2006, Franchet și Byk/Comisia, T-391/03 și T-70/04, EU:T:2006:190, punctele 88 și 89 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 3 octombrie 2012, Jurašinović/Consiliul, T-63/10, EU:T:2012:516, punctul 66 și jurisprudența citată).

76 De asemenea, s-a statuat că, prin „documente întocmite doar în scopul unei anumite proceduri judiciare” trebuia să se înțeleagă memoriile sau actele depuse, documentele interne privind cercetarea judecătorească în curs, comunicările referitoare la cauză între DG vizată și serviciul juridic sau un cabinet de avocați, această delimitare a domeniului de aplicare al excepției în cauza respectivă având ca obiect garantarea, pe de o parte, a protecției activității interne a Comisiei și, pe de altă parte, confidențialitatea și apărarea principiului secretului profesional al avocaților (Hotărârea din 6 iulie 2006, Franchet și Byk/Comisia, T-391/03 și T-70/04, EU:T:2006:190, punctul 90).

77 În plus, a fost recunoscută existența unei prezumții generale pentru memoriile din cadrul unei proceduri judiciare prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, atât timp cât procedura este pendinte (Hotărârea din 21 septembrie 2010, Suedia și alții/API și Comisia, C-514/07 P, C-528/07 P și C-532/07 P, EU:C:2010:541, punctul 94).

78 În acest context, Curtea a considerat că memoriile depuse în fața sa în cadrul unei proceduri judiciare aveau caracteristici cu totul specifice, întrucât țineau, prin însăși natura lor, cu mult mai mult de activitatea judiciară a Curții decât de activitatea administrativă a Comisiei, iar pe de altă parte, această din urmă activitate nu impune ca accesul la documente să fie la fel de extins precum în cazul activității legislative a unei instituții a Uniunii.

79 Astfel, potrivit acestei jurisprudențe, memoriile amintite sunt redactate exclusiv în vederea procedurii judiciare amintite și constituie un element esențial al acesteia. Prin actul introductiv de instanță, reclamantul stabilește cadrul litigiului, iar în special în cadrul fazei scrise a acestei proceduri, părțile furnizează instanței Uniunii elementele pe baza cărora aceasta trebuie să pronunțe decizia judiciară (Hotărârea din 21 septembrie 2010, Suedia și alții/API și Comisia, C-514/07 P, C-528/07 P și C-532/07 P, EU:C:2010:541, punctul 78).

80 Curtea a considerat de asemenea că excepția referitoare la protecția procedurilor judiciare presupunea asigurarea respectării principiilor egalității armelor, precum și a bunei administrări a justiției. Astfel, accesul unei părți la documente ar putea altera echilibrul indispensabil între părțile unui litigiu, echilibru care stătea la baza principiului egalității armelor, în măsura în care numai instituția vizată prin cererea de acces la documente, și nu ansamblul părților în proces, ar fi supusă obligației de divulgare (Hotărârea din 21 septembrie 2010, Suedia și alții/API și Comisia, C-514/07 P, C-528/07 P și C-532/07 P, EU:C:2010:541, punctele 85-87).

81 În plus, Curtea a considerat că prezumția care se opune divulgării memoriilor se justifica și din perspectiva Statutului Curții de Justiție a Uniunii Europene și a regulamentelor de procedură ale instanțelor Uniunii (Hotărârea din 21 septembrie 2010, Suedia și alții/API și Comisia, C-514/07 P, C-528/07 P și C-532/07 P, EU:C:2010:541, punctele 96-99).

82 În sfârșit, Curtea a decis că prezumția generală evocată mai sus era aplicabilă numai unei proceduri specifice pendinte. În condițiile în care se prezumă că divulgarea memoriilor depuse în cadrul unei proceduri judiciare pendinte aducea atingere protecției acestei proceduri, dat fiind faptul că memoriile constituiau fundamentul pe care se exercită activitatea judiciară, Curtea a considerat că situația este

diferită atunci când procedura în discuție a fost finalizată printr-o decizie judiciară (Hotărârea din 21 septembrie 2010, Suedia și alții/API și Comisia, C-514/07 P, C-528/07 P și C-532/07 P, EU:C:2010:541, punctul 130).

83 Odată procedura judiciară terminată, nu mai este cazul să se prezume că divulgarea memoriilor depuse în cadrul procedurii menționate poate aduce atingere protecției acestei proceduri. Curtea nu a exclus ca divulgarea memoriilor privind o procedură judiciară finalizată, dar care se află în legătură cu o altă procedură încă pendinte, să poată da naștere unui risc de prejudiciere a celei de a doua proceduri, în special în cazul în care părțile la aceasta nu erau aceleași cu cele din procedura finalizată. Totuși, un astfel de risc depinde de mai mulți factori, printre care, în special, gradul de similitudine între argumentele prezentate în cele două proceduri. Astfel, dacă memoriile Comisiei nu sunt identice decât în parte, o divulgare parțială ar putea fi suficientă pentru a se evita orice risc privind prejudicierea procedurii pendinte. Or, în aceste împrejurări, numai o analiză concretă a memoriilor vizate la care se solicită accesul poate permite Comisiei să stabilească dacă divulgarea lor poate să fie refuzată în temeiul articolului 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 (Hotărârea din 21 septembrie 2010, Suedia și alții/API și Comisia, C-514/07 P, C-528/07 P și C-532/07 P, EU:C:2010:541, punctele 132-135).

84 În speță, este cert că documentele nr. 3-7 au fost redactate în cursul anilor care au precedat începerea oricărei proceduri judiciare. Astfel, după cum rezultă în mod clar din decizia atacată, documentele menționate au fost redactate în cadrul unor consultări și al unor deliberări preliminare în vederea adoptării propunerii legislative în cauză. Prin urmare, acestea nu pot, numai din acest motiv, să fie considerate ca fiind redactate numai în scopul unei proceduri judiciare specifice (a se vedea în acest sens Hotărârea din 3 octombrie 2012, Jurašinović/Consiliul, T-63/10, EU:T:2012:516, punctul 76).

85 În aceste condiții, Comisia solicită, în cadrul excepției referitoare la protecția procedurilor judiciare, o interpretare care să acopere de asemenea documente care nu sunt redactate numai în scopul unei proceduri judiciare, în esență, pentru motivul principiului egalității armelor și al dreptului său la apărare, care pot fi afectate de o interpretare restrictivă a aceste excepții. Astfel, potrivit Comisiei, dacă divulgarea memoriilor legate de o anumită procedură judiciară ar putea compromite poziția sa procedurală, aceeași este situația în ceea ce privește un document care dezvăluie publicului poziția sa cu privire la anumite aspecte care pot face obiectul unui litigiu viitor nedeschis încă, însă previzibil din punct de vedere rațional.

86 Trebuie amintit că, în conformitate cu jurisprudența citată la punctul 52 de mai sus, excepțiile prevăzute la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001 trebuie interpretate și aplicate strict.

87 În mod identic, trebuie amintit că cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 21 septembrie 2010, Suedia și alții/API și Comisia (C-514/07 P, C-528/07 P și C-532/07 P, EU:C:2010:541), privește mai ales documente specifice, și anume memoriile, și aspectul în ce caz o prezumție generală este aplicabilă și în ce caz trebuie efectuată o analiză concretă în ceea ce privește memoriile.

88 Cu toate acestea, nu rezultă din jurisprudența citată mai sus că alte documente sunt excluse, dacă este cazul, din domeniul de aplicare al excepției referitoare la protecția procedurilor judiciare. Astfel, din această jurisprudență rezultă că principiul egalității armelor, precum și buna administrare a justiției se află în centrul acestei excepții (Hotărârea din 21 septembrie 2010, Suedia și alții/API și Comisia, C-514/07 P, C-528/07 P și C-532/07 P, EU:C:2010:541, punctul 85). Or, nevoia de a asigura egalitatea armelor în fața instanței justifică protecția nu numai a documentelor redactate doar pentru un anumit litigiu, precum memoriile, ci și a documentelor a căror divulgare poate să compromită, în cadrul unui anumit litigiu, egalitatea în cauză, care constituie un corolar al noțiunii înseși de proces echitabil. Cu toate acestea, pentru ca această excepție să se poată aplica, trebuie ca documentele solicitate, la momentul luării deciziei prin care se refuză accesul la documentele menționate, să aibă o legătură pertinentă cu un litigiu pendinte în fața instanței Uniunii, pentru care instituția respectivă invocă excepția, și ca divulgarea lor, deși documentele menționate nu au fost elaborate în cadrul unei

proceduri judiciare pendinte, să aducă atingere principiului egalității armelor și potențial capacității de apărare a instituției respective în procedura menționată. Cu alte cuvinte, trebuie ca documentele să divulge poziția instituției respective cu privire la aspecte în litigiu ridicate în procedura judiciară invocată.

89 Considerațiile menționate mai sus se pot aplica de asemenea pentru proceduri aflate pe rolul unei instanțe naționale la momentul adoptării unei decizii prin care se refuză accesul la documentele solicitate, cu condiția ca acestea să ridice o problemă de interpretare sau de validitate a unui act al dreptului Uniunii astfel încât, având în vedere contextul cauzei, o trimitere preliminară pare deosebit de plauzibilă.

90 În aceste două cazuri, deși documentele menționate nu au fost elaborate în cadrul unei anumite proceduri judiciare, integritatea procedurii judiciare respective și egalitatea armelor între părți ar putea fi serios afectate dacă părțile ar beneficia de un acces privilegiat la informații interne ale celeilalte părți care au o legătură strânsă cu aspectele juridice ale unui litigiu aflat pe rol sau potențial, dar iminent.

91 Este de notorietate, în această privință, că propunerea legislativă în materia produselor din tutun este una dintre propunerile Uniunii cele mai discutate printre cele adoptate recent. Astfel, ca și în cazul primei directive privind produsele din tutun, care făcuse obiectul unor controverse juridice de opinii, era, așadar, previzibil ca și DPT să facă obiectul unor astfel de controverse juridice.

92 Astfel, s-a dovedit că, după cum s-a subliniat deja mai sus, la momentul adoptării deciziei atacate, o acțiune prin care se contestă DPT introdusă de reclamantă la sfârșitul lunii iunie 2014 se afla pe rolul instanțelor din Regatul Unit. În iulie 2014, și Republica Polonă introdusese la Curtea de Justiție a Uniunii Europene o acțiune de contestare a validității unui număr de dispoziții din DPT care ar încălca articolul 114 TFUE, principiul proporționalității, precum și principiul subsidiarității.

93 Așadar, în mod întemeiat Comisia a putut să considere, având în vedere istoricul procesului legislativ privind adoptarea DPT, că o trimitere preliminară era foarte probabilă într-un viitor apropiat și, prin urmare, că divulgarea documentelor în cauză putea aduce atingere principiului egalității în procedura preliminară așteptată.

94 Prin urmare, trebuie să se examineze dacă documentele nr. 3-7 sunt „pertinente” pentru cele două proceduri judiciare menționate mai sus și, prin urmare, dacă divulgarea acestor documente ar putea aduce atingere principiului egalității armelor, motiv principal invocat de Comisie pentru a justifica refuzul unei divulgări complete a documentelor menționate.

95 Trebuie arătat că Comisia a acordat un acces integral sau parțial foarte larg celei mai mari părți a documentelor solicitate. În mod identic, este necesar să se arate că, având în vedere caracterul scurt al părților ocultate în anumite documente, nu era posibil ca Comisia să explice mai în detaliu conținutul acestor documente fără a le dezvălui.

96 De altfel, este necesar să se constate, în urma prezentării unor documente în cadrul măsurii de cercetare judecătorească dispuse la 11 noiembrie 2015, că părțile ocultate ale documentelor nr. 3-7 vizau aspecte privind ambalajul și etichetarea, precum și acordurile de vânzare a produselor din tutun, aspecte care pot fi legate de competența legislativă a Uniunii, de baza legală aleasă și de proporționalitatea măsurii propuse. În plus, este necesar să se constate că este vorba de poziții luate de funcționarii din diferite direcții generale ale Comisiei în ceea ce privește legalitatea diferitor opțiuni preconizate.

97 Astfel, principiul egalității armelor impune ca instituția de la care emană actul incriminat să fie în măsură să apere în fața instanței, în mod eficient, legalitatea acțiunii sale. Or, această posibilitate ar fi serios afectată dacă instituția respectivă ar fi obligată să se apere nu numai în ceea ce privește motivele și argumentele invocate de reclamant sau, precum în speță, în cadrul unei proceduri

preliminare viitoare, însă și în ceea ce privește pozițiile luate în intern cu privire la legalitatea diferitor opțiuni preconizate în cadrul elaborării actului în cauză. În special, în mod contrar față de cazul documentelor care conțin elementele care constituie substratul factual al exercitării competenței Comisiei, a căror divulgare se poate dovedi necesară pentru a satisface obiectivele enunțate la punctul 30 de mai sus, divulgarea documentelor care conțin acest tip de poziții este de natură să oblige, în fapt, instituția respectivă să se apere împotriva unor aprecieri ale propriului personal, care în final nu au fost reținute. Această împrejurare poate rupe echilibrul dintre părțile la o procedură judiciară, în măsura în care reclamantul nu ar putea fi obligat să divulge aprecieri interne de acest tip (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 septembrie 2010, Suedia și alții/API și Comisia, C-514/07 P, C-528/07 P și C-532/07 P, EU:C:2010:541, punctul 87).

98 Prin urmare, divulgarea unor astfel de documente publicului atunci când există o procedură judiciară în curs cu privire la interpretarea și la legalitatea actului în cauză ar putea compromite poziția de apărare a Comisiei, precum și principiul egalității armelor, în măsura în care aceasta ar comunica deja pozițiile interne de natură juridică care emană de la serviciile sale asupra unor aspecte în litigiu în condițiile în care celeilalte părți nu i-ar fi impusă nicio obligație similară.

99 Având în vedere cele de mai sus, este necesar să se respingă al doilea motiv. În plus, dat fiind că Comisia s-a întemeiat pe mai multe excepții și că invocarea excepției referitoare la protecția consultanței juridice era justificată pentru documentul nr. 1, iar cea referitoare la protecția procedurilor judiciare pentru documentele nr. 3-7, nu este necesar să se analizeze temeinicia celui de al treilea motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001, care privește excepția referitoare la protecția procesului decizional, care nu poate, în orice caz, decât să fie înlăturată.

100 Rezultă că acțiunea trebuie respinsă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

101 Potrivit articolului 134 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât reclamanta a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată, conform concluziilor Comisiei.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a opta)

declară și hotărăște:

1) Respinge acțiunea.

2) Obligă Philip Morris Ltd la plata cheltuielilor de judecată.

Gratsias Kancheva Wetter

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 15 septembrie 2016.

Semnături