



Repertoriul jurisprudenței

TRIBUNALULUI (Camera a opta)

26 mai 2016*

„Acces la documente — Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 — Documente referitoare la o investigație a OLAF — Refuzul accesului — Excepție referitoare la protecția obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit — Obligație de a efectua o examinare concretă și individuală — Categorie de documente”

În cauza T-110/15,

International Management Group, cu sediul în Bruxelles (Belgia), reprezentată inițial de M. Burgstaller, solicitor, și de E. Wright, barrister, ulterior de A. Tymen și de L. Levi, avocați,

reclamantă,

împotriva

Comisiei Europene, reprezentată de J. Baquero Cruz și de S. Bartelt, în calitate de agenți,

pârâtă,

având ca obiect o cerere întemeiată pe articolul 263 TFUE, prin care se urmărește anularea deciziei THOR/C4/LL/el/(S) (2015) 4287 a Oficiului European de Luptă Antifraudă (OLAF) din 6 februarie 2015, prin care se respinge cererea reclamantei de acordare a accesului la documentele privind la investigația la care a fost supusă,

TRIBUNALUL (Camera a opta),

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

grefier: domnul E. Coulon,

pronunță prezenta

Hotărâre

Istoricul cauzei

- 1 La 17 iunie 2014, reclamanta, International Management Group, a fost informată că Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) investighează „posibile neregularități în alocarea fondurilor europene [în beneficiul său], legate de natura sa juridică, referitoare, printre altele, la aplicarea articolului 53

* Limba de procedură: engleza.

alineatul (1) litera (c) din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 1605/2002 al Consiliului din 25 iunie 2002 privind regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Comunităților Europene [(JO L 248, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 198)]”.

- 2 În contextul investigației OLAF, în etapa rezumatului faptelor avut în vedere la articolul 9 alineatul (4) din Regulamentul (UE, Euratom) nr. 883/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 septembrie 2013 privind investigațiile efectuate de [OLAF] și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1073/1999 al Parlamentului European și al Consiliului și a Regulamentului (Euratom) nr. 1074/1999 al Consiliului (JO 2013, L 248, p. 1), a avut loc o întrevvedere între OLAF și un reprezentant al reclamantei, urmat de schimburi de corespondență și de o cerere de acces la anumite documente invocată în rezumatul faptelor menționat, acces refuzat de OLAF în temeiul regulamentului citat anterior.
- 3 La 30 octombrie 2014, în temeiul articolului 2 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (JO L 145, p. 43, Ediție specială 01/vol. 3, p. 76), reclamanta a solicitat accesul la următoarele documente:
 - „(a) toate documentele și informațiile deținute de OLAF în legătură cu investigația;
 - (b) orice alte documente și informații deținute de OLAF cu privire la [reclamantă];
 - (c) toată corespondența menționată în «Rezumatul faptelor» cuprins în anexa la scrisoarea [OLAF] din 6 octombrie 2014 sau în legătură cu acesta;
 - (d) toată corespondența dintre OLAF și statele membre implicate în investigație;
 - (e) toate documentele, rapoartele și informațiile în legătură cu investigația furnizate statelor membre și cele furnizate de aceste state, cuprinzând:
 - (i) pretinsele «declarații oficiale ale autorităților (inclusiv ale ministerelor de afaceri externe) din anumite state» (a se vedea punctul 22 din documentul [OLAF] intitulat «Rezumatul faptelor»);
 - (ii) pretinsele «informații primite din partea Organizației Națiunilor Unite și din partea [DG] ECHO» (a se vedea punctele 23-25 din documentul [OLAF] intitulat «Rezumatul faptelor»);
 - (f) toate documentele, rapoartele și informațiile în legătură cu investigația furnizate instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii, precum și autorităților statelor nemembre în perioada cuprinsă între 2008 și 2014”.
- 4 La 27 noiembrie 2014, OLAF a refuzat să îi acorde reclamantei acces la toate documentele solicitate pentru motivul că divulgarea lor ar aduce atingere protecției acordate obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit, prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.
- 5 La 11 decembrie 2014, reclamanta a adresat o cerere de confirmare a accesului la documentele solicitate (denumită în continuare „cerere de confirmare”), conform articolului 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001.
- 6 Investigația OLAF cu numărul de referință OF/2011/1002, sub a cărei incidență intră documentele menționate la punctul 3 de mai sus și care figurează în cererea inițială a reclamantei la literele (a) și (c)-(f), a fost încheiată la 12 decembrie 2014, iar raportul final a fost transmis de OLAF Comisiei Europene la 15 decembrie 2014.

- 7 La 6 februarie 2015, OLAF a adoptat decizia THOR/C4/LL/el/(S) (2015) 4287 prin care a respins cererea de confirmare (denumită în continuare „decizia atacată”), indicând că toate documentele solicitate intrau sub incidența fie a unei investigații în curs, fie a unei investigații încheiate, dar în privința căreia nu expirase încă termenul rezonabil în care autoritățile competente ale Uniunii Europene sau autoritățile naționale sunt obligate să ia măsurile adecvate, astfel încât divulgarea lor putea aduce atingere protecției obiectivelor investigațiilor respective.

Procedura și concluziile părților

- 8 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 2 martie 2015, reclamanta a introdus prezenta acțiune.
- 9 Printr-un înscris separat depus în aceeași zi, reclamanta a solicitat judecarea cauzei potrivit procedurii accelerate, în temeiul articolului 76a din Regulamentul de procedură al Tribunalului din 2 mai 1991.
- 10 La 24 aprilie 2015, Comisia a depus la grefa Tribunalului memoriul în apărare.
- 11 Prin decizia din 5 mai 2015, Tribunalul (Camera a opta) a respins cererea de judecare a cauzei potrivit procedurii accelerate.
- 12 Memoriul în replică a fost depus la grefa Tribunalului la 24 august 2015.
- 13 Memoriul în duplică a fost depus la grefa Tribunalului la 27 octombrie 2015.
- 14 La 27 noiembrie 2015, grefa Tribunalului a notificat părților închiderea fazei scrise a procedurii. Părțile nu au depus o cerere de organizare a unei ședințe în termenul prevăzut la articolul 106 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Tribunalului.
- 15 Reclamanta solicită Tribunalului:
- anularea deciziei atacate;
 - obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.
- 16 Comisia solicită Tribunalului:
- respingerea acțiunii ca nefondată;
 - obligarea reclamantei la plata cheltuielilor de judecată.

În drept

- 17 În susținerea acțiunii, reclamanta prezintă patru motive, întemeiate, primul, pe încălcarea de către Comisie a obligației sale de motivare atunci când a invocat o prezumție generală de aplicabilitate a protecției obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit, al doilea, pe existența unui interes public superior în favoarea divulgării documentelor solicitate, al treilea, pe nemotivare în ceea ce privește protecția vieții private și a integrității persoanelor și, al patrulea, pe încălcarea principiului buneii administrări.

Cu privire la primul motiv, întemeiat pe încălcarea de către Comisie a obligației sale de motivare atunci când a invocat o prezumție generală de aplicabilitate a protecției obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit

- 18 Prin intermediul primului motiv, reclamanta susține că, întemeindu-și decizia pe o prezumție generală aplicabilă documentelor solicitate, Comisia nu și-a respectat obligația de motivare. În această privință, reclamanta amintește că aplicarea unei prezumții generale se justifică prin faptul că aceleași considerații se aplică documentelor având aceeași natură. Or, din motivele prezentate în decizia atacată ar reieși că unor tipuri diferite de documente li se aplică considerații diferite. De asemenea, investigația în cauză ar fi în prezent finalizată. În plus, abordarea OLAF, constând în aplicarea unei prezumții generale tuturor documentelor, ar contraveni finalității Regulamentului nr. 1049/2001.
- 19 Pe de altă parte, nicio prezumție generală nu ar fi aplicabilă în speță, nici în lumina legislației, nici în lumina jurisprudenței existente, iar analogia realizată de Comisie cu alte principii generale recunoscute de jurisprudență ar fi inoperantă.
- 20 Comisia arată că argumentele reclamantei par să conțină obiecții de fond care nu au nicio legătură cu obligația de motivare. Astfel, decizia atacată ar fi motivată în suficientă măsură în ceea ce privește atât jurisprudența constantă privind accesul la dosarele de investigație ale OLAF, cât și aplicabilitatea jurisprudenței referitoare la prezumțiile generale „legale” cu privire la documentele cuprinse în aceste dosare. Prezumția generală, utilizată recent de OLAF, s-ar întemeia pe aplicarea prin analogie a jurisprudenței deja constante pe această temă. Potrivit Comisiei, documentele OLAF referitoare la investigațiile pe care le desfășoară ar trebui să intre sub incidența unei situații de prezumție generală de aceeași natură cu situațiile în care o prezumție generală a fost deja recunoscută de jurisprudență. Recunoașterea unei astfel de prezumții s-ar justifica prin necesitatea de a menține efectul util al cadrelor de reglementare sectoriale adoptate de legiuitorul Uniunii, care exclud acordarea unui drept de acces la dosar sau protejează confidențialitatea documentelor cuprinse în dosar, pentru a preveni utilizarea regimului privind accesul public la documente în scopul de a eluda sau de a submina normele sectoriale.
- 21 În această privință, Comisia susține că, în mod similar cauzelor în domeniul dreptului concurenței, prezumția generală de inaccesibilitate rezultă din dispozițiile legislației sectoriale (Regulamentul nr. 883/2013), care stabilește norme stricte de confidențialitate pentru prelucrarea informațiilor obținute în cadrul unei investigații (articolul 10 și, cu titlu mai general, articolele 3-16 din regulamentul menționat) și exclude dreptul de acces la dosar. Dacă publicul larg și în special persoanele vizate ar putea obține acces la dosar în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001, acest lucru ar aduce imediat atingere reglementării sectoriale, iar eficacitatea anchetelor ar fi grav compromisă. În plus, confidențialitatea informațiilor prevăzută de Regulamentul nr. 883/2013 ar răspunde unui obiectiv extrem de specific, și anume, pe de o parte, prezervarea bunei desfășurări a unei investigații în interes public și, pe de altă parte, protecția intereselor legitime ale persoanelor vizate, astfel încât informațiile pe care acestea le transmit Comisiei să fie utilizate exclusiv în vederea desfășurării investigației. În sfârșit, Comisia consideră că prezumția generală ar trebui să se aplice nu numai înainte, ci și după încheierea definitivă a investigației și a perioadei de monitorizare ulterioară.
- 22 Mai întâi, trebuie amintite reglementarea aplicabilă în speță, precum și principiile jurisprudențiale elaborate în domeniul accesului la documente.
- 23 În primul rând, în temeiul articolului 15 alineatul (3) TFUE și al articolului 42 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, orice cetățean al Uniunii și orice persoană fizică sau juridică care are reședința sau sediul social într-un stat membru au drept de acces la documentele instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii, sub rezerva principiilor și a condițiilor care sunt stabilite în conformitate cu alineatul menționat. În special în temeiul celui de al doilea paragraf al acestui alineat, principiile și condițiile respective se stabilesc prin regulamente de către Parlamentul European și Consiliul Uniunii Europene, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară.

- 24 În al doilea rând, trebuie adăugat că, potrivit jurisprudenței Curții, activitatea administrativă a Comisiei nu impune un acces la documente la fel de întins precum cel impus de activitatea legislativă a unei instituții a Uniunii (Hotărârea din 27 februarie 2014, Comisia/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punctul 91; a se vedea de asemenea în acest sens Hotărârea din 29 iunie 2010, Comisia/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, punctul 60).
- 25 În al treilea rând, Regulamentul nr. 1049/2001 urmărește să confere publicului un drept de acces cât mai larg la documentele instituțiilor (Hotărârea din 1 februarie 2007, Sison/Consiliul, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punctul 61). Rezultă de asemenea din acest regulament, în special din articolul 4, care prevede un sistem de excepții în această privință, că dreptul de acces este totuși supus anumitor limite, întemeiate pe rațiuni de interes public sau privat. (Hotărârea din 1 februarie 2007, Sison/Consiliul, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punctul 62, Hotărârea din 29 iunie 2010, Comisia/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, punctul 51, și Hotărârea din 27 februarie 2014, Comisia/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punctul 61).
- 26 În al patrulea rând, în temeiul excepției care figurează la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, cu excepția situației în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului unui document, instituțiile resping cererile de acces la acesta în cazul în care divulgarea sa ar putea aduce atingere protecției obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit.
- 27 În al cincilea rând, este adevărat că, potrivit unei jurisprudențe consacrate a Curții, pentru a justifica respingerea cererii de acces la un document a cărui divulgare este solicitată, nu este suficient, în principiu, ca acest document să intre sub incidența unei activități menționate la articolul 4 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1049/2001. Instituția în cauză trebuie deopotrivă să furnizeze explicații cu privire la modul în care accesul la documentul respectiv ar putea aduce atingere concret și efectiv interesului protejat printr-o excepție prevăzută la acest articol. (Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul, C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374, punctul 49, și Hotărârea din 27 februarie 2014, Comisia/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punctul 64).
- 28 Totuși, Curtea a recunoscut că instituția Uniunii se poate întemeia în această privință pe prezumții generale ce se aplică anumitor categorii de documente, considerații de ordin general similare fiind susceptibile să se aplice unor cereri de divulgare cu privire la documente de aceeași natură (Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul, C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374, punctul 50; a se vedea de asemenea Hotărârea din 27 februarie 2014, Comisia/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punctul 65 și jurisprudența citată).
- 29 Astfel, Curtea a recunoscut existența unor prezumții generale de respingere a cererii de acces la documente în cinci situații, și anume în ceea ce privește documentele din dosarul administrativ aferent unei proceduri de control al ajutoarelor de stat (Hotărârea din 29 iunie 2010, Comisia/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, punctul 61), documentele care au făcut obiectul unui schimb între Comisie și părțile care fac notificarea sau terți în cadrul unei proceduri de control al operațiunilor de concentrare între întreprinderi (Hotărârea din 28 iunie 2012, Comisia/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, punctul 123, și Hotărârea Comisia/Agrofert Holding, C-477/10 P, EU:C:2012:394, punctul 64), memoriile prezentate de o instituție în cadrul unei proceduri juridictionale (Hotărârea din 21 septembrie 2010, Suedia și alții/API și Comisia, C-514/07 P, C-528/07 P și C-532/07 P, EU:C:2010:541, punctul 94), documentele aferente unei proceduri în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în faza procedurii precontencioase a acesteia (Hotărârea din 14 noiembrie 2013, LPN și Finlanda/Comisia, C-514/11 P și C-605/11 P, EU:C:2013:738, punctul 65), precum și documentele care figurează într-un dosar privind o procedură de aplicare a articolului 101 TFUE (Hotărârea din 27 februarie 2014, Comisia/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punctul 93).

- 30 Tribunalul a recunoscut existența unor prezumții generale în patru situații suplimentare, și anume în ceea ce privește ofertele ofertanților într-o procedură de achiziții publice în cazul unei cereri de acces formulate de un alt ofertant (Hotărârea din 29 ianuarie 2013, Cosepuri/EFSA, T-339/10 și T-532/10, EU:T:2013:38, punctul 101), documentele aferente așa-numitei proceduri denumite „EU Pilot” (Hotărârea din 25 septembrie 2014, Spirlea/Comisia, T-306/12, atacată cu recurs, EU:T:2014:816, punctul 63), documentele transmise Comisiei, în temeiul articolului 11 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 1/2003 al Consiliului din 16 decembrie 2002 privind punerea în aplicare a normelor de concurență prevăzute la articolele [101 TFUE] și [102 TFUE] (JO 2003, L 1, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 167), de autoritățile naționale de concurență (Hotărârea din 12 mai 2015, Unión de Almacenistas de Hierros de España/Comisia, T-623/13, EU:T:2015:268, punctul 64), precum și documentele aferente pregătirii de către Comisie a unei evaluări de impact în scopul elaborării unei propuneri politice (Hotărârea din 13 noiembrie 2015, ClientEarth/Comisia, T-424/14 și T-425/14, atacată cu recurs, EU:T:2015:848, punctul 97).
- 31 În pofida faptului că în majoritatea cauzelor menționate la punctul 29 de mai sus Curtea a analizat raporturile dintre Regulamentul nr. 1049/2001 și o altă reglementare care conține un regim specific de accesibilitate și a concluzionat că este necesar să se asigure aplicarea coerentă a fiecăreia dintre aceste reglementări, din această jurisprudență rezultă totuși că relația dintre două regulamente nu reprezintă singurul criteriu care să justifice aplicarea unor asemenea prezumții generale.
- 32 Astfel, jurisprudența citată la punctul 29 de mai sus evidențiază faptul că *ratio legis* pe care se întemeiază aplicarea unor asemenea prezumții generale ar fi legată de necesitatea imperativă de a se asigura buna funcționare a procedurilor în discuție și de a se garanta că obiectivele acestora nu sunt compromise. Așadar, recunoașterea unei prezumții generale poate fi întemeiată pe incompatibilitatea accesului la documentele aferente anumitor proceduri cu buna desfășurare a acestora și pe riscul de a se aduce atingere procedurilor menționate, având în vedere că prezumțiile generale permit menținerea integrității desfășurării procedurii limitând ingerința unor terțe părți (a se vedea în acest sens Hotărârea din 25 septembrie 2014, Spirlea/Comisia, T-306/12, atacată cu recurs, EU:T:2014:816, punctele 57 și 58, și Concluziile avocatului general Wathelet prezentate în cauzele conexe LPN și Finlanda/Comisia, C-514/11 P și C-605/11 P, EU:C:2013:528, punctele 66, 68, 74 și 76). Aplicarea unor norme specifice prevăzute de un act juridic referitor la o procedură desfășurată în fața unei instituții a Uniunii în scopurile căreia au fost prezentate documentele solicitate este unul dintre criteriile de natură să justifice recunoașterea unei prezumții generale (a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 iunie 2015, McCullough/Cedefop, T-496/13, nepublicată, EU:T:2015:374, punctul 91 și jurisprudența citată, și Concluziile avocatului general Cruz Villalón prezentate în cauza Consiliul/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:325, punctul 75).
- 33 Or, raționamentul urmat de Curte în cauzele respective trebuie să se aplice și în ceea ce privește activitățile de investigație ale OLAF. Altfel spus, un acces generalizat, în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001, la documentele care figurează în dosarul OLAF, în condițiile în care procedura de investigație a OLAF este încă în curs, ar aduce, în principiu, atingere bunei desfășurări a investigației. Situația este aceeași în cazul în care investigația tocmai a fost încheiată de către OLAF (a se vedea punctul 35 de mai jos).
- 34 Este necesar să se constate în această privință că procedura de investigație a OLAF intră de asemenea sub incidența unor norme specifice în domeniul accesului la informațiile obținute sau stabilite în cadrul unei astfel de proceduri și al prelucrării acestor informații. În temeiul Regulamentului nr. 883/2013, care reglementează investigațiile OLAF, acesta are obligația juridică să trateze informațiile obținute în cursul investigațiilor sale ca informații confidențiale și supuse secretului profesional, conform articolului 10 din regulamentul menționat. De asemenea, trebuie remarcat că nu se prevede accesul la documente pentru o persoană vizată de o investigație a OLAF, cu excepția dreptului de a primi procesul-verbal al audierii sale de către OLAF (pentru a-l aproba sau pentru a adăuga observații), conform articolului 9 din regulamentul amintit. Astfel, accesul la dosarele OLAF se derulează într-adevăr în cursul unei proceduri de monitorizare. Recomandarea finală a OLAF va fi supusă

autorităților competente ale Uniunii sau autorităților naționale. Dacă aceste autorități intenționează să adopte o sancțiune împotriva unei persoane vizate de investigație, în speță reclamanta, acestea vor trebui să îi dea posibilitatea să își exercite dreptul la apărare în conformitate cu procedura administrativă sau penală aplicabilă.

- 35 În plus, în ceea ce privește excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, referitoare la protecția activităților de anchetă, rezultă din jurisprudență că protecția investigațiilor efectuate de OLAF acoperă și monitorizarea ulterioară, în măsura în care aceasta are loc într-un termen rezonabil (a se vedea în acest sens Hotărârea din 6 iulie 2006, Franchet și Byk/Comisia, T-391/03 și T-70/04, EU:T:2006:190, punctele 108-113). Astfel, potrivit acestei jurisprudențe, dacă nu a expirat încă termenul rezonabil pentru a decide măsurile care urmează a fi adoptate pe baza informațiilor transmise de OLAF autorităților competente, acordarea unui acces, chiar și parțial, la dosarul de investigație al OLAF ar putea compromite utilizarea efectivă a acestor elemente de către autoritățile naționale, dat fiind că persoanele suspectate de săvârșirea unor neregularități ar putea acționa într-un mod care să împiedice buna desfășurare a diverselor proceduri sau anchete pe care autoritățile naționale pot decide să le inițieze. Trebuie remarcat de asemenea faptul că investigațiile OLAF, ca și posibilele proceduri ulterioare, depind de disponibilitatea informatorilor și a martorilor de a furniza informații. Perspectiva divulgării informațiilor, a explicațiilor sau a ipotezelor prezentate de aceștia i-ar putea determina să cenzureze informațiile pe care le transmit sau să nu dezvăluie informații sensibile, ceea ce ar aduce atingere eficacității politicii Uniunii în materie de combatere a fraudei.
- 36 În concluzie, cadrul legislativ aplicabil OLAF exclude, în principiu, dreptul de acces al persoanelor vizate la dosarul OLAF. Doar dacă autoritățile destinate raportului final intenționează să adopte acte care lezează persoanele vizate, aceste autorități ar trebui, în conformitate cu normele de procedură care li se aplică, să acorde acces la raportul final al OLAF pentru a permite acestor persoane să își exercite dreptul la apărare. În consecință, regimul instituit de Regulamentul nr. 883/2013 ar fi grav perturbat dacă accesul la dosarele OLAF sau la rapoartele finale ale OLAF ar fi acordat publicului larg.
- 37 Din ansamblul considerațiilor care precedă rezultă că, în vederea interpretării excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, trebuie să fie recunoscută existența unei prezumții generale potrivit căreia divulgarea documentelor din dosarul administrativ ar aduce, în principiu, atingere protecției obiectivelor activităților de investigație ale OLAF.
- 38 Această prezumție generală nu exclude însă dreptul respectivelor persoane interesate de a dovedi că un anumit document a cărui divulgare este solicitată nu face obiectul prezumției menționate sau că există un interes public superior care justifică divulgarea acestui document în temeiul articolului 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001 (Hotărârea din 29 iunie 2010, Comisia/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, punctul 62, și Hotărârea din 27 februarie 2014, Comisia/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punctul 100).
- 39 În schimb, cerința de a verifica dacă prezumția generală respectivă se aplică în realitate nu poate fi interpretată în sensul că instituția vizată ar trebui să examineze individual toate documentele solicitate în speță. O astfel de cerință ar priva această prezumție generală de efectul său util, și anume acela de a permite instituției vizate să răspundă la o cerere de acces global de asemenea în mod global (Hotărârea din 14 noiembrie 2013, LPN și Finlanda/Comisia, C-514/11 P și C-605/11 P, EU:C:2013:738, punctul 68, și Hotărârea din 27 februarie 2014, Comisia/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punctul 101).
- 40 Este necesar să se examineze în lumina principiilor jurisprudențiale amintite mai sus dacă OLAF a săvârșit o eroare în aplicarea articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.

- 41 În speță, trebuie menționat faptul că este cert că cererea de acces depusă de reclamantă privește documentele din cadrul investigațiilor OLAF.
- 42 Din decizia atacată rezultă, fără ca acest fapt să fie contestat de reclamantă, că documentele menționate la punctul 3 de mai sus și care sunt cuprinse în cererea inițială a acesteia la literele (a) și (c)-(f) fac parte din investigația OLAF OF/2011/1002 împotriva reclamantei, această investigație încheindu-se la 12 decembrie 2014, și că documentele care sunt cuprinse în cererea inițială a reclamantei la litera (b) fac obiectul mai multor investigații aflate încă în curs de desfășurare.
- 43 Având în vedere încheierea, la 12 decembrie 2014 a investigației sale OF/2011/1002, OLAF a considerat, pe baza jurisprudenței potrivit căreia documentelor privind investigațiile continuă să li se aplice excepția cuprinsă în articolul 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001 în cazul în care anchete speciale finalizate au dus la întocmirea unor rapoarte finale, dar nu s-a scurs încă un termen rezonabil pentru procedurile de monitorizare ulterioară, că în speță nu expirase încă acest termen pentru a decide cu privire la măsurile care trebuiau adoptate ca urmare a informațiilor transmise autorității competente. OLAF a explicat de asemenea că documentele intrau sub incidența unei prezumții generale, aplicabilă înainte și după încheierea unei investigații, invocând necesitatea de a proteja caracterul confidențial al informațiilor și de a obține cooperarea informatorilor. În această privință, OLAF a subliniat că investigațiile, precum și procedurile ulterioare depind în mare măsură de informațiile furnizate de informatori terți și de martori și de dorința lor de a oferi aceste informații și că disponibilitatea părților menționate de a contribui la investigație ar fi repusă în discuție dacă astfel de informații nu ar fi protejate de confidențialitate. În același context, acesta a precizat normele sectoriale specifice existente care reglementează investigațiile efectuate de OLAF și obligația de confidențialitate, cum este articolul 10 din Regulamentul nr. 883/2013.
- 44 În temeiul principiilor jurisprudențiale amintite mai sus, trebuie să se considere că OLAF a aplicat în mod întemeiat o prezumție generală de confidențialitate a documentelor referitoare la investigațiile sale.
- 45 În această privință, nu poate fi admis argumentul reclamantei potrivit căruia o astfel de prezumție nu se poate aplica unor documente aferente unei proceduri de investigație încheiate.
- 46 Așa cum s-a arătat deja mai sus, după ce OLAF și-a finalizat investigația și a redactat raportul său final, autoritatea competentă trebuie să decidă și asupra procedurii de monitorizare ulterioară. Prin urmare, prezumția generală se aplică și unei proceduri deja încheiate, dat fiind că interesele publice protejate pot fi vătămate și după încheierea procedurii OLAF.
- 47 Pe de altă parte, este necesar să se constate că, investigația fiind încheiată la 12 decembrie 2014 și raportul final transmis de OLAF Comisiei la 15 decembrie 2014, conform articolului 11 alineatul (3) din Regulamentul nr. 883/2013, termenul rezonabil pentru monitorizarea ulterioară nu expirase încă la data adoptării deciziei atacate, astfel cum a arătat în mod întemeiat OLAF în decizia menționată.
- 48 Reclamanta nu se poate întemeia nici pe cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 21 mai 2014, Catinis/Comisia (T-447/11, EU:T:2014:267), pentru a susține că prezumția generală nu se aplică și că, din acest motiv, OLAF nu este scutit de obligația sa de motivare. În cauza menționată, OLAF nu a invocat prezumția generală de inaccesibilitate, ci a efectuat o examinare individuală și concretă a documentelor solicitate. În consecință, Tribunalul nu a examinat dacă putea fi aplicată o astfel de prezumție.
- 49 În sfârșit, sunt lipsite de relevanță atât argumentul potrivit căruia propunerea Comisiei din 2008 de revizuire a Regulamentului nr. 1049/2001 „urmărea includerea unor prezumții generale de inaccesibilitate” fără a face referire la funcțiile de investigație ale OLAF, cât și argumentul potrivit căruia, prin cererea ca Tribunalul să recunoască o prezumție generală aplicabilă dosarelor OLAF, Comisia îi solicită acestuia să încalce articolul 17 alineatul (2) TUE, care atribuie Comisiei competența

de a elabora propuneri legislative, și articolul 14 TUE, care conferă Parlamentului și Consiliului funcții legislative. În materia accesului la documente, aplicarea unei prezumții generale a fost aprobată de jurisprudență în mai multe domenii fără ca legalitatea unei astfel de prezumții să fie contestată în temeiul articolului 14 TUE și al articolului 17 alineatul (2) TUE. Prin urmare, nu există motive să se afirme că extrapolarea acestei prezumții la dosarele de investigație ale OLAF ar putea crea dificultăți în această privință. În orice caz, propunerea Comisiei nu a fost adoptată.

- 50 În concluzie, în ceea ce privește pretinsa încălcare a obligației de motivare, astfel cum este prevăzută la articolul 296 TFUE, și în lumina principiilor care decurg din jurisprudență evocate la punctele 23-40 de mai sus, este necesar să se concluzioneze că OLAF a respectat această obligație, astfel cum rezultă și din cuprinsul punctului 43 de mai sus.

Cu privire la al doilea motiv, întemeiat pe existența unui interes public superior care să justifice divulgarea

- 51 În cadrul celui de al doilea motiv, reclamanta susține că există un interes public superior care justifică divulgarea documentelor solicitate, având în vedere că acestea au fost transmise terților, inclusiv unor terți neautorizați, precum ziarul german „Der Spiegel”. Existența unei investigații interne privind transmiterea documentelor către terți neautorizați nu ar fi suficientă pentru a exonera Comisia de răspunderea sa în privința scurgerilor de informații. Potrivit reclamantei, accesul la documentele solicitate îi este necesar pentru a dispune de mijloace de combatere a afirmațiilor extrem de grave formulate împotriva sa, în special de „Der Spiegel”. Reclamanta ar avea un interes legitim să i se permită să se apere, inclusiv în mod public. Astfel, o asemenea apărare, care ar reface echilibrul în exercitarea funcțiilor de investigație ale OLAF ar fi posibilă doar cu ajutorul documentelor la care până în prezent reclamanta nu ar avea acces.
- 52 Mai întâi, Comisia arată că divulgarea raportului final al OLAF s-a datorat unei scurgeri neautorizate de informații, în legătură cu care s-a dispus deschiderea unei investigații. O astfel de scurgere neautorizată de informații reprezintă un element de fapt care nu poate produce efecte asupra aprecierii a existenței unui interes public superior care să justifice divulgarea documentelor solicitate. În continuare, Comisia susține că reclamanta are un interes pur privat în această divulgare, în calitate de persoană vizată de investigația OLAF. Acest tip de interes particular, pe care nu-l împărtășesc alți cetățeni, nu poate constitui un interes public superior în sensul Regulamentului nr. 1049/2001. În sfârșit, Comisia amintește că revine reclamantei sarcina să demonstreze că există un interes public superior care justifică divulgarea documentelor solicitate. Or, cererea de confirmare nu ar conține aproape nimic în privința existenței unui interes public superior care justifică această divulgare, de natură să neutralizeze prezumția generală de inaccesibilitate, în afara unei referiri vagi și generale la dreptul la apărare al reclamantei. În duplică, Comisia precizează că necesitatea de a se apăra împotriva unor „afirmații grave” ale mass-media reprezintă de asemenea un interes pur privat, iar nu un interes public superior.
- 53 Trebuie amintit că, potrivit articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, aplicarea excepției pe care acesta o consacră este înlăturată dacă divulgarea documentului în cauză este justificată de un interes public superior.
- 54 Trebuie remarcat faptul că, în ceea ce privește necesitatea de a obține divulgarea documentelor solicitate în temeiul interesului superior pentru a se putea apăra mai eficient împotriva afirmațiilor formulate în urma publicării unui articol în ziarul „Der Spiegel”, un astfel de argument nu demonstrează, în sine, existența unui interes public care justifică divulgarea documentelor solicitate, susceptibil să prevaleze față de protecția confidențialității, în sensul articolului 4 din Regulamentul nr. 1049/2001. Având în vedere principiul general al accesului la documente consacrat la articolul 15 TFUE și în considerentele (1) și (2) ale Regulamentului nr. 1049/2001, acest interes trebuie să prezinte un caracter obiectiv și general și nu poate fi confundat cu interese particulare sau private.

- 55 Astfel, în temeiul articolului 2 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1049/2001, beneficiază de un drept de acces la documentele instituțiilor „[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 documentele publice, iar nu numai accesul solicitantului la documentele care îl vizează (Hotărârea Tribunalului din 26 aprilie 2005, Sison/Consiliul, T-110/03, T-150/03 și T-405/03, EU:T:2005:143, punctul 50).
- 56 Prin urmare, interesul particular pe care îl poate invoca un solicitant pentru a avea acces la documente care îl privesc personal nu poate fi în general decisiv nici în cadrul aprecierii existenței unui interes public superior, nici în cel al punerii în balanță a intereselor în temeiul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 (a se vedea în acest sens Hotărârea din 26 aprilie 2005, Sison/Consiliul, T-110/03, T-150/03 și T-405/03, EU:T:2005:143, punctul 52, Hotărârea din 20 martie 2014, Reagens/Comisia, T-181/10, EU:T:2014:139, punctul 144, și Hotărârea din 21 mai 2014, Catinis/Comisia, T-447/11, EU:T:2014:267, punctele 61-64).
- 57 Astfel, presupunând chiar că documentele solicitate se dovedesc necesare apărării reclamantei în cadrul unei acțiuni, aspect care ține de examinarea respectivei acțiuni, acest fapt nu are relevanță în aprecierea punerii în balanță a intereselor publice. Situația este aceeași în ceea ce privește argumentul potrivit căruia accesul la documentele solicitate ar fi necesar pentru a permite reclamantei să se apere mai eficient împotriva afirmațiilor publicate în presa germană.
- 58 Or, trebuie să se constate că, în afară de aceste interese private, dintre care unul este invocat în cadrul cererii de confirmare și privește respectarea dreptului la apărare în investigația OLAF și celălalt, invocat în cadrul prezentului litigiu, privește interesul reclamantei de a se apăra mai eficient împotriva afirmațiilor apărute în „Der Spiegel”, reclamanta nu a invocat alte argumente care să justifice un interes public superior.
- 59 De altfel, simplul fapt că o parte dintr-un dosar confidențial al OLAF a putut fi divulgată în mod ilegal nu justifică în sine derogarea în favoarea persoanei vizate de la normele de confidențialitate care guvernează dosarul de investigație al OLAF (a se vedea în acest sens Ordonanța din 18 decembrie 2003, Gómez-Reino/Comisia, T-215/02, EU:T:2003:352, punctul 65).
- 60 În consecință, având în vedere toate cele de mai sus, al doilea motiv nu poate fi primit.

Cu privire la al treilea motiv, întemeiat pe nemotivare în ceea ce privește protecția vieții private și a integrității individului

- 61 În cadrul celui de al treilea motiv, reclamanta consideră că este puțin probabil, având în vedere natura documentelor în cauză, ca protecția vieții private și a integrității individului să fie amenințată. În plus, OLAF nu ar fi explicat de ce nu ar putea să acorde un acces parțial la documentele solicitate, respectând totodată viața privată și integritatea datelor cu caracter personal individuale.
- 62 Comisia răspunde că punctul din decizia atacată referitor la protecția datelor cu caracter personal a fost adăugat din motive de exhaustivitate, având în vedere că documentele solicitate conțineau și date care erau protejate în temeiul unei excepții diferite. Acest motiv ar fi însă inoperant, întrucât decizia atacată se întemeiază în principal pe aplicarea unei prezumții generale, după cum rezultă din cuprinsul punctului din decizia menționată care îl precedă pe cel referitor la protecția datelor cu caracter personal, care permite să nu se divulge conținutul tuturor documentelor solicitate și să nu se încerce să se determine dacă ar trebui acordat un acces parțial.

63 În speță este necesar să se constate, cum a constatat și Comisia, că prezentul motiv trebuie respins ca fiind în orice caz inoperant, întrucât decizia atacată este deja întemeiată în drept prin motivele pe care le cuprinde și care se referă la excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.

Cu privire la al patrulea motiv, întemeiat pe încălcarea principiului buneii administrări

64 Reclamanta consideră că OLAF a încălcat principiul buneii administrări enunțat la articolul 41 din Carta drepturilor fundamentale prin faptul că, la adoptarea deciziei atacate, nu a examinat toate aspectele relevante ale cauzei și s-a prevalat de pretinsa existență a unei prezumții generale. Principiul buneii administrări ar fi fost încălcat și ca urmare a divulgării raportului final al OLAF către diverse persoane, inclusiv autorul articolului apărut în „Der Spiegel”, precum și un deputat european. Este injust și refuzul de a acorda accesul la documentele solicitate, care i-ar permite reclamantei să se apere împotriva afirmațiilor formulate de terți pe baza unor documente obținute prin scurgeri de informații.

65 Comisia răspunde că OLAF a luat în considerare toate aspectele pe care trebuia să le examineze pentru a adopta o decizie și a prezentat temeiurile necesare în această privință, bazate pe existența unei prezumții generale referitoare la documentele privind activitățile sale de investigație. Din acest motiv, Comisia nu consideră că a fost încălcat principiul buneii administrări. Aceasta subliniază încă o dată că pretinsa divulgare a raportului final al OLAF către diverse persoane, dacă într-adevăr a avut loc, ar fi datorată unei scurgeri neautorizate de informații și că o investigație privind circumstanțele acestei scurgeri este în curs de desfășurare.

66 Este necesar să se arate că, prin aplicarea unei prezumții generale, OLAF nu a încălcat principiul buneii administrări. Astfel cum s-a constatat deja în cadrul primului motiv, OLAF a explicat în decizia atacată motivul pentru care ar fi aplicabilă o prezumție, care ar acoperi toate documentele vizate de investigație, în vederea protecției integrității normelor specifice ale sectorului adoptate de legiuitorul Uniunii în ceea ce privește activitățile sale.

67 Faptul că s-ar fi produs o scurgere neautorizată de informații protejate în temeiul articolului 10 din Regulamentul nr. 883/2013 nu înseamnă că raportul final al OLAF a fost divulgat și a intrat în domeniul public în sensul Regulamentului nr. 1049/2001.

68 În plus, chiar dacă este regretabil că o scurgere de informații a permis presei germane să intre în posesia unor informații confidențiale, acest lucru nu justifică în sine divulgarea documentelor solicitate în cadrul unei proceduri în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001.

69 Rezultă că al patrulea motiv trebuie de asemenea respins și, prin urmare, se impune respingerea acțiunii în totalitate.

Cu privire la cheltuielile de judecată

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

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a opta)

declară și hotărăște:

- 1) **Respinge acțiunea.**
- 2) **Obligă International Management Group la plata cheltuielilor de judecată.**

Gratsias

Kancheva

Wetter

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 26 mai 2016.

Semnături