



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

3 iulie 2014*

„Recurs — Acces la documentele instituțiilor — Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 — Articolul 4 alineatul (1) litera (a) a treia liniuță, alineatul (2) a doua liniuță și alineatul (6) — Avizul Serviciului juridic al Consiliului privind inițierea negocierilor în vederea încheierii unui acord internațional — Excepții de la dreptul de acces — Protecția interesului public în ceea ce privește relațiile internaționale — Protecția consultanței juridice — Decizie de refuz parțial al accesului”

În cauza C-350/12 P,

având ca obiect un recurs formulat în temeiul articolului 56 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, introdus la 17 iulie 2012,

Consiliul Uniunii Europene, reprezentat de P. Berman, de B. Driessen și de C. Fekete, în calitate de agenți,

recurent,

celelalte părți în proces fiind:

Sophie In 't Veld, reprezentată de O. Brouwer, de E. Raedts și de J. Blockx, avocatul,

reclamantă în primă instanță,

susținută de

Parlamentul European, reprezentat de N. Lorenz și de N. Görlitz, în calitate de agenți,

intervenient în recurs,

Comisia Europeană, reprezentată de B. Smulders și de P. Costa de Oliveira, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

intervenientă în primă instanță,

CURTEA (Camera întâi),

compusă din domnul A. Tizzano (raportor), președinte de cameră, domniile A. Borg Barthet și E. Levits, doamna M. Berger și domnul S. Rodin, judecători,

avocat general: doamna E. Sharpston,

grefier: domnul M. Aleksejev, administrator,

* Limba de procedură: engleza.

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 17 octombrie 2013,
după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 13 februarie 2014,
pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Prin recursul formulat, Consiliul Uniunii Europene solicită anularea Hotărârii Tribunalului Uniunii Europene In 't Veld/Consiliul (T-529/09, EU:T:2012:215, denumită în continuare „hotărârea atacată”), prin care acesta a anulat în parte decizia Consiliului din 29 octombrie 2009 prin care se refuză doamnei In 't Veld accesul integral la un document care conține avizul Serviciului juridic al Consiliului referitor la o recomandare a Comisiei Europene către Consiliu privind autorizarea inițierii negocierilor dintre Uniunea Europeană și Statele Unite ale Americii în vederea încheierii unui acord internațional destinat punerii la dispoziția Departamentului Trezoreriei Statelor Unite a unor date de mesagerie financiară (denumită în continuare „decizia în litigiu”).

Cadrul juridic

- 2 Considerentele (2), (4) și (11) ale Regulamentului (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (JO L 145, p. 43, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 76) au următorul cuprins:

„(2) Transparența permite asigurarea unei mai bune participări a cetățenilor la procesul de decizie, garantând o mai mare legitimitate, eficacitate și responsabilitate a administrației față de cetățeni într-un sistem democratic. Transparența contribuie la consolidarea principiilor democrației și drepturilor fundamentale, astfel cum sunt acestea definite în articolul 6 din Tratatul UE și în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

[...]

(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.

[...]

(11) În principiu, publicul ar trebui să aibă acces la toate documentele instituțiilor. Cu toate acestea, anumite interese publice și private ar trebui protejate printr-un regim de excepții. Ar trebui să li se permită instituțiilor să-și protejeze consultările și deliberările interne, în cazul în care este necesar pentru păstrarea capacității lor de a-și îndeplini misiunile. La evaluarea necesității unei excepții, instituțiile ar trebui să țină seama de principiile consacrate de legislația comunitară în materie de protecție a datelor personale în toate domeniile de activitate ale Uniunii.”

- 3 Articolul 1 din acest regulament prevede:

„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;

[...]"

- 4 Articolul 2 alineatul (3) din regulamentul menționat are următorul cuprins:

„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.”

- 5 Articolul 4 alineatele (1), (2) și (6) din același regulament prevede:

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

- (a) interesului public, în ceea ce privește:

[...]

— relațiile internaționale;

[...]

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

[...]

— [...] consultanței juridice;

[...]

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

[...]

(6) În cazul în care doar o parte a documentului cerut se încadrează într-una sau mai multe dintre excepțiile menționate anterior, celelalte părți ale documentului se divulgă.”

Istoricul litigiului

- 6 Doamna In 't Veld, membru al Parlamentului European, a solicitat la 28 iulie 2009, în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001, accesul la documentul nr. 11897/09 din 9 iulie 2009, care cuprindea avizul Serviciului juridic al Consiliului referitor la „Recomandarea Comisiei către Consiliu privind autorizarea inițierii negocierilor dintre Uniunea Europeană și Statele Unite ale Americii în vederea unui acord internațional destinat punerii la dispoziția Departamentului Trezoreriei Statelor Unite a datelor referitoare la tranzacțiile financiare în cadrul prevenirii terorismului și al finanțării terorismului, precum și al combaterii acestor fenomene” (denumit în continuare „acordul preconizat”).
- 7 Prin decizia în litigiu, Consiliul nu a autorizat decât un acces parțial la documentul menționat, accesul integral fiind refuzat în temeiul excepțiilor prevăzute la articolul 4 alineatul (1) litera (a) a treia liniuță și alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, referitor la protecția interesului public în ceea ce privește relațiile internaționale și, respectiv, consultanța juridică.

- 8 În această decizie, Consiliul arăta, pe de o parte, că „divulgarea documentului [nr. 11897/09] ar dezvălui publicului informații privind anumite dispoziții din acordul preconizat [...] și, în consecință, ar avea o incidență negativă asupra poziției [Uniunii] în cadrul negocierii și de asemenea ar afecta negativ climatul de încredere din cadrul negocierilor în curs”. Consiliul a adăugat că „divulgarea documentului ar revela celeilalte părți [...] elemente referitoare la poziția care urmează să fie adoptată de [Uniune] în cadrul negocierilor și care – în cazul în care avizul juridic va fi critic – vor putea fi exploatate astfel încât să afecteze negativ poziția [Uniunii] în cadrul negocierii”.
- 9 Pe de altă parte, Consiliul a arătat că documentul nr. 11897/09 conținea „un aviz juridic referitor la temeiul juridic și la competențele [Uniunii] și, respectiv, ale Comunității Europene de a încheia acordul [preconizat]”, iar acest „subiect sensibil, cu incidență asupra competențelor Parlamentului European în încheierea acordului [preconizat], a făcut obiectul unor poziții divergente ale instituțiilor”. În aceste condiții, potrivit Consiliului, „divulgare[a] conținutului documentului [nr. 11897/09] ar aduce atingere protecției consultanței juridice, dat fiind că ar face public un aviz intern al Serviciului juridic, destinat numai membrilor Consiliului, în contextul discuțiilor preliminare în cadrul Consiliului având ca obiect acordul [preconizat]”. De asemenea, Consiliul a apreciat „că protecția consultanței juridice interne referitoare la un proiect de acord internațional [...] prevalează asupra interesului public de a-l divulga”.

Hotărârea atacată și concluziile părților

- 10 La 31 decembrie 2009, doamna In 't Veld a introdus o acțiune în anularea deciziei în litigiu, în susținerea căreia invoca patru motive.
- 11 Primele două motive ale acestei acțiuni se întemeiau pe încălcarea articolului 4 alineatul (1) litera (a) a treia liniuță și alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001. Al treilea motiv formulat în susținerea acțiunii menționate se întemeia pe încălcarea articolului 4 alineatul (6) din acest regulament, privind accesul parțial la documentele instituțiilor. În ceea ce privește al patrulea motiv, acesta se întemeia pe încălcarea obligației de motivare.
- 12 Prin hotărârea atacată, Tribunalul a admis în parte primul motiv și integral al doilea motiv formulat de doamna In 't Veld. Întrucât aceste prime două motive au fost considerate întemeiate, Tribunalul a admis și al treilea motiv. Al patrulea motiv a fost respins. Pentru acest temei, Tribunalul a anulat în parte decizia în litigiu.
- 13 La 24 iulie 2012, Consiliul a introdus prezentul recurs, prin care solicită Curții, susținut de Comisie, anularea hotărârii atacate, pronunțarea unei hotărâri definitive cu privire la chestiunile invocate în recurs și obligarea doamnei In 't Veld la plata cheltuielilor de judecată efectuate în cele două proceduri.
- 14 Doamna In 't Veld, susținută de Parlamentul European, solicită Curții respingerea recursului și obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.

Cu privire la recurs

- 15 Prin recursul formulat, Consiliul reproșează Tribunalului încălcarea a două dispoziții din Regulamentul nr. 1049/2001 care restrâng dreptul de acces la documentele instituțiilor. Primul motiv este astfel întemeiat pe încălcarea articolului 4 alineatul (1) litera (a) a treia liniuță din acest regulament, referitor la protecția interesului public în ceea ce privește relațiile internaționale, iar al doilea motiv este întemeiat pe încălcarea articolului 4 alineatul (2) a doua liniuță din regulamentul menționat, care prevede o excepție în favoarea consultanței juridice.

Cu privire la primul motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 4 alineatul (1) litera (a) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001

Hotărârea atacată

- 16 Pentru a răspunde la primul motiv al acțiunii formulat de doamna In 't Veld în susținerea acțiunii sale în anulare, întemeiat pe încălcarea articolului 4 alineatul (1) litera (a) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, Tribunalul a amintit, la punctele 24 și 25 din hotărârea atacată, că decizia care trebuie adoptată de instituție în temeiul acestei dispoziții este complexă și delicată și necesită un grad de prudență aparte, având în vedere tocmai natura extrem de sensibilă și esențială a interesului protejat, și că, în consecință, adoptarea unei astfel de decizii presupune ca instituția în cauză să beneficieze de o marjă largă de apreciere, controlul exercitat de Tribunal cu privire la legalitatea acestei decizii trebuind să se limiteze la verificarea respectării regulilor de procedură și de motivare, a exactității materiale a faptelor, precum și a absenței oricărei erori vădite în aprecierea faptelor și a oricărui abuz de putere.
- 17 La punctul 26 din hotărârea atacată, Tribunalul a constatat că avizul la care s-a solicitat accesul se referea, în esență, la temeiul juridic al deciziei Consiliului de autorizare a inițierii, în numele Uniunii, a negocierilor în vederea încheierii acordului preconizat. Prin urmare, la punctul 30 din hotărârea atacată, Tribunalul a considerat că trebuie examinat dacă Consiliul a demonstrat că accesul la elementele nedivulgate din documentul nr. 11897/09 putea aduce atingere în mod concret și efectiv interesului public în cauză.
- 18 În acest scop, Tribunalul a examinat cele două motive invocate de Consiliu pentru a stabili riscul unei astfel de atingeri. În ceea ce privește motivul potrivit căruia această divulgare ar fi dezvăluit publicului informații privind anumite dispoziții ale acordului preconizat, ceea ce ar fi afectat negativ climatul de încredere din cadrul negocierilor în curs, Tribunalul a apreciat, la punctele 35-39 din hotărârea atacată, că în mod întemeiat Consiliul a refuzat, pentru acest motiv, accesul la pasajele din documentul nr. 11897/09 care cuprind analiza conținutului specific al acestui acord, care poate dezvălui obiectivele strategice urmărite de Uniune în cadrul negocierilor privind încheierea acestui acord.
- 19 În ceea ce privește motivul potrivit căruia divulgarea documentului nr. 11897/09 ar fi dezvăluit celeilalte părți elemente referitoare la poziția care urma să fie adoptată de Uniune în cadrul negocierilor respective (în special în ceea ce privește alegerea temeiului juridic al acordului preconizat), elemente care, în cazul în care avizul juridic ar fi fost criticat, ar fi putut să fie exploatate astfel încât să slăbească poziția Uniunii în cadrul negocierii, Tribunalul a arătat, la punctul 46 din hotărârea atacată, că riscul divulgării unor poziții adoptate de instituții cu privire la temeiul juridic al încheierii unui viitor acord internațional nu poate demonstra, în sine, existența unei atingeri aduse interesului Uniunii în materie de relații internaționale.
- 20 În această privință, la punctele 47-50 din hotărârea atacată, Tribunalul a arătat mai întâi că alegerea temeiului juridic corespunzător, atât pentru acțiunea internă, cât și pentru cea internațională a Uniunii, prezintă o importanță de natură constituțională și că o astfel de alegere nu rezultă din simpla convingere a autorului său, ci trebuie să se întemeieze pe elemente obiective care pot face obiectul unui control jurisdicțional, precum, în special, scopul și cuprinsul unui act. Aceasta ar avea drept consecință faptul că, din moment ce această alegere nu intră în marja de apreciere a instituției, eventuala divergență de opinii cu privire la acest aspect nu poate fi asimilată unei divergențe între instituții care ar viza elementele referitoare la cuprinsul acordului. În consecință, simpla temere de a divulga o eventuală poziție divergentă a instituțiilor referitoare la temeiul juridic al unei decizii de autorizare a inițierii negocierilor în numele Uniunii nu poate fi suficientă pentru a concluziona că interesul public protejat în domeniul relațiilor internaționale riscă să fie afectat.

- 21 De asemenea, ca răspuns la argumentul formulat în acest sens de Comisie, Tribunalul a apreciat, la punctele 52 și 53 din hotărârea atacată, că divulgarea unui document care menționează existența unui dubiu legat de alegerea temeiului juridic pentru încheierea acordului preconizat nu poate presupune, în sine, un risc pentru credibilitatea Uniunii ca partener de negociere a acestui acord. Astfel, o confuzie cu privire la natura competenței Uniunii nu poate fi decât agravată în lipsa unei dezbateri prealabile și obiective între instituțiile vizate cu privire la temeiul juridic al acțiunii preconizate.
- 22 În continuare, la punctul 54 din hotărârea atacată, Tribunalul a amintit că dreptul Uniunii cunoaște o procedură, prevăzută, la data faptelor, la articolul 300 alineatul (6) CE, care are drept obiect tocmai prevenirea complicațiilor, atât la nivelul Uniunii, cât și în ordinea juridică internațională, ce pot apărea ca urmare a alegerii eronate a temeiului juridic privind încheierea unui acord internațional care angajează Uniunea.
- 23 În această privință, la punctele 55 și 56 din hotărârea atacată, Tribunalul a subliniat faptul că, la momentul adoptării deciziei în litigiu, existența divergențelor legate de temeiul juridic al acordului preconizat ținea de domeniul public, în special ca urmare a faptului că o rezoluție a Parlamentului din 17 septembrie 2009 cu privire la acordul preconizat menționa existența unor astfel de divergențe.
- 24 În sfârșit, la punctul 57 din hotărârea atacată, Tribunalul a arătat că, atunci când a invocat excepția întemeiată pe protecția interesului în ceea ce privește relațiile internaționale, Consiliul s-a referit și la faptul că avizul serviciului său juridic abordează anumite puncte din proiectul directivelor de negociere a căror cunoaștere ar fi putut să fie exploatată de cealaltă parte la negocieri. Tribunalul a considerat că această apreciere este suficientă pentru a stabili un risc de a se aduce atingere interesului Uniunii în materie de relații internaționale, dar că nu justifică excepția în cauză decât în ceea ce privește elementele din documentul nr. 11987/09 care au legătură cu conținutul directivelor de negociere.
- 25 La punctele 58-60 din hotărârea atacată, Tribunalul a tras concluzia din considerațiile precedente că, exceptând elementele din documentul nr. 11897/09 referitoare la conținutul specific al acordului preconizat sau al directivelor de negociere, care pot revela obiectivele strategice urmărite de Uniune în cadrul negocierilor privind acest acord, Consiliul nu a demonstrat că divulgarea celorlalte aspecte ale acestui document ar fi adus atingere în mod concret și efectiv interesului public în materie de relații internaționale.
- 26 În consecință, Tribunalul a admis în parte primul motiv formulat de doamna In 't Veld în susținerea acțiunii sale în anulare.

Argumentele părților

- 27 Primul motiv de recurs invocat de Consiliu este întemeiat pe încălcarea, prin hotărârea atacată, a articolului 4 alineatul (1) litera (a) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 și este structurat pe două aspecte.
- 28 În cadrul primului aspect al acestui motiv, Consiliul, susținut de Comisie, arată că Tribunalul a încălcat această dispoziție considerând că un dezacord cu privire la alegerea temeiului juridic al actului Uniunii privind încheierea unui acord internațional nu poate compromite interesul Uniunii în domeniul relațiilor internaționale.
- 29 Astfel, potrivit Consiliului, dat fiind că temeiul juridic al unui act al Uniunii este cel care determină procedura aplicabilă adoptării acestuia, acesta afectează fără îndoială și echilibrul competențelor dintre instituții. Prin urmare, divergențele de opinii referitoare la temeiul juridic aplicabil ar avea, prin însăși natura lor, o importanță politică foarte mare și ar sta la baza unor potențiale litigii.

- 30 Referindu-se la Hotărârea Comisia/Consiliul (22/70, EU:C:1971:32), precum și la Avizele 1/75 (EU:C:1975:145) și 2/00 (EU:C:2001:664), Consiliul susține că problema temeiului juridic al unui act al Uniunii privind încheierea unui acord internațional are o importanță crucială în ceea ce privește poziția Uniunii în cadrul negocierii unui astfel de acord, incertitudinea legată de temeiul juridic al acestuia având repercusiuni negative asupra acestei negocieri.
- 31 Astfel, pe de o parte, partenerii de negociere ai Uniunii ar putea exploata divergențele dintre instituții în detrimentul Uniunii. Pe de altă parte, o îndoială cu privire la capacitatea juridică a unei instituții de a purta negocieri ar avea de asemenea repercusiuni asupra credibilității și legitimității Uniunii în negocierile internaționale și ar pune în pericol capacitatea sa de a le duce la bun sfârșit.
- 32 În ceea ce privește referința la articolul 300 alineatul (6) CE, Consiliul o apreciază ca fiind lipsită de orice relevanță. Pe de o parte, nicio instituție nu ar fi recurs la această posibilitate în speță. Pe de altă parte, faptul că această procedură este posibilă nu ar reduce cu nimic prejudiciul cauzat prin divulgarea unui aviz juridic privind un temei juridic în litigiu.
- 33 În plus, rezoluția Parlamentului din 17 septembrie 2009, la care s-a referit Tribunalul, adoptată la câteva luni de la redactarea documentului nr. 11897/09, ar fi dezvăluit în mod nelegal conținutul divergențelor, această informație nefiind niciodată dezvăluită de Consiliu, în conformitate cu Regulamentul nr. 1049/2001. În aceste împrejurări, Tribunalul nu ar fi fost îndreptățit să își justifice decizia pe baza, în special, a faptului că Parlamentul European făcuse publică informația, orice altă concluzie legitimând o divulgare făcută cu încălcarea articolelor 6-8 din acest regulament. În orice caz, această rezoluție s-ar limita să menționeze existența unei divergențe de opinii între instituții, ceea ce nu ar însemna că avizul în cauză a intrat integral în domeniul public.
- 34 În schimb, doamna In 't Veld, susținută de Parlamentul European, arată că argumentele Consiliului se întemeiază pe o lectură eronată a hotărârii atacate, întrucât Tribunalul nu a considerat că dezacordul asupra temeiului juridic al unui acord internațional nu poate aduce niciodată atingere interesului public în materie de relații internaționale. În realitate, Tribunalul s-ar fi limitat să afirme că un astfel de dezacord nu poate fi suficient, în sine, pentru a se constata o atingere a interesului respectiv.
- 35 Această eroare din premisa raționamentului Consiliului ar face inoperante argumentele sale în susținerea primului aspect al primului motiv.
- 36 În orice caz, potrivit doamnei In 't Veld, aceste argumente nu sunt întemeiate. Astfel, deși decizia unei instituții de a acționa pornind de la o bază eronată ar putea aduce atingere în mod efectiv relațiilor internaționale ale Uniunii, totuși divulgarea unui aviz al acestei instituții cu privire la temeiul juridic al negocierilor nu ar avea incidență în această privință.
- 37 Doamna In 't Veld adaugă că alegerea temeiului juridic este o chestiune pur internă, astfel încât este îndoielnic ca partenerii de negociere ai Uniunii să poată utiliza incertitudinile privind această alegere pentru a obține un acord mai bun. Dimpotrivă, partenerii de negociere ai Uniunii ar avea în principiu interesul să se asigure că acordul internațional preconizat va fi încheiat pe o bază legală, pentru a reduce la minimum riscul repunerii în discuție a acestuia, inclusiv pentru necompetența instituțiilor de a reprezenta părțile la acesta. Nici credibilitatea Uniunii în negocieri nu poate fi pusă în pericol decât prin alegerea unui temei juridic eronat, iar nu printr-o dezbatere cu privire la această alegere.
- 38 În sfârșit, în ceea ce privește rezoluția Parlamentului din 17 septembrie 2009, Tribunalul s-ar fi referit la aceasta doar în măsura în care nu confirmă conținutul, ci existența divergențelor dintre Consiliu și Parlamentul European cu privire la alegerea temeiului juridic adecvat pentru desfășurarea unor astfel de negocieri, fapt care era de notorietate publică și era menționat și în decizia în litigiu.

- 39 Prin intermediul celui de al doilea aspect al primului motiv invocat în susținerea recursului, Consiliul, susținut de Comisie, arată că, atunci când instituțiile se întemeiază pe una dintre excepțiile prevăzute la articolul 4 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1049/2001 în vederea justificării unei decizii privind accesul la un document, ele beneficiază în acest sens de o marjă largă de apreciere, astfel încât controlul exercitat de Tribunal cu privire la legalitatea unei asemenea decizii ar trebui să fie restrâns.
- 40 Or, în speță, Tribunalul ar fi efectuat un control complet al deciziei în litigiu. În special, la punctul 58 din hotărârea atacată, acesta ar fi concluzionat în mod explicit că „Consiliul nu a demonstrat modul în care accesul mai larg [la documentul nr. 11897/09] ar fi adus atingere concret și efectiv interesului public în materie de relații internaționale”. Potrivit Consiliului, această formulare, în special sintagma „concret și efectiv”, demonstrează faptul că Tribunalul nu s-a limitat să verifice exactitatea materială a faptelor și absența absenței oricărei erori vădite în aprecierea lor, ci a solicitat Consiliului să dovedească faptul că divulgarea acestui document ar cauza un prejudiciu.
- 41 Doamna In 't Veld, susținută de Parlamentul European, invocă împotriva acestui argument faptul că tocmai jurisprudența Curții este cea care impune instituției în cauză să prezinte dovada că divulgarea conținutului unui document la care s-a refuzat accesul ar aduce atingere în mod concret și efectiv unuia dintre interesele protejate la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001. Tribunalul s-ar fi limitat să examineze cele două argumente invocate de Consiliu și de Comisie în vederea justificării nedivulgării documentului nr. 11897/09, fără a încălca puterea de apreciere a Consiliului, dat fiind că argumentele acestor instituții se refereau la erori vădite de apreciere pe care Tribunalul este abilitat să le verifice în cadrul unui control restrâns. Întrucât Tribunalul nu a apreciat, așadar, conținutul specific al acordului preconizat și nici directivele de negociere, acesta nici nu și-ar fi substituit propria apreciere celei a Consiliului.

Aprecierea Curții

- 42 În ceea ce privește primul aspect al primului motiv invocat de Consiliu în susținerea recursului, trebuie constatat că acest aspect rezultă dintr-o interpretare eronată a hotărârii atacate.
- 43 Astfel, contrar a ceea ce se poate deduce din argumentele Consiliului și ale Comisiei, Tribunalul nu a exclus nicidecum că divulgarea unui dezacord între instituții cu privire la alegerea temeiului juridic pentru abilitarea unei instituții să încheie un acord internațional în numele Uniunii poate aduce atingere protecției interesului protejat de articolul 4 alineatul (1) litera (a) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.
- 44 Dimpotrivă, la punctul 46 din hotărârea atacată, Tribunalul s-a limitat mai întâi să afirme că riscul divulgării unor poziții adoptate de instituții cu privire la o astfel de alegere nu demonstrează în sine existența unei atingeri aduse interesului Uniunii în materie de relații internaționale. În continuare, acesta a precizat, la punctul 50 din această hotărâre, că simpla temere de divulgarea existenței unor opinii divergente ale instituțiilor legate de temeiul juridic corespunzător pentru adoptarea unei decizii de autorizare a inițierii negocierilor în numele Uniunii nu poate fi suficientă pentru a se deduce un risc ca interesul public în materie de relații internaționale să fie afectat. În sfârșit, la punctul 52 din hotărârea respectivă, acesta a exclus faptul că existența unei dezbateri juridice cu privire la întinderea competențelor instituționale privind acțiunea internațională a Uniunii permite să se prezume existența unui risc pentru credibilitatea Uniunii în cadrul negocierilor unui acord internațional.
- 45 O astfel de interpretare a articolului 4 alineatul (1) litera (a) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 nu este eronată în drept.

- 46 Este necesar să se amintească în această privință că Regulamentul nr. 1049/2001 urmărește, după cum arată considerentul (4) al acestuia și articolul 1 din acesta, să confere publicului un drept de acces cât mai larg posibil la documentele instituțiilor (Hotărârea Consiliul/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punctul 28 și jurisprudența citată).
- 47 Desigur, acest drept este condiționat de anumite limite, întemeiate pe considerente de interes public sau privat. Mai exact și în conformitate cu considerentul (11), regulamentul menționat prevede la articolul 4 un regim de excepții care autorizează instituțiile să respingă cererile de acces la un document în cazul în care divulgarea acestuia din urmă ar aduce atingere unuia dintre interesele protejate de acest articol (Hotărârea Consiliul/Access Info Europe, EU:C:2013:671, punctul 29 și jurisprudența citată).
- 48 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 Consiliul/Access Info Europe, EU:C:2013:671, punctul 30 și jurisprudența citată).
- 49 Or, după cum rezultă din hotărârea atacată, documentul nr. 11897/09 conține un aviz al Serviciului juridic al Consiliului, emis în vederea adoptării deciziei acestei instituții de autorizare a inițierii negocierilor, în numele Uniunii, cu privire la acordul preconizat.
- 50 De altfel, doamna In 't Veld nu contestă că excepția de la dreptul de acces legată de protecția interesului public în ceea ce privește relațiile internaționale ale Uniunii se poate aplica unui astfel de document.
- 51 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 (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, punctul 116).
- 52 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 o excepție prevăzută la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001 pe care această instituție o invocă. În plus, riscul unei astfel de atingeri trebuie să fie previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic (Hotărârea Consiliul/Access Info Europe, EU:C:2013:671, punctul 31 și jurisprudența citată).
- 53 Pe de altă parte, atunci când o instituție aplică una dintre excepțiile prevăzute la articolul 4 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1049/2001, acesteia îi revine obligația de a pune în balanță interesul specific care trebuie protejat prin nedivulgarea documentului vizat și în special interesul general de a face accesibil acest 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 decizional, precum și o mai mare legitimitate, eficacitate și responsabilitate a administrației față de cetățeni într-un sistem democratic (Hotărârea Consiliul/Access Info Europe, EU:C:2013:671, punctul 32 și jurisprudența citată).
- 54 Or, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 7 din hotărârea atacată, prin decizia în litigiu, Consiliul nu a furnizat niciun element care să demonstreze în ce mod accesul la documentul nr. 11897/09 ar risca să aducă atingere concret și efectiv interesului protejat de articolul 4 alineatul (1) litera (a) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.
- 55 În fond, nici argumentele invocate de Consiliu nu sunt de natură să stabilească faptul că motivarea Tribunalului privind interpretarea acestei dispoziții este eronată în drept.

- 56 Astfel, în primul rând, jurisprudența invocată de Consiliu nu permite să se desprindă nicio regulă generală în temeiul căreia divulgarea existenței unei divergențe de opinii între instituții cu privire la temeiul juridic care o abilitază pe una dintre acestea să inițieze negocieri în vederea încheierii unui acord internațional și, prin urmare, determinarea actului Uniunii corespunzător în acest sens ar aduce atingere în sine interesului public în ceea ce privește relațiile internaționale ale Uniunii.
- 57 Mai întâi, în Hotărârea Comisia/Consiliul (EU:C:1971:32, punctul 86), Curtea a considerat că a propune statelor terțe, într-un stadiu avansat al negocierilor privind un acord internațional, o nouă repartizare a competențelor în cadrul Uniunii ar putea fi de natură să pună în pericol ducerea la bun sfârșit a acestor negocieri. Or, un astfel de caz nu corespunde niciunul divulgării cel mult a unei divergențe de opinii între instituții cu privire la temeiul juridic al unei decizii prin care se autorizează negocierea unui acord internațional. Acesta nu înseamnă nici că decizia în cauză ar putea fi invalidată din acest motiv.
- 58 În continuare, în Avizul 1/75 (EU:C:1975:145), Curtea s-a referit la repercusiunile internaționale negative pe care le-ar putea avea o eventuală hotărâre judecătorească prin care se constată că un acord este, prin prisma fie a conținutului său, fie a procedurii adoptate în vederea încheierii sale, incompatibil cu dispozițiile tratatului. În sfârșit, în Avizul 2/00 (EU:C:2001:664, punctele 5 și 6), Curtea a subliniat că utilizarea unui temei juridic eronat poate invalida însuși actul încheierii și că acest fapt poate da naștere unor complicații atât la nivelul Uniunii, cât și în ordinea juridică internațională. Considerațiile Curții din aceste avize se înscriu în contextul examinării obiectivului procedurii prevăzute la articolul 300 alineatul (6) CE [devenit articolul 218 alineatul (11) TFUE]. În speță, nu numai că părțile nu au utilizat această procedură de sesizare prealabilă a Curții înainte de încheierea acordului preconizat, dar nici măcar nu s-a avut în vedere riscul ca decizia Consiliului privind inițierea negocierilor să poată face obiectul unei hotărâri judecătorești prin care să fie declarată incompatibilă cu tratatele.
- 59 În al doilea rând, trimiterea făcută de Tribunal, la punctul 54 din hotărârea atacată, la procedura prevăzută la articolul 300 alineatul (6) menționat are doar un caracter descriptiv. O astfel de trimitere trebuie să fie înțeleasă în mod vădit ca indicând faptul că tratatul însuși este cel care prevede o procedură jurisdicțională având ca obiect problemele juridice care pot fi legate de temeiul juridic al unei decizii privind încheierea unui acord internațional, procedură care are loc înainte de semnarea acordului și este publică, ceea ce permite să se excludă orice prezumție că o dezbatere făcută publică referitoare la temeiul juridic corect al unei astfel de decizii poate aduce atingere în mod concret, efectiv și sistematic interesului public în ceea ce privește relațiile internaționale.
- 60 În al treilea și ultimul rând, în cadrul aprecierii sale privind existența unui risc de a se aduce atingere acestui interes, în mod întemeiat Tribunalul a avut în vedere, la punctul 55 din hotărârea atacată, împrejurarea că partea esențială a documentului nr. 11897/09 a fost făcută publică într-o rezoluție a Parlamentului. În cadrul unei astfel de aprecieri, care are ca obiect riscul ca divulgarea unui document să cauzeze un prejudiciu interesului protejat în temeiul articolului 4 din Regulamentul nr. 1049/2001, împrejurarea că divulgarea anterioară nu era conformă cu acest regulament nu este relevantă, consecințele unei astfel de nelegalități trebuind să fie stabilite eventual în cadrul altor căi de atac prevăzute de tratate.
- 61 Având în vedere cele ce precedă, este necesar să se concluzioneze că primul aspect al primului motiv prezentat de Consiliu în susținerea recursului nu este întemeiat.
- 62 Prin intermediul celui de al doilea aspect al acestui motiv, Consiliul arată că Tribunalul a efectuat în mod greșit un control complet al legalității deciziei în litigiu, deși ar fi trebuit să se limiteze la un control restrâns, astfel cum ar rezulta din jurisprudența Curții.

- 63 În această privință este necesar să se arate că, desigur, în ceea ce privește întinderea controlului jurisdicțional al legalității unei decizii a unei instituții prin care se refuză accesul public la un document în temeiul uneia dintre excepțiile referitoare la interesul public prevăzute la articolul 4 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 1049/2001, instituției respective trebuie să i se recunoască o marjă largă de apreciere cu scopul de a determina dacă divulgarea unor documente care aparțin domeniilor avute în vedere de aceste excepții poate aduce atingere interesului public. Controlul legalității pe care îl exercită instanța Uniunii asupra unei astfel de decizii trebuie, în consecință, să se limiteze la verificarea respectării regulilor de procedură și de motivare, a exactității prezentării faptelor, precum și a absenței oricărei erori vădite în aprecierea faptelor și a oricărui abuz de putere (Hotărârea Sison/Consiliul, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punctul 34).
- 64 Cu toate acestea, atunci când instituția în cauză refuză accesul la un document a cărui divulgare ar aduce atingere unuia dintre interesele protejate de articolul 4 alineatul (1) litera (a) menționat, această instituție rămâne obligată, astfel cum s-a amintit la punctul 52 din prezenta hotărâre, să prezinte explicații cu privire la modul în care accesul la acest document ar putea aduce atingere concret și efectiv interesului protejat de o excepție prevăzută la această dispoziție, riscul unei asemenea atingeri trebuind să fie previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic.
- 65 Or, la punctul 58 din hotărârea atacată, Tribunalul a constatat că, cu excepția elementelor din documentul nr. 11897/09 referitoare la cuprinsul specific al acordului preconizat sau al directivelor de negociere, care pot revela obiectivele strategice urmărite de Uniune în cadrul negocierilor cu privire la acest acord, Consiliul nu a demonstrat modul în care accesul mai larg la acest document ar fi adus atingere concret și efectiv interesului public în materie de relații internaționale.
- 66 În acest scop, Tribunalul s-a limitat să verifice motivarea deciziei în litigiu în această privință. Astfel, după ce a indicat, la punctul 41 din hotărârea atacată, că Consiliul a susținut că această decizie făcea referire la riscul legat de divulgarea elementelor analizei privind temeiul juridic al acordului preconizat, chiar dacă o astfel de referință nu reieșea explicit din decizia menționată, Tribunalul, pe baza acestei aprecieri, s-a limitat apoi să constate, la punctele 46-50 din această hotărâre, că o asemenea motivare a deciziei în litigiu era insuficientă în drept întrucât simpla constatare a existenței acestui risc nu îndeplinește, în sine, cerința ca instituția în cauză să stabilească concret și efectiv existența unei atingeri aduse interesului Uniunii în materie de relații internaționale. Tribunalul a statuat în această privință că, din moment ce alegerea temeiului juridic se bazează pe elemente obiective și nu ține de marja de apreciere a instituției, eventuala divergență de opinii cu privire la acest aspect nu poate fi asimilată unei divergențe între instituții legate de elemente referitoare la cuprinsul acordului, care ar fi fost eventual de natură să dăuneze intereselor Uniunii în materie de relații internaționale.
- 67 În schimb, la punctele 57 și 58 din hotărârea atacată, Tribunalul a apreciat că motivarea prezentată de Consiliu în susținerea deciziei în litigiu era suficientă în sine în ceea ce privește elementele din documentul nr. 11897/09 referitoare la conținutul specific al acordului preconizat sau al directivelor de negociere și a concluzionat, la punctul 59 din hotărâre, că această instituție nu a stabilit riscul atingerii aduse interesului public în materie de relații internaționale decât în ceea ce privește aceste ultime elemente.
- 68 Din cele ce precedă rezultă că Tribunalul s-a limitat să controleze motivarea pe care se sprijină decizia în litigiu și, în consecință, nu a încălcat puterea de apreciere a Consiliului.
- 69 Având în vedere aceste considerații, al doilea aspect al primului motiv formulat de Consiliu în susținerea recursului este de asemenea nefondat, astfel încât acest motiv trebuie respins în totalitate.

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

Hotărârea atacată

- 70 Având în vedere concluzia reținută în urma examinării primului motiv formulat de doamna In 't Veld în susținerea acțiunii sale în anulare, Tribunalul a limitat examinarea celui de al doilea motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, doar la părțile nedivulgate din documentul nr. 11897/09, exceptându-le pe cele care au legătură cu conținutul specific al acordului preconizat sau al directivelor de negociere.
- 71 La punctele 69 și 70 din hotărârea atacată, Tribunalul a considerat mai întâi că motivele deciziei în litigiu, potrivit cărora Consiliul și serviciul său juridic ar putea fi descurajate să solicite și, respectiv, să dea avize scrise referitoare la aspecte sensibile dacă aceste avize ar urma să fie divulgate ulterior, nu sunt susținute prin niciun element concret și detaliat care să poată stabili în speță existența unui risc previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic, de a se aduce atingere interesului Consiliului de a primi avize sincere, obiective și complete.
- 72 La punctul 71 din hotărârea atacată, Tribunalul a considerat de asemenea că, întrucât ipoteza atingerii aduse interesului public în materie de relații internaționale era prevăzută de o excepție distinctă, vizată la articolul 4 alineatul (1) litera (a) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, simplul fapt că avizul juridic cuprins în documentul nr. 11897/09 privește domeniul relațiilor internaționale ale Uniunii nu este suficient în sine pentru aplicarea excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din acest regulament.
- 73 La punctele 72-74 din hotărârea atacată, Tribunalul a arătat în continuare că, deși se poate admite că, atunci când sunt în curs negocieri internaționale, o protecție suplimentară a documentelor instituției angajate în aceste negocieri este necesară, cu scopul de a exclude orice atingere adusă interesului Uniunii în desfășurarea negocierilor, acest aspect este însă deja luat în calcul prin recunoașterea unei marje largi de apreciere de care beneficiază instituțiile în cadrul aplicării excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (1) litera (a) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001. În cadrul excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din acest regulament, Consiliul nu se poate prevala în mod valabil de considerația generală potrivit căreia o atingere adusă interesului public protejat poate fi prezumată într-un domeniu sensibil, în special în ceea ce privește avizele juridice emise în cadrul procedurii de negociere a unui acord internațional. O atingere concretă și previzibilă adusă interesului în discuție nu poate fi stabilită nici prin simpla exprimare a temerii de a divulga cetățenilor divergențele de opinii dintre instituții în privința temeiului juridic al activității internaționale a Uniunii Europene și de a da naștere astfel unor dubii privind legalitatea acestei activități.
- 74 În ceea ce privește argumentul Consiliului privind riscul atingerii aduse capacității serviciului său juridic de a apăra, în cadrul procedurilor jurisdicționale, o poziție cu privire la care a exprimat un aviz negativ, Tribunalul a apreciat, la punctul 78 din hotărârea atacată, că un argument atât de general nu poate justifica o excepție de la transparența prevăzută prin Regulamentul nr. 1049/2001.
- 75 În sfârșit, potrivit Tribunalului, revenea Consiliului sarcina de a pune în balanță interesul specific care trebuie protejat prin nedivulgarea documentului nr. 11897/09 cu un eventual interes public superior care justifică această divulgare.
- 76 În această privință, Tribunalul a amintit, la punctele 81-95 din hotărârea atacată, că cerințele privind transparența cresc atunci când Consiliul acționează în calitate de legiuitor. Or, inițierea și participarea la negocieri în vederea încheierii unui acord internațional ar fi în principiu de domeniul executivului. Cu toate acestea, Tribunalul a adăugat de asemenea că aplicarea principiului transparenței procesului decizional al Uniunii nu poate fi exclusă în ceea ce privește activitățile internaționale, în special în

cazul în care o decizie de autorizare a inițierii negocierilor vizează un acord internațional care poate avea consecințe asupra unui domeniu de legiferare al Uniunii, precum acordul preconizat, care ține în esență de domeniul procesării și al schimbului de informații în cadrul cooperării polițienești, putând influența totodată protecția datelor cu caracter personal. În această privință, pe de o parte, faptul că documentul nr. 11897/09 privește un domeniu potențial acoperit de excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (1) litera (a) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, referitoare la protecția interesului public în materie de relații internaționale, nu ar fi relevant pentru aprecierea aplicării excepției distincte referitoare la protecția consultanței juridice, prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din regulamentul menționat. Pe de altă parte, faptul că procedura de încheiere a acordului preconizat era încă în curs la momentul adoptării deciziei în litigiu nu este decisiv în cadrul verificării existenței eventuale a unui interes public superior care să justifice divulgarea în pofida acestui risc al afectării. Astfel, interesul public referitor la transparența procesului decizional ar fi lipsit de conținut în cazul în care luarea lui în considerare ar fi, așa cum propune Comisia, limitată la cazul în care procedura decizională se încheie.

- 77 În temeiul acestor considerații, Tribunalul a admis al doilea motiv formulat de doamna In 't Veld în susținerea acțiunii sale în anulare.

Argumentele părților

- 78 Al doilea motiv de recurs invocat de Consiliu este întemeiat pe încălcarea articolului 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 și este structurat pe două aspecte.
- 79 Prin intermediul primului aspect al acestui motiv, Consiliul, susținut de Comisie, pretinde că Tribunalul nu a ținut cont de natura specială a chestiunii examinate în avizul juridic cuprins în documentul nr. 11897/09 și a aplicat în mod eronat criteriul „prejudiciului concret și efectiv”.
- 80 În special, Tribunalul ar fi neglijat împrejurările particulare ale speței, cu precădere faptul că negocierile internaționale asupra unei chestiuni sensibile privind cooperarea în lupta contra terorismului erau în curs la momentul faptelor și că instituțiile nu erau de acord cu alegerea temeiului juridic al acordului preconizat. Faptul că Tribunalul nu a luat în considerare, în scopul excepției vizate la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, chestiunea examinată în avizul juridic ar fi în contradicție cu jurisprudența Curții potrivit căreia domeniul de activitate la care se raportează un document și caracterul său sensibil ar fi relevante în vederea aplicării excepțiilor relative prevăzute la articolul 4 alineatele (2) și (3) din acest regulament.
- 81 Potrivit Consiliului, accentul pus de Tribunal, la punctul 73 din hotărârea atacată, pe faptul că interesele legate de negocierea acordului internațional au fost deja luate în considerare „prin recunoașterea unei marje largi de apreciere de care beneficiază instituțiile în cadrul aplicării excepției vizate la articolul 4 alineatul (1) litera (a) a treia liniuță din Regulamentul [nr. 1049/2001]” se întemeiază pe premisa eronată potrivit căreia o instituție nu poate invoca aceleași elemente de fapt pentru a justifica aplicarea a diferite excepții în temeiul articolului 4 din regulamentul menționat, de vreme ce această premisă nu ar fi susținută nici de textul regulamentului ca atare, nici de jurisprudența relevantă în materie, Consiliul citând în susținerea punctului său de vedere Hotărârea Comisia/Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394, punctul 55) și Hotărârea Comisia/Éditions Odile Jacob (EU:C:2012:393, punctele 113-115).
- 82 În această privință, Consiliul adaugă că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin faptul că i-a impus să stabilească existența unei atingeri efective și concrete a protecției consultanței juridice și să prezinte elemente concrete și detaliate care să dovedească existența acestui prejudiciu.

- 83 În orice caz, Consiliul ar fi explicat în decizia în litigiu modul în care, în speță, accesul publicului la documentul nr. 11897/09 putea aduce atingere interesului protejat de excepția vizată la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001. În special, pe de o parte, ar fi existat un risc real ca Parlamentul European să poată încerca să utilizeze elemente cuprinse în avizul juridic în cadrul schimburilor politice dintre instituții pentru a influența negocierile în curs. Pe de altă parte, negocierile ar fi fost încă în curs la momentul faptelor, iar Curtea nu s-ar fi pronunțat niciodată în favoarea divulgării unui aviz juridic în astfel de împrejurări.
- 84 În sfârșit, Consiliul arată că aprecierea Tribunalului de la punctul 101 din hotărârea atacată, potrivit căreia „interesul public referitor la transparența procesului decizional ar fi lipsit de conținut în cazul în care luarea lui în considerare ar fi, astfel cum propune Comisia, limitată la cazul în care procedura decizională se încheie”, este incompatibilă cu jurisprudența Curții, care admite că unele documente interne, inclusiv avizele juridice, beneficiază de un nivel de protecție mai ridicat atunci când procedura relevantă este în curs. Această apreciere ar fi de asemenea contrară textului articolului 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, care prevede o excepție specială privind protecția documentelor interne referitoare la un aspect asupra căruia instituția nu a luat încă o decizie.
- 85 Potrivit doamnei In 't Veld, susținută de Parlamentul European, Tribunalul s-a limitat în realitate să examineze dacă împrejurarea că avizul juridic avea ca obiect relațiile internaționale ale Uniunii ar fi trebuit să modifice analiza acestuia și a concluzionat, la punctul 71 din hotărârea atacată, că o astfel de împrejurare nu este suficientă „în sine” pentru a justifica un refuz întemeiat pe protecția consultanței juridice.
- 86 De asemenea, afirmația Tribunalului de la punctul 88 din hotărârea atacată, potrivit căreia „participarea publicului la procedura de negociere și de încheiere a unui acord internațional este obligatoriu limitată, având în vedere interesul legitim de a nu dezvălui elementele strategice ale negocierilor”, nu ar însemna că avizul juridic privind temeiul juridic al acestor negocieri este „deosebit de sensibil”. Astfel, hotărârea atacată ar autoriza deja Consiliul să înlăture din cuprinsul avizului informațiile care conțin „elemente strategice ale negocierilor” în măsura în care aceasta ar permite Consiliului să înlăture „pasajele din documentul solicitat care cuprind analiza conținutului specific al acordului preconizat, care poate dezvălui obiectivele strategice urmărite de Uniune în negocieri”. Partea din hotărâre care se referă la excepția privind consultanța juridică nu ar aborda, în consecință, decât restul documentului nr. 11897/09. Argumentele Consiliului ar fi, prin urmare, nefondate.
- 87 În ceea ce privește pretinsa eroare săvârșită de Tribunal în aplicarea criteriului „prejudiciului concret și efectiv”, doamna In 't Veld trimite la argumentele sale dezvoltate în această privință în cadrul celui de al doilea aspect al primului motiv.
- 88 În sfârșit, în ceea ce privește pretinsa existență în speță a unor împrejurări excepționale, doamna In 't Veld, răspunzând la argumentele Consiliului, susține că, în primul rând, în ceea ce privește faptul că divulgarea ar trebui refuzată pentru motivul că avizul juridic se referea la o discuție internă a Consiliului privind inițierea negocierilor, acest element nu este relevant în măsura în care toate avizele juridice constituie discuții interne referitoare la subiectul pentru care sunt întocmite. În al doilea rând, în ceea ce privește faptul că avizul are ca obiect „domeniul sensibil” al terorismului și al finanțării terorismului, Consiliul nu ar explica motivele pentru care această împrejurare ar fi relevantă pentru a justifica limitarea accesului la un aviz privind temeiul juridic în vederea încheierii unui acord internațional precum acordul preconizat. Astfel, în măsura în care avizul descrie conținutul acestui acord și obiectivele strategice ale Uniunii, Tribunalul ar fi decis că Consiliul nu era obligat să divulge aceste elemente. Pentru celelalte părți ale avizului, respectiv cele privind temeiul juridic care urma să fie adoptat în vederea încheierii acordului preconizat, eventualul caracter sensibil al acestora nu ar depinde de obiectul acordului însuși. În al treilea rând, referitor la împrejurarea că negocierile privind acest acord erau încă în curs de desfășurare, Tribunalul ar fi explicat în mod întemeiat că, dacă s-ar împiedica accesul cetățenilor la unele documente interne ale instituțiilor pentru motivul că procesul decizional nu este finalizat, aceștia nu ar fi niciodată în măsură să participe la acest proces. De altfel,

trimiterea făcută în acest context de Consiliu la articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 ar fi irelevantă, dat fiind că această excepție nu ar fi fost invocată în decizia în litigiu. În al patrulea rând, în ceea ce privește argumentul potrivit căruia divulgarea documentului ar crește șansele ca Parlamentul European „să poată urmări să utilizeze elementele cuprinse în avizul juridic în cadrul schimburilor politice dintre instituții pentru a influența negocierile în curs”, doamna In 't Veld amintește că, în calitate de membru al Parlamentului, avusese deja posibilitatea să ia cunoștință de conținutul documentului nr. 11897/09 înainte chiar de adoptarea deciziei în litigiu, astfel încât, dacă aceasta ar fi dorit să utilizeze aceste elemente în cadrul negocierii cu Consiliul, ar fi putut să o facă deja.

- 89 Prin intermediul celui de al doilea aspect al celui de al doilea motiv, Consiliul, susținut de Comisie, susține că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a aplicat în prezenta cauză jurisprudența Curții potrivit căreia, în cadrul evaluării comparative impuse de ultima teză a articolului 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001, este necesar să se țină cont de împrejurarea că un aviz juridic a fost emis în cadrul unei proceduri legislative (Hotărârea Suedia și Turco/Consiliul, C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374). Raționamentul Tribunalului ar fi întemeiat pe premisa potrivit căreia nivelul de transparență aplicabil procesului decizional al Uniunii în cursul negocierii unui acord internațional care are incidență asupra activității legislative a Uniunii ar trebui să fie același cu cel aplicabil procesului legislativ al Uniunii însuși, ceea ce ar însemna să se extindă în mod nejustificat aplicabilitatea Hotărârii Suedia și Turco/Consiliul (EU:C:2008:374) dincolo de domeniul legislativ.
- 90 În realitate, ar exista o deosebire importantă între cazurile în care Uniunea acționează în calitate de legiuitor și cele în care aceasta intervine, în cadrul competenței sale de executare, în desfășurarea relațiilor internaționale. Regulamentul nr. 1049/2001 ar avea el însuși în vedere protecția specială care trebuie acordată relațiilor internaționale, a căror confidențialitate ar fi protejată printr-o excepție prevăzută la articolul 4 alineatul (1) litera (a) a treia liniuță, dispoziție pentru care legiuitorul nu ar fi prevăzut însă o punere în balanță a intereselor concurente.
- 91 Dacă chestiunile responsabilității democratice și participării cetățenilor Uniunii se pun în ceea ce privește încheierea unui acord internațional și punerea sa în aplicare ulterioară prin intermediul unor acte legislative ale Uniunii, Consiliul susține că acest lucru nu ar valabil în cursul fazei de negociere care o precedă, întrucât este imposibilă informarea a tuturor acestor cetățeni fără a informa în același timp partenerii internaționali cu care Uniunea este în curs de negociere.
- 92 Combătând acest argument, doamna In 't Veld amintește că Tribunalul a permis Consiliului să înlăture din cuprinsul documentului nr. 11897/09 pasaje referitoare la conținutul specific al acordului preconizat care ar fi putut dezvălui obiectivele strategice urmărite de Uniune, astfel încât aceste argumente nu pot fi relevante pentru discuția despre temeiul juridic al acordului, întrucât din acesta nu ar rezulta niciun „element strategic”.
- 93 De asemenea, faptul că avizul juridic privea relațiile internaționale și că articolul 4 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1049/2001 cuprinde o excepție „obligatorie” specifică ce protejează relațiile internaționale ale Uniunii nu ar înlătura necesitatea luării în calcul a eventualității existenței unui interes public superior în contextul articolului 4 alineatul (2) din acest regulament. Astfel, tocmai ca urmare a incidenței acordului preconizat asupra activității legislative a Uniunii, în speță a incidenței acestuia asupra unor reguli menite să fie constrângătoare pentru toți cetățenii Uniunii, necesitatea de a conferi o mai mare legitimitate instituțiilor și încrederea sporită a cetățenilor în aceste instituții ar constitui un interes superior.
- 94 În sfârșit, în ceea ce privește împrejurarea invocată de Consiliu potrivit căreia, în contextul unor negocieri în curs, este imposibilă informarea tuturor cetățenilor fără a informa concomitent partenerii internaționali cu care Uniunea este în curs de negociere, doamna In 't Veld precizează că, deși aceasta

poate constitui o apreciere relevantă pentru a refuza accesul publicului la partea din documentul nr. 11897/09 privind obiectivele strategice și instrucțiunile de negociere, ea nu ar fi relevantă în ceea ce privește restul documentului menționat, care se referă doar la problema temeiului juridic.

Aprecierea Curții

- 95 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, potrivit jurisprudenței Curții, în ceea ce privește excepția aferentă consultanței juridice, prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, examinarea care trebuie efectuată de Consiliu 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 Suedia și Turco/Consiliul, EU:C:2008:374, punctul 37).
- 96 Astfel, într-o primă etapă, Consiliul trebuie să se asigure că documentul a cărui divulgare se solicită se referă într-adevăr la un aviz juridic. Într-o a doua etapă, Consiliul trebuie să examineze dacă divulgarea părților din documentul în cauză identificate ca referindu-se la o consultanță juridică ar putea aduce atingere protecției de care trebuie să beneficieze aceasta din urmă, în sensul că ar aduce atingere interesului unei instituții de a solicita consultanță juridică și de a primi opinii 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 Consiliul 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 putea rezulta din aceasta în ceea ce privește aptitudinea de a solicita consultanță juridică și de a primi opinii sincere, obiective și complete (a se vedea în acest sens Hotărârea Suedia și Turco/Consiliul, EU:C:2008:374, punctele 38-44).
- 97 Prin intermediul primului aspect al celui de al doilea motiv de recurs, Consiliul, în primul rând, reproșează Tribunalului faptul că nu a ținut cont, în cadrul aprecierii riscului ca divulgarea documentului nr. 11897/09 să aducă atingere interesului protejat de articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, de împrejurarea că conținutul acestui document era deosebit de sensibil întrucât privea negocieri internaționale aflate încă în curs, având ca obiect o chestiune referitoare la cooperarea în combaterea terorismului.
- 98 Este suficient să se arate în această privință că, în realitate, la punctul 71 din hotărârea atacată, Tribunalul a luat în considerare această împrejurare, apreciind însă că nu era, prin ea însăși, suficientă pentru ca excepția în cauză să fie aplicată dreptului de acces, dat fiind că ipoteza atingerii interesului public în materie de relații internaționale este prevăzută ca excepție distinctă.
- 99 Or, această interpretare nu este eronată în drept.
- 100 Pe de o parte, este adevărat că o instituție a Uniunii poate lua în considerare, în vederea analizării unei cereri de acces la documentele pe care le deține, mai multe motive de refuz menționate la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001 (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Éditions Odile Jacob, EU:C:2012:393, punctul 113, și Hotărârea Comisia/Agrofert Holding, EU:C:2012:394, punctul 55).
- 101 Cu toate acestea, prin argumentele sale, Consiliul caută în realitate să justifice aplicarea unui singur motiv de refuz, respectiv protecția interesului public în ceea ce privește relațiile internaționale, invocând în acest scop două excepții diferite prevăzute la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001. Or, chiar presupunând că niște elemente de fapt identice pot justifica aplicarea a două excepții diferite atunci când, precum în speță, un reclamant a invocat fără succes excepția expres prevăzută pentru protecția relațiilor internaționale, ulterior Consiliul nu este îndreptățit să facă trimitere la aceleași elemente de fapt pentru a stabili o prezumție de aplicare a unei excepții care protejează un alt interes, precum consultanța juridică, fără să explice în ce mod divulgarea acestor documente ar putea aduce atingere în mod concret și efectiv acestui alt interes.

- 102 Pe de altă parte, chiar Tribunalul a recunoscut, la punctul 88 din hotărârea atacată, că participarea publicului la procedura de negociere și de încheiere a unui acord internațional este în mod obligatoriu limitată, având în vedere interesul legitim de a nu dezvălui elementele strategice ale negocierilor. În această privință, critica formulată de Consiliu prin care acesta reproșează Tribunalului faptul că nu a tras concluziile care se impuneau din această considerație este neîntemeiată în fapt întrucât tocmai pe baza acestei constatări Tribunalul a apreciat, la punctele 35-39 din hotărârea atacată, că accesul la partea din documentul nr. 11897/09 care conținea elementele strategice ale negocierilor putea fi refuzat în mod valabil în temeiul excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (1) litera (a) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.
- 103 În al doilea rând, Consiliul reproșează Tribunalului aplicarea eronată a criteriului „prejudiciului concret și efectiv”.
- 104 În această privință, este suficient să se constate că, având în vedere jurisprudența menționată la punctul 52 din prezenta hotărâre, Tribunalul a amintit în mod întemeiat, la punctul 69 din hotărârea atacată, că riscul ca divulgarea documentului nr. 11897/09 să poată aduce atingere în mod concret și efectiv interesului instituției de a solicita consultanță juridică și de a primi opinii sincere, obiective și complete trebuie să fie previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic.
- 105 Pentru a furniza explicațiile necesare în vederea stabilirii existenței unui astfel de risc, este necesar, contrar susținerilor Consiliului și ale Comisiei, să se procedeze la examinarea descrisă la punctul 96 din prezenta hotărâre, chiar dacă documentul la care se solicită accesul nu vizează o procedură legislativă.
- 106 Desigur, Curtea a subliniat, la punctul 46 din Hotărârea Suedia și Turco/Consiliul (EU:C:2008:374), că aceste aprecieri, potrivit cărora revine Consiliului obligația de a pune în balanță interesul specific care trebuie protejat prin nedivulgarea documentului vizat și, în special, interesul general de a face accesibil acest 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 decizional, precum și o mai mare legitimitate, eficacitate și responsabilitate a administrației față de cetățeni într-un sistem democratic, prezintă o relevanță deosebită în cazurile în care Consiliul acționează în calitatea sa de legiuitor.
- 107 Însă, Curtea a mai arătat că activitatea fără caracter legislativ a instituțiilor nu se află în afara domeniului de aplicare al Regulamentului nr. 1049/2001. Este suficient să se amintească în această privință faptul că articolul 2 alineatul (3) din acest regulament precizează că acesta se aplică tuturor documentelor deținute de o instituție, adică întocmite sau primite de aceasta și aflate în posesia acesteia, în toate domeniile de activitate ale Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea Suedia/MyTravel și Comisia, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punctele 87, 88 și 109).
- 108 În al treilea rând, Consiliul susține că a prezentat, contrar celor reproșate de Tribunal în hotărârea atacată, motivele pentru care, ținând seama de împrejurările speței, accesul publicului la documentul nr. 11897/09 putea aduce atingere interesului protejat prin excepția vizată la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001.
- 109 În acest sens, în ceea ce privește, pe de o parte, argumentele Consiliului întemeiate pe existența unui risc real ca negocierile internaționale să fie afectate prin aceea că Parlamentul European ar urmări să utilizeze elementele cuprinse în avizul juridic în vederea atât a influențării negocierilor în curs, cât și a contestării legalității deciziei Consiliului privind încheierea acordului preconizat, este suficient să se amintească că această critică ignoră împrejurarea că Tribunalul a statuat că Consiliul era îndreptățit să refuze accesul la părțile din documentul nr. 11897/09 care vizau conținutul specific al acordului preconizat și obiectivele strategice urmărite de Uniune în cadrul negocierilor. Or, Consiliul nu a furnizat niciun element care să permită să se stabilească în ce mod divulgarea părții rămase din documentul menționat ar fi dat naștere unor astfel de riscuri.

- 110 Pe de altă parte, în ceea ce privește argumentul Consiliului potrivit căruia Tribunalul nu a ținut cont de faptul că negocierile erau în curs la momentul cererii de acces la documentul nr. 11897/09, trebuie constatat că, în realitate, Tribunalul, la punctele 72 și 73 din hotărârea atacată, a examinat în mod explicit acest aspect și a concluzionat că acesta este deja luat în considerare prin recunoașterea unei marje largi de apreciere de care se bucură instituțiile în cadrul aplicării excepției vizate la articolul 4 alineatul (1) litera (a) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.
- 111 Având în vedere considerațiile care precedă, este necesar să se înlăture primul aspect al celui de al doilea motiv formulat Consiliu în susținerea recursului.
- 112 Dat fiind că în mod inutil a contestat Consiliul, în cadrul primului aspect al celui de al doilea motiv de recurs, faptul că raționamentul urmărit de Tribunal în hotărârea atacată, în temeiul căruia acesta a concluzionat, la punctul 102 din această hotărâre, că elementele invocate în decizia în litigiu nu permit să se stabilească faptul că divulgarea documentului nr. 11897/09 ar fi adus atingere protecției consultanței juridice, nu este necesar să se mai examineze al doilea aspect al acestui motiv, argumentele legate de acesta având un caracter inoperant. Astfel, acest aspect vizează o motivare dezvoltată cu titlu subsidiar de Tribunal, potrivit căreia Consiliul a omis în orice caz să verifice dacă exista un interes public superior care să justifice divulgarea mai largă a documentului nr. 11897/09, conform articolului 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.
- 113 Rezultă din ansamblul considerațiilor care precedă că al doilea motiv trebuie de asemenea respins, astfel încât este necesar ca recursul să fie respins în totalitate.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 114 În temeiul articolului 184 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Curții, atunci când recursul nu este fondat, Curtea se pronunță asupra cheltuielilor de judecată.
- 115 Potrivit articolului 138 alineatul (1) din acest regulament, aplicabil procedurii de recurs în temeiul articolului 184 alineatul (1) din acesta, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Articolul 140 alineatul (1) din același regulament prevede că instituțiile care intervin în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată.
- 116 Întrucât Consiliul a căzut în pretenții, iar doamna In 't Veld a solicitat obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată, se impune obligarea acestuia la plata cheltuielilor de judecată. Parlamentul European și Comisia suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera întâi) declară și hotărăște:

- 1) **Respinge recursul.**
- 2) **Obligă Consiliul Uniunii Europene la plata cheltuielilor de judecată.**
- 3) **Parlamentul European și Comisia Europeană suportă propriile cheltuieli de judecată.**

Semnături