



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera întâi)

12 mai 2015*

„Acces la documente — Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 — Documente luate în considerare în contextul unui audit financiar privind executarea anumitor contracte de cercetare încheiate în cadrul celui de Al șaselea program-cadru al Comunității Europene pentru activități de cercetare, de dezvoltare tehnologică și demonstrative — Refuzul accesului — Excepție privind protecția obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit — Obligația de a efectua o examinare concretă și individuală — Interes public superior”

În cauza T-480/11,

Technion – Israel Institute of Technology, cu sediul în Haïfa (Israel),

Technion Research & Development Foundation Ltd, cu sediul în Haïfa,

reprezenți inițial de D. Grisay și de D. Piccininno și ulterior de D. Grisay și de C. Hartman, avocați,

reclamante,

împotriva

Comisiei Europene, reprezentată inițial de P. Costa de Oliveira și C. ten Dam și ulterior de F. Clotuche-Duvieusart, în calitate de agenți,

pârâtă,

având ca obiect o cerere de anulare a Deciziei Comisiei din 30 iunie 2011 prin care s-a respins cererea Technion – Israel Institute of Technology de acces la documente luate în considerare în cadrul unui audit financiar privind executarea anumitor contracte de cercetare încheiate în cadrul celui de Al șaselea program-cadru al Comunității Europene pentru activități de cercetare, de dezvoltare tehnologică și demonstrative care contribuie la crearea Spațiului European de Cercetare și de Inovare (2002-2006),

TRIBUNALUL (Camera întâi),

compus din domnul H. Kanninen, președinte, doamna I. Pelikánová și domnul E. Buttigieg (raportor), judecători,

grefier: doamna S. Spyropoulos, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 14 mai 2014,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: franceza.

Hotărâre

Istoricul cauzei

- 1 Reclamantele, Technion – Israel Institute of Technology și Technion Research & Development Foundation Ltd (denumită în continuare „TRDF”), sunt două entități care își desfășoară activitatea în domeniul învățământului și al cercetării. Mai precis, Technion este un institut de învățământ superior în domeniul tehnologic, înființat în anul 1912, iar TRDF, înființată în anul 1952, este o fundație, deținută în totalitate de Technion și finanțată integral de aceasta, care gestionează aspectele financiare și administrative ale proiectelor în care este implicată Technion.
- 2 În luna decembrie 2003 și în luna iulie 2006, Technion, în calitate de membru al diferitor consorții de contractanți, a încheiat cu Comisia Comunităților Europene patru contracte în cadrul celui de Al șaselea program-cadru al Comunității Europene pentru activități de cercetare, de dezvoltare tehnologică și demonstrative care contribuie la crearea Spațiului European de Cercetare și de Inovare (2002-2006), și anume contractul Terregov, semnat la 3 decembrie 2003, cu numărul 507749, contractul Cocoon, semnat la 11 decembrie 2003, cu numărul 507126, contractul Qualeg, semnat la 17 decembrie 2003, cu numărul 507767, precum și contractul Mosaica, semnat la 24 iulie 2006, cu numărul 034984.
- 3 Prin scrisoarea din 29 aprilie 2009, Comisia a informat Technion cu privire la decizia sa de a efectua un audit financiar în ceea ce privește costurile pretinse în cadrul contractelor Mosaica, Cocoon și Qualeg, în temeiul articolului II.29 din condițiile generale care figurează în anexa II din contractele menționate. Auditul trebuia să fie realizat de o societate de audit externă Comisiei (denumită în continuare „auditorul”) care urma să acționeze în calitate de reprezentant al acesteia.
- 4 La 10 mai 2010, auditorul a comunicat Technion un proiect de raport de audit. Pentru fiecare dintre contractele Terregov, Cocoon, Qualeg și Mosaica, care au fost în final auditate, auditorul a propus o ajustare a costurilor pretinse de Technion Comisiei.
- 5 În ceea ce privește în special contractele Cocoon, Terregov și Mosaica, ajustările propuse priveau, între altele, cheltuielile cu personalul pretinse de Technion pentru serviciile prestate de domnul K., care ar fi fost angajat temporar de Technion pentru executarea contractelor menționate. Auditorul a remarcat că domnul K. lucra în același timp pentru mai multe entități în perioada care a făcut obiectul auditului, în pofida faptului că fusese angajat în scopul de a lucra cu normă întreagă în cadrul Technion. Această circumstanță, coroborată cu alte fapte, avea drept consecință, în opinia auditorului, faptul că nu se putea stabili caracterul real al timpului și al costurilor pretinse Comisiei de Technion pentru serviciile prestate de domnul K. Proiectul de raport de audit a concluzionat, astfel, în sensul respingerii, între altele, a tuturor cheltuielilor cu personalul pretinse de Technion pentru serviciile prestate de domnul K. în cadrul celor trei contracte sus-menționate.
- 6 La 10 iunie 2010, Technion a adresat o scrisoare auditorului solicitând acordarea unui termen suplimentar de 15 zile pentru depunerea de comentarii referitoare la proiectul de raport de audit. Technion a solicitat de asemenea auditorului să îi furnizeze toate informațiile privind serviciile prestate de domnul K. pentru alte entități în afară de Technion în condițiile în care era angajat cu normă întreagă de acesta din urmă.
- 7 Prin scrisoarea din 19 iulie 2010, Comisia a acordat prelungirea solicitată a termenului. Aceasta a precizat de asemenea că este în imposibilitate de a furniza copiile documentelor financiare sau administrative privind serviciile prestate de domnul K. pentru alte entități în afară de Technion (denumite în continuare „documentele în litigiu”), deoarece aceste documente au fost primite în cadrul unor proceduri de audit financiar care, potrivit stipulațiilor contractuale aplicabile, au fost

efectuate pe bază confidențială. Comisia a confirmat totuși că dispune de dovada serviciilor prestate de domnul K. pentru alte entități în afară de Technion în perioada care a făcut obiectul auditului și pentru care se pretinsese anumite sume în cadrul unor proiecte finanțate de Uniunea Europeană.

- 8 Prin scrisoarea din 13 august 2010, Technion a contestat refuzul Comisiei de a-i comunica documentele în litigiu, susținând că nicio excepție prevăzută în Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (JO L 145, p. 43, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 76) nu putea justifica refuzul respectiv. Acesta a precizat, așadar, că își menținea cererea de acces la documentele în litigiu. De asemenea, a chestionat Comisia cu privire la posibilitatea de a obține un acces parțial la documentele în litigiu și a precizat, cu titlu suplimentar, că elementele menționate în proiectul de audit și în scrisoarea Comisiei din 19 iulie 2010 nu dovedeau corespunzător cerințelor legale faptele imputate domnului K.
- 9 Comisia a răspuns prin scrisoarea din 4 octombrie 2010. În scrisoarea menționată, Comisia a arătat că, în ceea ce privește proiectele finanțate de Uniune la care participa Technion și pentru care sume corespunzătoare unor servicii prestate de domnul K. fuseseră pretinse de alte entități în afară de aceasta, putea să transmită Technion copia rapoartelor de gestiune de proiect (project management reports, denumite în continuare „PMR”) pentru motivul că rapoartele respective fuseseră întocmite de consorții în care Technion era membru, iar conținutul lor îi era, în consecință, cunoscut. Comisia a anexat la scrisoare copiile PMR-urilor referitoare la proiectele Qualeg și Mosaica.
- 10 În schimb, Comisia a precizat că documentele obținute în cadrul procedurilor de audit efectuate în privința membrilor altor consorții, referitoare la proiecte la care Technion nu participa, precum și cele obținute în cadrul unei anchete intrau sub incidența excepției prevăzute la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001, privind protecția obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit. Potrivit Comisiei, întrucât ancheta era încă în curs, divulgarea documentelor în litigiu putea aduce atingere bunei desfășurări a acesteia și putea fi de natură să afecteze interesele părților.
- 11 Pe de altă parte, în scrisoarea din 4 octombrie 2010, Comisia a evocat posibilitatea Technion de a introduce o cerere de confirmare a accesului la documentele în litigiu la secretarul său general.
- 12 Prin scrisoarea din 18 octombrie 2010, Technion a introdus o cerere de confirmare a accesului la documentele în litigiu. În această scrisoare, a susținut, între altele, că comunicarea documentelor în litigiu – pe care le definea ca fiind „[d]ocumentele pe care se baz[au] auditorii pentru a concluziona în sensul respingerii tuturor cheltuielilor efectuate pentru plata [domnului K.]” – nu compromitea buna desfășurare actuală și viitoare a diverselor proceduri de audit, ci, dimpotrivă, permitea Technion să clarifice informațiile cuprinse în aceste documente și Comisiei să fie mai bine informată cu privire la modul în care diferitele proiecte fuseseră puse în aplicare. Technion chestiona din nou Comisia cu privire la posibilitatea de a obține cel puțin un acces parțial la documentele în litigiu.
- 13 Prin scrisoarea din 19 octombrie 2010 adresată Comisiei, Technion sublinia că poziția acesteia nu îi permitea să formuleze observații cu privire la cuprinsul documentelor în litigiu pe baza cărora proiectul de raport de audit concluzionase în sensul respingerii tuturor sumelor aferente serviciilor prestate de domnul K. Technion adăuga că informațiile transmise de Comisie în scrisorile din 19 iulie și din 4 octombrie 2010 nu dovedeau corespunzător cerințelor legale faptele imputate domnului K.
- 14 Prin scrisoarea din 26 octombrie 2010, Secretariatul General al Comisiei a confirmat primirea cererii de confirmare a accesului la documentele în litigiu și a informat Technion că un răspuns la cererea sa îi va fi adresat într-un termen de 15 zile lucrătoare.
- 15 Prin scrisorile din 18 noiembrie și 9 decembrie 2010, Secretariatul General al Comisiei a anunțat că trebuie să prelungească termenul prevăzut la articolul 8 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1049/2001 pentru a răspunde la cererea menționată de acces la documentele în litigiu.

- 16 Prin decizia din 30 iunie 2011 (denumită în continuare „decizia atacată”), secretarul general al Comisiei a confirmat respingerea cererii de acces la documentele în litigiu.
- 17 În primul rând, secretarul general al Comisiei a clarificat întinderea cererii de acces la documentele în litigiu, concluzionând că această cerere viza, între altele, documentele referitoare la alte entități în afară de Technion, obținute și colectate în cadrul anchetei. Acesta a arătat că, pe această bază, Comisia identificase 52 de documente provenite de la terți, cu caracter administrativ, care conțineau informații contractuale sau financiare care confirmau faptele imputate domnului K. Aceste documente, rezultate în urma procedurilor de audit privind aceste alte entități, ar face parte dintre elementele care au contribuit la stabilirea concluziilor auditului referitor la Technion.
- 18 În al doilea rând, secretarul general al Comisiei a precizat că era imposibil ca documentele vizate să fie descrise fără a se divulga conținutul lor.
- 19 În al treilea rând, secretarul general al Comisiei a arătat că toate cele 52 de documente în cauză intrau în mod vădit sub incidența excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, referitoare la protecția obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit. Divulgarea documentelor menționate ar fi adus atingere bunei desfășurări a procedurilor de audit și ar fi împiedicat Comisia să stabilească concluzii și să ia, eventual, măsurile subsecvente corespunzătoare.
- 20 În al patrulea rând, secretarul general al Comisiei a precizat că, întrucât conțineau date personale cu privire la domnul K. și la alte persoane, documentele solicitate nu puteau fi divulgate, inclusiv în temeiul excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 1049/2001, referitoare la protecția vieții private și a integrității individului.
- 21 În al cincilea rând, secretarul general al Comisiei a arătat că un acces parțial la documentele solicitate nu era posibil, având în vedere că acestea intrau în totalitate sub incidența celor două excepții menționate mai sus.
- 22 În sfârșit, în al șaselea rând, secretarul general al Comisiei a observat că interesul Technion de a avea acces la documentele în litigiu era de natură privată și, în consecință, nu ar putea fi luat în considerare în cadrul analizei efectuate în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001. Technion nu ar fi demonstrat existența unui interes public care ar prevala asupra atingerii aduse prin divulgare, care să justifice astfel respectiva divulgare, și nici Comisia nu ar dispune de elemente care să dovedească un asemenea interes. Secretarul general al Comisiei a concluzionat, așadar, că, în speță, interesul preponderent era acela de a proteja auditul și toate eventualele măsuri administrative subsecvente.
- 23 Prin scrisoarea din 2 august 2011, Comisia a informat Technion că confirma rezultatele auditului realizat și considera că acesta era încheiat. În plus, Comisia a arătat că urma să procedeze la ajustarea costurilor pretinse în mod neîntemeiat și că ajustarea menționată ar putea să afecteze plăți viitoare datorate Technion sau să conducă la adoptarea unui ordin de recuperare adresat acestuia.

Procedura și concluziile părților

- 24 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 9 septembrie 2011, reclamantele au introdus prezenta acțiune.
- 25 Prin înscrisurile depuse la grefa Tribunalului la 22 decembrie 2011 și, respectiv, la 9 ianuarie 2012, Regatul Danemarcei și Republica Finlanda au formulat o cerere de intervenție în susținerea concluziilor reclamantelor.

- 26 Prin Ordonanța președintelui Camerei întâi a Tribunalului din 12 martie 2012, cererile de intervenție menționate au fost admise.
- 27 Prin înscrisurile depuse la grefa Tribunalului la 13 și, respectiv, la 30 aprilie 2012, Republica Finlanda și Regatul Danemarcei au informat Tribunalul că își retrăgeau intervențiile.
- 28 Prin Ordonanța președintelui Camerei întâi a Tribunalului din 21 iunie 2012, Republica Finlanda și Regatul Danemarcei au fost radiate din prezenta cauză în calitate de interveniente.
- 29 Pe baza raportului judecătorului raportor, Tribunalul (Camera întâi) a decis deschiderea procedurii orale și, în cadrul măsurilor de organizare a procedurii prevăzute la articolul 64 din Regulamentul de procedură, a adresat în scris întrebări părților, la care acestea au răspuns în termenul acordat.
- 30 Pledoariile părților și răspunsurile acestora la întrebările adresate de Tribunal au fost ascultate în ședința din 14 mai 2014.
- 31 Procedura orală a fost declarată terminată prin Decizia președintelui Camerei întâi a Tribunalului din 13 iulie 2014, ca urmare a prezentării de către Comisie, în termenul acordat, a anumitor documente solicitate de Tribunal în ședință în temeiul articolului 64 din Regulamentul de procedură și a observațiilor reclamantelor cu privire la aceste documente.
- 32 Reclamantele solicită Tribunalului:
- anularea deciziei atacate;
 - obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.
- 33 Comisia solicită Tribunalului:
- respingerea acțiunii ca inadmisibilă în privința TRDF;
 - respingerea acțiunii ca nefondată în privința Technion;
 - obligarea reclamantelor la plata cheltuielilor de judecată.

În drept

Cu privire la admisibilitatea acțiunii în privința TRDF

- 34 Fără a ridica oficial excepția de inadmisibilitate în temeiul articolului 114 din Regulamentul de procedură, Comisia arată că acțiunea este inadmisibilă în privința TRDF întrucât nu este vizată direct de decizia atacată în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE.
- 35 În această privință, trebuie amintit că revine Tribunalului sarcina să aprecieze ce impune o bună administrare a justiției în circumstanțele speței (Hotărârea din 26 februarie 2002, Consiliul/Boehringer, C-23/00 P, Rec., EU:C:2002:118, punctele 50-52). În speță, Tribunalul consideră că este necesar să se pronunțe mai întâi cu privire la fondul acțiunii.

Cu privire la fond

Observații introductive

- 36 În susținerea prezentei acțiuni sunt invocate patru motive. Primul motiv este întemeiat pe lipsa unei examinări concrete și individuale de către Comisie a documentelor în litigiu. Al doilea motiv este întemeiat pe eroarea vădită de apreciere săvârșită de Comisie în aplicarea celor două excepții invocate pentru a respinge cererea de acces la documentele în litigiu. Al treilea motiv este întemeiat pe încălcarea articolului 4 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1049/2001, întrucât Comisia nu ar fi acordat un acces parțial la documentele în litigiu. Al patrulea motiv este întemeiat pe încălcarea principiului proporționalității, deoarece Comisia nu ar fi pus în balanță excepțiile invocate și interesul public.
- 37 Motivele invocate trebuie analizate, mai întâi, în măsura în care vizează aplicarea excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, referitoare la protecția obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit.

Cu privire la aplicarea excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001

- 38 Într-o primă etapă, trebuie analizate împreună primele trei motive de anulare invocate. Al patrulea motiv va fi examinat într-o a doua etapă.

– Cu privire la primul, la al doilea și la al treilea motiv, întemeiate pe lipsa unei examinări concrete și individuale de către Comisie a documentelor în litigiu, pe eroarea vădită de apreciere în aplicarea excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 și, respectiv, pe încălcarea articolului 4 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1049/2001

- 39 În cadrul primului și al celui de al treilea motiv, reclamantele reproșează Comisiei că nu a realizat o examinare concretă și individuală a documentelor în litigiu. În opinia acestora, prin faptul că s-a referit la o categorie de documente, și anume la documentele care țin de un audit, mai curând decât la informațiile concrete conținute în documentele în litigiu, Comisia ar fi motivat insuficient decizia atacată. Consecința lipsei unei examinări concrete și individuale a documentelor în litigiu ar fi aceea că nu s-ar fi putut aprecia de către Comisie posibilitatea de a acorda Technion un acces parțial, încălcând astfel articolul 4 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1049/2001.
- 40 În cadrul celui de al doilea motiv, reclamantele arată, în esență, că aprecierile invocate în decizia atacată pentru a demonstra că divulgarea documentelor în litigiu ar aduce atingere obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit, sunt afectate de erori vădite de apreciere.
- 41 Comisia contestă toate argumentele reclamantelor.
- 42 Trebuie amintit că Regulamentul nr. 1049/2001 definește principiile, condițiile și limitele dreptului de acces la documentele instituțiilor Uniunii prevăzut la articolul 15 TFUE. Potrivit articolului 4 alineatele (2) și (6) din regulamentul menționat:

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

[...]

— obiectivelor inspecțiilor, anchetelor și lucrărilor de audit,

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 în una sau mai multe din excepțiile menționate anterior, celelalte părți ale documentului se divulgă.”

- 43 Potrivit unei jurisprudențe constante, excepțiile de la regula privind accesul la documente sunt de strictă interpretare și aplicare, astfel încât să nu împiedice aplicarea principiului general care constă în a conferi publicului accesul cât mai larg posibil la documentele deținute de instituțiile Uniunii (Hotărârea din 18 decembrie 2007, Suedia/Comisia, C-64/05 P, Rep., EU:C:2007:802, punctul 66, Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul, C-39/05 P și C-52/05 P, Rep., EU:C:2008:374, punctul 36, și Hotărârea din 6 iulie 2006, Franchet și Byk/Comisia, T-391/03 și T-70/04, Rec., EU:T:2006:190, punctul 84).
- 44 În plus, s-a precizat că analiza unei cereri de acces la documente trebuie să aibă un caracter concret. Astfel, pe de o parte, simplul fapt că un document privește un interes protejat de o excepție nu poate fi suficient pentru a justifica aplicarea acesteia din urmă (a se vedea Hotărârea din 13 aprilie 2005, Verein für Konsumenteninformation/Comisia, T-2/03, Rec., denumită în continuare „Hotărârea VKI”, EU:T:2005:125, punctul 69 și jurisprudența citată). În principiu, o astfel de aplicare nu poate fi justificată decât în ipoteza în care instituția a apreciat în prealabil, în primul rând, dacă accesul la document ar aduce atingere în mod concret și efectiv interesului protejat și, în al doilea rând, în ipotezele prevăzute la articolul 4 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1049/2001, dacă nu exista un interes public superior care să justifice divulgarea documentului respectiv. Pe de altă parte, riscul de a se aduce atingere unui interes protejat trebuie să fie previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic (a se vedea Hotărârea VKI, citată anterior, EU:T:2005:125, punctul 69 și jurisprudența citată).
- 45 Această examinare concretă trebuie să reiasă din motivarea deciziei (a se vedea Hotărârea VKI, punctul 44 de mai sus, EU:T:2005:125, punctul 69 și jurisprudența citată).
- 46 Pe de altă parte, această examinare concretă trebuie să fie realizată pentru fiecare document vizat în cerere. Astfel, din Regulamentul nr. 1049/2001 rezultă că toate excepțiile menționate la alineatele (1)-(3) ale articolului 4 sunt enunțate în sensul că trebuie să se aplice „unui document” (Hotărârea VKI, punctul 44 de mai sus, EU:T:2005:125, punctul 70).
- 47 O examinare concretă și individuală a fiecărui document este de asemenea necesară, întrucât, chiar în ipoteza în care este evident că o cerere de acces vizează documente cărora li se aplică o excepție, doar o astfel de examinare poate permite instituției să aprecieze posibilitatea de a acorda un acces parțial solicitantului, în conformitate cu articolul 4 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1049/2001 (Hotărârea din 7 iunie 2011, Toland/Parlamentul, T-471/08, Rep., EU:T:2011:252, punctul 30).
- 48 În același timp, reiese din jurisprudență că obligația instituției în cauză de a examina concret și individual documentele la care s-a solicitat accesul și, prin urmare, obligația sa de a le descrie cu suficientă precizie și de a furniza o motivare detaliată în raport cu conținutul fiecărui document vizat cunoaște excepții. În special, Tribunalul a statuat în repetate rânduri că, având în vedere că examinarea concretă și individuală pe care instituția trebuie, în principiu, să o efectueze ca răspuns la o cerere de acces formulată în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001 vizează să permită instituției în cauză, pe de o parte, să aprecieze în ce măsură este aplicabilă o excepție de la dreptul de acces și, pe de altă parte, să aprecieze posibilitatea unui acces parțial, respectiva examinare poate să nu fie necesară atunci când, date fiind circumstanțele specifice ale speței, este evident că accesul trebuie refuzat sau, dimpotrivă, acordat. Acesta ar putea fi cazul în special dacă anumite documente fie, mai întâi, sunt în mod vădit incluse în întregime în sfera de aplicare a unei excepții de la dreptul de acces, fie, invers, sunt în mod vădit accesibile în întregime, fie, în sfârșit, au făcut deja obiectul unei aprecieri

concrete și individuale a Comisiei în circumstanțe similare (Hotărârea VKI, punctul 44 de mai sus, EU:T:2005:125, punctul 75, Hotărârea din 12 septembrie 2007, API/Comisia, T-36/04, Rep., EU:T:2007:258, punctul 58, și Hotărârea din 9 septembrie 2011, LPN/Comisia, T-29/08, Rep., EU:T:2011:448, punctul 114).

49 În consecință, în cadrul examinării motivelor întemeiate pe încălcarea dispozițiilor articolului 4 din Regulamentul nr. 1049/2001, revine Tribunalului sarcina de a controla dacă Comisia fie a examinat în mod concret și individual fiecare dintre documentele solicitate, fie a demonstrat că documentele refuzate intrau integral, în mod vădit, sub incidența unei excepții (a se vedea în acest sens Hotărârea din 20 martie 2014, Reagens/Comisia, T-181/10, EU:T:2014:139, punctul 65).

50 În speță, trebuie amintit că întinderea cererii de acces la documentele în litigiu în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001, astfel cum este cuprinsă în răspunsul inițial (a se vedea punctul 9 de mai sus) și reluată, în lipsa contestării de către Technion, în decizia atacată (a se vedea punctul 17 de mai sus), viza documentele provenite de la alte entități în afară de acesta și care priveau aceste entități, pe care auditorul se întemeiasă pentru a ajunge la concluzia provizorie, cuprinsă în proiectul de raport de audit, privind ineligibilitatea costurilor pretinse Comisiei de către Technion pentru serviciile prestate de domnul K. Astfel cum reiese în special din scrisoarea din 19 octombrie 2010, Technion a arătat că respingerea cererii de acces la documentele menționate, care îi era opus, nu îi permitea să își apere drepturile în cadrul procedurii în contradictoriu privind auditul.

51 În decizia atacată, Comisia a arătat următoarele:

„Pe baz[a] [cererii de acces], am identificat 52 de documente, provenite de la terți, cu caracter administrativ și care conțin informații contractuale și/sau financiare care confirmă participarea simultană a [domnului K.] la proiecte de cercetare pentru alte entități juridice decât Technion în aceleași perioade în care a contribuit la proiecte pentru Technion. Aceste documente rezultate din procedurile de audit privind aceste alte entități fac parte dintre elementele care au contribuit la formularea concluziilor auditului Technion.”

52 Comisia a arătat în continuare că era imposibil, în speță, să descrie documentele în litigiu fără să divulge conținutul lor. Aceasta a explicat că, întrucât cererea Technion viza accesul la documente care ținau de procedurile de audit, identificarea și descrierea lor detaliată în decizia atacată, pentru a justifica caracterul confidențial al cuprinsului acestora, puteau aduce atingere procedurilor de audit și, prin urmare, puteau lipsi excepțiile aplicabile de finalitatea lor esențială.

53 Apoi, Comisia a confirmat că documentele în litigiu intrau în acest stadiu, în mod vădit, în totalitate, sub incidența excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001. Comisia a considerat, astfel, că divulgarea acestor documente, care făceau parte în întregime din dosarul administrativ al procedurilor de audit, ar fi adus atingere bunei desfășurări a procedurilor de audit menționate și ar fi împiedicat Comisia să formuleze concluzii și să ia, eventual, măsurile subsecvente corespunzătoare.

54 Comisia a arătat, mai precis, că divulgarea documentelor în litigiu putea permite persoanelor vizate să acționeze astfel încât să împiedice buna desfășurare a procedurilor de audit în cauză, precum și luarea unor măsuri subsecvente corespunzătoare. Pe de altă parte, aceasta a afirmat că divulgarea ar expune publicului, precum și entităților în cauză strategia Comisiei, privând astfel de eficacitate nu numai procedurile de audit în curs, ci și alte investigații și eventuale măsuri subsecvente. În sfârșit, Comisia a subliniat nevoia serviciilor sale de a putea desfășura activitățile de audit în mod independent, fără a fi expuse la presiuni externe.

55 Concluzia Comisiei în sensul că documentele în litigiu, în număr de 52 potrivit analizei sale, intrau în mod vădit, în totalitate, sub incidența excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 trebuie să fie admisă.

- 56 În primul rând, este necesar să se constate că Technion a solicitat, în mod general și global, să aibă acces, potrivit Regulamentului nr. 1049/2001, la documentele provenite de la alte entități în afara de ea și referitoare la respectivele entități, pe care s-a bazat auditorul pentru a parveni la concluziile provizorii din proiectul de raport de audit cu privire la caracterul real al costurilor pretinse de Technion Comisiei pentru serviciile prestate de domnul K. Rezultă astfel din însăși formularea cererii de acces că aceasta viza în mod vădit documente care făceau parte, toate, din dosarul administrativ al auditului privind Technion și care, pe cale de consecință, intrau în domeniul de aplicare al excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.
- 57 În al doilea rând, în ceea ce privește temeinicia aplicării excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, trebuie să se observe că auditul privind Technion era încă în curs la momentul adoptării deciziei atacate. Această circumstanță accentua riscul previzibil ca divulgarea către public a documentelor în litigiu să aducă atingere obiectivelor activităților de audit care constau, în speță, în verificarea necesității și a eligibilității costurilor pretinse de Technion și, în final, în protecția intereselor financiare ale Uniunii. Astfel, așa cum a observat Comisia în decizia atacată, această divulgare expunea auditorul și serviciile competente ale Comisiei la riscul previzibil de a face obiectul unor presiuni externe, ceea ce putea aduce atingere eficacității auditului privind Technion. Divulgarea putea de asemenea să limiteze marja de manevră de care dispunea Comisia pentru a efectua proceduri de audit și anchete suplimentare pe baza rezultatelor produse de auditul privind Technion, odată ce acesta ar fi fost finalizat și încheiat.
- 58 În plus, trebuie observat că, potrivit articolului II.29 din condițiile generale care figurează în anexa II la contractele Mosaica, Cocoon și Qualeg, auditul în numele Comisiei trebuie efectuat pe bază confidențială, ceea ce înseamnă, astfel cum au confirmat părțile în răspunsurile la o întrebare scrisă adresată de Tribunal, că, în temeiul acestei clauze, documentele și informațiile care sunt puse la dispoziția auditorului nu pot fi comunicate sau divulgate unor terți în raport cu contractul. În consecință, divulgarea documentelor în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001 ar aduce atingere esenței acestei clauze contractuale, întrucât ar permite unor terți în raport cu contractul, și anume publicului în general, să aibă acces la documentele menționate mai sus.
- 59 Rezultă astfel din considerațiile care precedă că, în circumstanțele speței referitoare la formularea cererii de acces, la faptul că această cerere privea documente care făceau parte din dosarul administrativ al procedurii de audit privind Technion și la faptul că acest audit era încă în curs la momentul adoptării deciziei atacate, Comisia era îndreptățită să considere, fără a fi necesar să procedeze la o examinare concretă și individuală a fiecăruia dintre documentele în litigiu, că, în mod vădit, cererea de acces la documentele menționate trebuia să fie respinsă în temeiul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.
- 60 Pe de altă parte, întrucât Comisia era îndreptățită să nu procedeze, în speță, la o examinare concretă și individuală a documentelor în litigiu, reiese că era de asemenea îndreptățită să considere că toate documentele menționate intrau în mod vădit sub incidența excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, fără să se fi putut acorda un acces parțial (a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea LPN/Comisia, punctul 48 de mai sus, EU:T:2011:448, punctul 127).
- 61 Argumentele invocate de reclamante în fața Tribunalului nu pun în discuție concluzia Comisiei potrivit căreia documentele în litigiu intrau în mod vădit în totalitate sub incidența excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.
- 62 În primul rând, reclamantele au susținut că divulgarea documentelor în litigiu nu ar fi compromis buna desfășurare a procedurii de audit, nici obiectivele urmărite de acesta, deoarece informațiile cuprinse în respectivele documente nu reprezentau decât pure constatări de fapt. În consecință, nicio presiune, influență sau negociere nu ar fi posibilă.

- 63 Acest argument trebuie respins, întrucât caracterul factual al documentelor în litigiu nu exclude eventualitatea exercitării unor presiuni asupra auditorului și a serviciilor Comisiei și a unor tentative de a influența acțiunile acestora. Astfel, așa cum observă Comisia în mod întemeiat, dacă argumentul reclamantelor ar fi primit, excepția referitoare la procedurile de audit ar rămâne fără obiect, având în vedere că procedurile de audit vizează, prin natura lor, verificarea unor date cu caracter factual. Or, interesul protejat de această excepție este acela de a permite ca procedurile de audit să se realizeze în mod independent și fără presiuni, indiferent dacă provin de la entitatea auditată, de la alte entități interesate sau de la public în general.
- 64 În al doilea rând, reclamantele au susținut, întemeindu-se pe Hotărârea Franchet și Byk/Comisia, punctul 43 de mai sus (EU:T:2006:190, punctele 111 și 112) și pe Hotărârea Toland/Parlamentul, punctul 47 de mai sus (EU:T:2011:252, punctul 45), că justificarea Comisiei potrivit căreia divulgarea documentelor în litigiu ar risca să împiedice buna desfășurare a viitoarelor proceduri de audit are drept consecință condiționarea accesului la respectivele documente de un eveniment aleatoriu, viitor și eventual îndepărtat, care depinde de celeritatea și de diligența manifestate de diverse autorități. Această soluție ar fi contrară obiectivului accesului la documente, care constă în a permite cetățenilor să controleze într-un mod mai eficient legalitatea exercitării prerogativelor de putere publică.
- 65 Totuși, trebuie observat că, spre deosebire de cauzele în care au fost pronunțate Hotărârile Franchet și Byk/Comisia, punctul 43 de mai sus (EU:T:2006:190), și Toland/Parlamentul, punctul 47 de mai sus (EU:T:2011:252), în care activitățile de anchetă și de audit în cauză erau încheiate la data adoptării deciziei prin care s-a respins cererea de acces la documente, în speță, auditul privind Technion era încă în curs la data adoptării deciziei atacate. Prin urmare, divulgarea documentelor în litigiu putea aduce atingere nu numai eventualelor măsuri subsecvente raportului final de finalizare a auditului menționat, ci și activităților de audit în curs privind Technion.
- 66 În al treilea rând, nu poate fi primit nici argumentul reclamantelor potrivit căruia auditul privind Technion nu putea fi compromis prin divulgarea documentelor în litigiu, deoarece era pe cale de a fi încheiat la data adoptării deciziei atacate. Desigur, reiese că auditul a fost încheiat cu o lună și câteva zile după adoptarea deciziei atacate și Comisia însăși arată, în decizia atacată, că auditul era în curs de finalizare. Totuși, la data adoptării deciziei atacate, raportul final de încheiere a procedurii de audit nu fusese încă adoptat și anumite activități suplimentare de investigație în legătură cu acest audit erau încă posibile și imaginabile. În consecință, este necesar să se concluzioneze că divulgarea către public a documentelor în litigiu potrivit Regulamentului nr. 1049/2001, pe de o parte, crea un risc previzibil și real de a se aduce atingere eficacității auditului în curs privind Technion și, pe de altă parte, limita marja de manevră a serviciilor Comisiei în ceea ce privește măsurile care trebuiau luate ca urmare a raportului final adoptat.
- 67 Având în vedere dezvoltările de mai sus, este necesar să se respingă primele trei motive de anulare invocate.
- Cu privire la al patrulea motiv, întemeiat pe încălcarea principiului proporționalității care rezultă din lipsa punerii în balanță a excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 și a interesului public
- 68 Reclamantele reproșează Comisiei că nu a pus în balanță excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 și interesul public care ar justifica divulgarea documentelor în litigiu, încălcând astfel principiul proporționalității.
- 69 Reclamantele susțin că, pe lângă interesul particular al Technion de a beneficia de posibilitatea de a-și prezenta observațiile în cadrul unei proceduri în contradictoriu de audit, există și interesul celorlalte entități care au participat la proiectele în cauză de a verifica legalitatea procedurilor de audit realizate în privința lor și a eventualelor rambursări pretinse de Comisie.

- 70 În opinia reclamantelor, există de asemenea un interes public pentru divulgarea documentelor în litigiu care ține de transparența procedurilor de audit. Astfel, ar exista un interes al publicului de a controla modul în care Comisia își realizează procedurile de audit pentru a putea verifica faptul că măsurile luate în vederea corectării pretenșilor deficiențe sunt adecvate și corespunzătoare. Transparența ar fi de dorit și pentru a permite cocontractanților Comisiei să pună în aplicare procedurile necesare pentru îndeplinirea cerințelor impuse de aceasta din urmă.
- 71 Comisia consideră că prezentul motiv nu este fondat.
- 72 Trebuie amintit că, potrivit articolului 4 alineatul (2) ultima teză din Regulamentul nr. 1049/2001, instituțiile Uniunii resping cererile de acces la un document în cazul în care divulgarea conținutului său ar putea aduce atingere protecției, între altele, a obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit, „cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză”.
- 73 Având în vedere argumentația reclamantelor și conținutul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță ultima teză din Regulamentul nr. 1049/2001, revine Tribunalului sarcina de a controla temeinicia deciziei atacate, care a stabilit lipsa unui interes public superior în sensul dispoziției menționate.
- 74 În temeiul articolului 2 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1049/2001, beneficiază de un drept de acces la documentele instituțiilor Uniunii „[o]rice cetățean al Uniunii și orice persoană fizică sau juridică având reședința sau sediul social într-un stat membru”. Rezultă că acest regulament are vocația de a garanta accesul tuturor la documente, iar nu numai accesul solicitantului la documentele care îl vizează (Hotărârea Franchet și Byk/Comisia, punctul 43 de mai sus, EU:T:2006:190, punctul 136).
- 75 Prin urmare, interesul particular de care se poate prevala un solicitant referitor la accesul la un document care îl privește personal nu poate fi luat în considerare în cadrul aprecierii existenței unui interes public superior în sensul articolului 4 alineatul (2) ultima teză din Regulamentul nr. 1049/2001 (a se vedea în acest sens Hotărârea Franchet și Byk/Comisia, punctul 43 de mai sus, EU:T:2006:190, punctul 137; a se vedea de asemenea în acest sens și prin analogie Hotărârea Reagens/Comisia, punctul 49 de mai sus, EU:T:2014:139, punctul 144).
- 76 În speță, reclamantele invocă în mai multe rânduri necesitatea Technion de a avea acces la documentele în litigiu pentru a-și putea valorifica, în mod efectiv, drepturile în cadrul procedurii în contradictoriu de audit. Or, acest interes, invocat de reclamante, constituie un interes privat al Technion și nu este, în consecință, pertinent în cadrul punerii în balanță a intereselor, prevăzută la articolul 4 alineatul (2) ultima teză din Regulamentul nr. 1049/2001 (a se vedea punctul 75 de mai sus). Chiar dacă se presupune că Technion are, astfel cum susțin reclamantele, dreptul de a avea acces la documentele în litigiu, este suficient, în consecință, să se arate că un astfel de drept nu poate fi exercitat în mod specific prin recurgerea la mecanismele de acces al publicului la documente instituite prin Regulamentul nr. 1049/2001 (a se vedea prin analogie Hotărârea din 1 februarie 2007, Sison/Consiliul, C-266/05 P, Rep., EU:C:2007:75, punctul 48). De altfel, trebuie amintit că, prin scrisoarea din 4 octombrie 2010 (a se vedea punctul 9 de mai sus), Comisia a comunicat Technion, cu titlu individual, iar nu în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001, PMR-urile referitoare la proiectele Qualeg și Mosaica, furnizându-i astfel, în opinia sa, probe privind existența faptelor imputate domnului K.
- 77 În temeiul considerațiilor care figurează la punctul 76 de mai sus, este necesar să se constate că interesul celorlalte entități care au participat la proiectele în cauză, invocat de reclamante (a se vedea punctul 69 de mai sus), constituie de asemenea un interes de natură privată.
- 78 În sfârșit, în ceea ce privește interesul referitor la transparența procedurilor de audit de care ar dispune publicul în general și cocontractanții Comisiei, invocat în ultimul rând de reclamante (a se vedea punctul 70 de mai sus), acesta constituie, desigur, un interes public, în măsura în care are un caracter

obiectiv și general (a se vedea în acest sens Hotărârea Reagens/Comisia, punctul 49 de mai sus, EU:T:2014:139, punctul 142). Totuși, în circumstanțele speței, interesul referitor la transparența procedurilor de audit nu prezintă o asemenea acuitate încât să prevaleze asupra interesului privind protecția obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit.

- 79 În această privință, trebuie amintit, mai întâi, că instanța Uniunii a avut deja ocazia să constate că interesul publicului de a obține comunicarea unui document în temeiul principiului transparenței, care urmărește să asigure o mai bună participare a cetățenilor la procesul decizional și să garanteze o mai mare legitimitate, o mai mare eficacitate și o mai mare responsabilitate a administrației față de cetățeni într-un sistem democratic, nu are aceeași importanță în cazul unui document aferent unei proceduri administrative ca în cazul unui document referitor la o procedură în cadrul căreia instituția Uniunii intervine în calitate de legiuitor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 29 iunie 2010, Comisia/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, Rep., EU:C:2010:376, punctul 60, și Hotărârea Reagens/Comisia, punctul 49 de mai sus, EU:T:2014:139, punctul 140).
- 80 Or, în speță, documentele în litigiu se înscriu vădit în cadrul unei proceduri administrative, și anume o procedură de audit.
- 81 În continuare, pertinenta argumentației reclamantelor referitoare la interesul publicului de a verifica modul în care Comisia își efectuează procedurile de audit (a se vedea punctul 70 de mai sus) presupune că documentele în litigiu reflectă politica și metoda generală ale Comisiei în materie de proceduri de audit și nu privesc în mod specific o anumită întreprindere. Or, nu aceasta este situația în speță, având în vedere că documentele în litigiu sunt, potrivit înșiși termenilor cererii de acces, cele care ar atesta că cheltuielile cu personalul pretinse de Technion pentru serviciile prestate de domnul K. nu îndeplinesc condițiile de eligibilitate stipulate prin contract.
- 82 În sfârșit, în ceea ce privește interesul cocontractanților Comisiei referitor la transparența procedurilor de audit (a se vedea punctul 70 de mai sus), trebuie observat, astfel cum arată Comisia în mod întemeiat, că respectivii cocontractanți dispun, în temeiul relației contractuale pe care o au cu Comisia, de mijloace pentru a obține de la aceasta informațiile necesare care le vor permite să îndeplinească cerințele impuse de ea.
- 83 Având în vedere cele trei considerații sus-menționate, trebuie să se concluzioneze că, în speță, interesul privind transparența procedurilor de audit, invocat de reclamante, nu constituie un „interes public superior”, în sensul articolului 4 alineatul (2) ultima teză din Regulamentul nr. 1049/2001.
- 84 Ținând seama de dezvoltările care preced, se impune respingerea celui de al patrulea motiv de anulare.
- 85 În consecință, trebuie să se concluzioneze că aplicarea de către Comisie a excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, referitoare la protecția obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit, nu este afectată de nicio eroare. Prin urmare, eventualele erori de drept sau de apreciere săvârșite de Comisie în ceea ce privește aplicarea excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 1049/2001, privind protecția vieții private și a integrității individului, ar fi în orice caz lipsită de incidență în ceea ce privește legalitatea deciziei atacate, iar motivele invocate trebuie respinse ca inoperante, în măsura în care vizează aplicarea acestei alte excepții.
- 86 Pe cale de consecință, este necesar să se respingă acțiunea în totalitate, fără a fi necesară examinarea cauzei de inadmisibilitate opuse de Comisie în apărare.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- ⁸⁷ Potrivit articolului 87 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât reclamantele au căzut în pretenții, se impune obligarea acestora la plata cheltuielilor de judecată, conform concluziilor Comisiei.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera întâi)

declară și hotărăște:

- 1) Respinge acțiunea.**
- 2) Obligă Technion – Israel Institute of Technology și Technion Research & Development Foundation Ltd la plata cheltuielilor de judecată.**

Kanninen

Pelikánová

Buttigieg

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 12 mai 2015.

Semnături