



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a treia extinsă)

28 mai 2020*

„Acces la documente – Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 – Documente referitoare la respectarea sau la nerespectarea de către Irlanda a Deciziilor-cadru 2008/909/JAI, 2008/947/JAI și 2009/829/JAI – Refuzul accesului – Articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 – Excepție privind protecția activităților de inspecție, de anchetă și de audit – Prezumție generală de confidențialitate”

În cauza T-701/18,

Liam Campbell, cu domiciliul în Dundalk (Irlanda), reprezentat de J. MacGuill, solicitor, și de E. Martin-Vignerte, avocată,

reclamant,

împotriva

Comisiei Europene, reprezentată de A. Spina și de C. Ehrbar, în calitate de agenți,

pârâtă,

având ca obiect o cerere întemeiată pe articolul 263 TFUE prin care se urmărește anularea deciziei C(2018) 6642 final a Comisiei din 4 octombrie 2018 prin care se refuză accesul la documentele privind respectarea sau nerespectarea de către Irlanda a obligațiilor sale în temeiul Deciziei-cadru 2008/909/JAI a Consiliului din 27 noiembrie 2008 privind aplicarea principiului recunoașterii reciproce în cazul hotărârilor judecătorești în materie penală care impun pedepse sau măsuri privative de libertate în scopul executării lor în Uniunea Europeană (JO 2008, L 327, p. 27), a Deciziei-cadru 2008/947/JAI a Consiliului din 27 noiembrie 2008 privind aplicarea principiului recunoașterii reciproce în cazul hotărârilor judecătorești și al deciziilor de probațiune în vederea supravegherii măsurilor de probațiune și a sancțiunilor alternative (JO 2008, L 337, p. 102) și a Deciziei-cadru 2009/829/JAI a Consiliului din 23 octombrie 2009 privind aplicarea, între statele membre ale Uniunii Europene, a principiului recunoașterii reciproce în materia deciziilor privind măsurile de supraveghere judiciară ca alternativă la arestarea preventivă (JO 2009, L 294, p. 20),

TRIBUNALUL (Camera a treia extinsă),

compus din domnul S. Papasavvas, președinte, domnii A. M. Collins, V. Kreuzschitz și G. De Baere (raportor) și doamna G. Steinfatt, judecători,

grefier: domnul P. Cullen, administrator,

având în vedere faza scrisă a procedurii și în urma ședinței din 17 decembrie 2019,

* Limba de procedură: engleza.

pronunță prezenta

Hotărâre

Istoricul cauzei

- 1 Reclamantul, domnul Liam Campbell, este un resortisant irlandez care a fost supus arestării în Irlanda, la 2 decembrie 2016, pe baza unui mandat european de arestare referitor la trei infracțiuni, emis de autoritățile lituaniene la 26 august 2013. Reclamantul contestă în fața instanțelor irlandeze cererea de predare formulată de autoritățile lituaniene.
- 2 Prin scrisoarea din 9 august 2018, reclamantul a prezentat Comisiei Europene o cerere de acces la documente în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (JO 2001, L 145, p. 43, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 76). Această cerere se referea la toate documentele deținute de Comisie cu privire la respectarea sau la nerespectarea de către Irlanda a obligațiilor sale în temeiul Deciziei-cadru 2008/909/JAI a Consiliului din 27 noiembrie 2008 privind aplicarea principiului recunoașterii reciproce în cazul hotărârilor judecătorești în materie penală care impun pedepse sau măsuri privative de libertate în scopul executării lor în Uniunea Europeană (JO 2008, L 327, p. 27), a Deciziei-cadru 2008/947/JAI a Consiliului din 27 noiembrie 2008 privind aplicarea principiului recunoașterii reciproce în cazul hotărârilor judecătorești și al deciziilor de probațiune în vederea supravegherii măsurilor de probațiune și a sancțiunilor alternative (JO 2008, L 337, p. 102) și a Deciziei-cadru 2009/829/JAI a Consiliului din 23 octombrie 2009 privind aplicarea, între statele membre ale Uniunii Europene, a principiului recunoașterii reciproce în materia deciziilor privind măsurile de supraveghere judiciară ca alternativă la arestarea preventivă (JO 2009, L 294, p. 20) (denumite în continuare, împreună, „deciziile-cadru”). Reclamantul a anexat cererii sale o scrisoare din 18 ianuarie 2018 a comisarului responsabil pentru justiție, adresată mai multor membri ai Parlamentului European, referitoare la situația sa personală și care menționa deciziile-cadru.
- 3 Prin scrisoarea din 21 august 2018, Comisia i-a răspuns reclamantului că nu deținea niciun document care să corespundă cererii acestuia.
- 4 Prin scrisoarea din 22 august 2018, reclamantul a prezentat o cerere de confirmare prin care solicita revizuirea de către Comisie a poziției sale. Reclamantul a arătat că, întrucât scrisoarea comisarului responsabil pentru justiție, anexată cererii sale inițiale, menționa că Irlanda încă nu transpusesse deciziile-cadru în dreptul național, acest lucru însemna că Comisia deținea cel puțin un document referitor la transpunerea de către Irlanda a deciziilor-cadru respective.
- 5 Prin e-mailurile din 12 septembrie și 3 octombrie 2018, Comisia a prelungit de două ori termenul de răspuns, în temeiul articolului 8 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001.
- 6 Prin decizia din 4 octombrie 2018 (denumită în continuare „decizia atacată”), Comisia a refuzat accesul la documentele solicitate. Comisia a precizat că, în urma unei reexaminări a cererii, a identificat unele documente referitoare la transpunerea deciziilor-cadru de către Irlanda care se încadrează în obiectul cererii reclamantului. Aceasta a afirmat următoarele:

„Aceste documente conțin schimburi de corespondență între serviciile responsabile ale Comisiei și Irlanda și fac parte din dosarele referitoare la următoarele trei proceduri EU Pilot:

- procedura EU Pilot având numărul de referință EUP(2015) 8138, referitoare la Decizia-cadru 2008/909/JAI a Consiliului;

- procedura EU Pilot având numărul de referință EUP(2015) 8140, referitoare la Decizia-cadru 2008/947/JAI a Consiliului;
 - procedura EU Pilot având numărul de referință EUP(2015) 8147, referitoare la Decizia-cadru 2009/829/JAI a Consiliului.”
- 7 Comisia l-a informat pe reclamant că accesul la documentele în cauză îi era refuzat în temeiul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, referitor la protecția obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit.
- 8 Mai întâi, Comisia a arătat că procedurile EU Pilot fuseseră încheiate la 16 martie 2018 și că nu fusese încă adoptată nicio decizie privind deschiderea unei proceduri oficiale de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 TFUE, dar că serviciile sale încă discutau posibilitatea deschiderii unei asemenea proceduri. Ea a apreciat că, pentru aceste motive, se afla încă în desfășurare, împotriva Irlandei, o investigație privind o încălcare în ceea ce privește transpunerea deciziilor-cadru. Comisia a considerat că un acces public al reclamantului la documentele solicitate ar avea o influență negativă asupra dialogului dintre ea și statul membru, pentru care un climat de încredere este esențial, ar aduce atingere caracterului bilateral al etapelor neoficiale și oficiale ale procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor prevăzute de articolul 258 TFUE și ar împiedica-o să ia o decizie cu privire la aceste trei dosare liberă de orice influență externă necuvenită.
- 9 Comisia a apreciat, așadar, că toate documentele care figurau în dosare erau acoperite de prezumția generală de confidențialitate întemeiată pe excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, referitoare la protecția activităților de anchetă, ceea ce însemna că o examinare concretă și individuală a conținutului fiecărui document solicitat nu era necesară.
- 10 În continuare, Comisia a arătat că reclamantul, în cererea sa de confirmare, nu făcea referire la niciun interes public superior anume care ar justifica divulgarea către public a tipului specific de informații conținute în documentele în discuție și care ar prevala față de necesitatea de a proteja aceste informații în raport cu excepțiile prevăzute în Regulamentul nr. 1049/2001. Ea a adăugat că nu fusese în măsură să stabilească existența unui interes public superior care să justifice divulgarea documentelor în cauză.
- 11 În sfârșit, Comisia a apreciat că un acces parțial era imposibil, întrucât documentele solicitate erau acoperite în întregime de excepția reținută.

Procedura și concluziile părților

- 12 Prin actul depus la grefa Tribunalului la 26 noiembrie 2018, reclamantul a prezentat o cerere de asistență judiciară. Prin Ordonanța din 21 martie 2019, președintele Camerei a opta a Tribunalului a admis cererea reclamantului de asistență judiciară.
- 13 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 8 aprilie 2019, reclamantul a introdus prezenta acțiune.
- 14 Întrucât compunerea camerelor Tribunalului a fost modificată, în temeiul articolului 27 alineatul (5) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, judecătorul raportor a fost repartizat la Camera a treia, căreia, în consecință, i-a fost atribuită prezenta cauză.
- 15 La propunerea Camerei a treia, Tribunalul a decis, în temeiul articolului 28 din Regulamentul de procedură, să trimită cauza în fața unui complet de judecată extins.

- 16 Pledoariile părților și răspunsurile lor la întrebările adresate de Tribunal au fost ascultate în ședința din 17 decembrie 2019.
- 17 Reclamantul solicită Tribunalului:
- anularea deciziei atacate;
 - obligarea fiecărei părți la plata propriilor cheltuieli de judecată sau obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată în cazul în care acțiunea este admisă.
- 18 Comisia solicită Tribunalului:
- respingerea acțiunii;
 - obligarea reclamantului la plata cheltuielilor de judecată.

În drept

- 19 În susținerea acțiunii formulate, reclamantul invocă în esență două motive, întemeiate, primul, pe aplicarea nelegală a unei prezumții generale de confidențialitate și, al doilea, pe o eroare vădită de apreciere privind existența unui interes public superior.
- 20 În cadrul primului motiv, reclamantul arată că, în decizia atacată, Comisia a apreciat că documentele solicitate conțineau schimburi de corespondență care se înscriau în cadrul a trei proceduri EU Pilot și i-a refuzat accesul în temeiul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, aplicând o prezumție generală de confidențialitate. El nu contestă că, în temeiul jurisprudenței, documentele aferente unei proceduri EU Pilot sunt acoperite de o prezumție generală de confidențialitate. Totuși, el arată că această prezumție este relativă, ceea ce are ca efect transferul sarcinii probei de la instituție către reclamant, care trebuie, prin urmare, să demonstreze că divulgarea documentelor pretins acoperite de prezumție nu aduce atingere obiectivelor activității de anchetă.
- 21 Reclamantul susține că, în speță, îi revine o sarcină a probei injustă, pe care nu are posibilitatea să o îndeplinească, cu încălcarea drepturilor sale la un proces echitabil. În primul rând, el arată că această sarcină a probei îi impune să demonstreze că divulgarea anumitor documente specifice, de a căror existență nu avea cunoștință, nu prezintă niciun risc pentru obiectivul procedurii EU Pilot și că aceste documente nu sunt acoperite de prezumția generală de confidențialitate. Deși scrisoarea din 18 ianuarie 2018 a comisariatului responsabil pentru justiție sugera că existau documente referitoare la nepunerea în aplicare a deciziilor-cadru, reclamantul nu ar fi avut nicio certitudine cu privire la existența, la natura, la forma sau la conținutul acestora. Nu ar fi realist să i se impună reclamantului să prezinte argumente cu privire la fondul unui document de a cărui existență nu are cunoștință.
- 22 În al doilea rând, reclamantul susține că nu poate să răstoarne prezumția generală de confidențialitate și să demonstreze că documentele pe care le-a solicitat nu prezintă riscuri pentru obiectivele anchetei, din moment ce nu știe care sunt documentele respective sau ce conțin acestea. Întrucât i-a impus o sarcină a probei imposibilă, fapt care ar conduce la stabilirea unei prezumții irefragabile, contrară jurisprudenței Curții, Comisia ar fi săvârșit o eroare de drept.
- 23 Comisia amintește că existența unei prezumții generale de confidențialitate înseamnă că, atunci când este prezentată o cerere de acces la documente în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001, ea nu este obligată să efectueze o apreciere specifică și individuală a conținutului fiecărui document solicitat. Prin urmare, argumentul potrivit căruia ea ar fi invocat în mod nelegal o prezumție generală ar fi nefondat. Reclamantul nu ar contesta că, atunci când a introdus cererea sa de acces, pe de o parte, documentele solicitate făceau parte din procedurile EU Pilot și, pe de altă parte, Comisia nu luase nicio decizie de

excludere a deschiderii unei proceduri oficiale de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva Irlandei. Prin urmare, Comisia nu ar fi săvârșit nicio eroare vădită de apreciere atunci când a invocat o prezumție generală de confidențialitate.

- 24 Comisia susține că reclamantul nu a prezentat elemente specifice și concrete care să indice că, în speță, divulgarea documentelor în cauză nu ar pune în pericol interesul păstrării confidențialității în cursul unor anchete care pot conduce la deschiderea unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor și care să permită răsturnarea prezumției generale de confidențialitate. Ea arată că, prin însăși natura sa, o prezumție are ca efect un transfer al sarcinii probei și că reclamantul, care nu contestă că documentele solicitate fac parte din procedurile EU Pilot, nu ar invoca niciun argument prin care să demonstreze că prezumția ar fi irezonabilă sau nejustificată sau că ar fi „injust” ca aceasta să fie aplicată. Reclamantul nu poate face trimitere la cererea inițială, în condițiile în care cererea de acces a condus la o nouă examinare completă în stadiul examinării cererii de confirmare.
- 25 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că din considerentul (2) al Regulamentului nr. 1049/2001 rezultă că transparența permite să se confere instituțiilor Uniunii Europene o mai mare legitimitate, eficacitate și responsabilitate față de cetățenii Uniunii într-un sistem democratic (a se vedea Hotărârea din 22 ianuarie 2020, MSD Animal Health Innovation și Intervet International/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, punctul 50 și jurisprudența citată). În acest scop, articolul 1 din regulamentul amintit prevede că acesta urmărește să confere publicului un drept de acces la documentele instituțiilor Uniunii care să fie cât mai larg posibil. De asemenea, din articolul 4 din regulamentul menționat, care instituie un sistem de excepții în această privință, rezultă că acest drept de acces este totuși condiționat de anumite limite întemeiate pe considerente de interes public sau privat (a se vedea Hotărârea din 27 februarie 2014, Comisia/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punctul 61 și jurisprudența citată, Hotărârea din 22 ianuarie 2020, MSD Animal Health Innovation și Intervet International/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, punctele 51 și 52 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 5 decembrie 2018, Campbell/Comisia, T-312/17, nepublicată, EU:T:2018:876, punctul 23 și jurisprudența citată).
- 26 Cu toate acestea, având în vedere că astfel de excepții derogă de la principiul accesului cât mai larg posibil al publicului la documente, ele trebuie să fie interpretate și aplicate în mod strict (a se vedea Hotărârea din 17 octombrie 2013, Consiliul/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punctul 30 și jurisprudența citată, Hotărârea din 22 ianuarie 2020, MSD Animal Health Innovation și Intervet International/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, punctul 53 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 5 decembrie 2018, Campbell/Comisia, T-312/17, nepublicată, EU:T:2018:876, punctul 23 și jurisprudența citată).
- 27 În temeiul excepției invocate de Comisie, și anume excepția care figurează la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, instituțiile resping cererile de acces la un document în cazul în care divulgarea conținutului ar putea aduce atingere protecției obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit, cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză.
- 28 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 totodată să furnizeze explicații cu privire la modul în care accesul la documentul respectiv ar putea aduce atingere în mod concret și efectiv interesului protejat printr-o excepție prevăzută la acest articol (a se vedea Hotărârea din 27 februarie 2014, Comisia/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punctul 64 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 22 ianuarie 2020, MSD Animal Health Innovation și Intervet International/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, punctul 54 și jurisprudența citată).

- 29 Totuși, Curtea a recunoscut că instituției Uniunii în cauză îi era permis să se bazeze în această privință pe prezumții generale care se aplică anumitor categorii de documente, considerații de ordin general similare fiind susceptibile să se aplice cererilor de divulgare cu privire la documente de aceeași natură (a se vedea Hotărârea din 27 februarie 2014, Comisia/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punctul 65 și jurisprudența citată, Hotărârea din 22 ianuarie 2020, MSD Animal Health Innovation și Intervet International/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, punctul 55 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 5 decembrie 2018, Campbell/Comisia, T-312/17, nepublicată, EU:T:2018:876, punctul 28 și jurisprudența citată).
- 30 Obiectivul acestor prezumții constă astfel în posibilitatea instituției, organului, oficiului sau agenției Uniunii în cauză de a considera că divulgarea anumitor categorii de documente aduce, în principiu, atingere interesului protejat de excepția pe care o invocă, bazându-se pe astfel de considerații generale, fără a fi obligată să examineze concret și individual fiecare dintre documentele solicitate (a se vedea Hotărârea din 22 ianuarie 2020, MSD Animal Health Innovation și Intervet International/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, punctul 56 și jurisprudența citată).
- 31 Or, în general, în cauzele în care s-au pronunțat decizii prin care au fost instituite prezumții generale de confidențialitate, refuzul de a admite cererea de acces în cauză privea un set de documente clar delimitat prin faptul că toate făceau parte dintr-un dosar aferent unei proceduri administrative sau jurisdicționale în curs (a se vedea Hotărârea din 16 iulie 2015, ClientEarth/Comisia, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punctul 78 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 4 septembrie 2018, ClientEarth/Comisia, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punctul 81).
- 32 În această privință, la punctul 51 din Hotărârea din 11 mai 2017, Suedia/Comisia (C-562/14 P, EU:C:2017:356), Curtea a recunoscut existența unei prezumții generale de confidențialitate în cazul unor documente aferente unei proceduri EU Pilot.
- 33 Potrivit Curții, procedura EU Pilot este o procedură de cooperare între Comisie și statele membre care permite să se verifice dacă dreptul Uniunii este respectat și aplicat în mod corect în cadrul acestora. Acest tip de procedură urmărește soluționarea unor eventuale încălcări ale dreptului Uniunii, în mod eficient, prin evitarea, în măsura posibilului, a deschiderii formale a unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 TFUE. Funcția procedurii EU Pilot este, așadar, de a pregăti sau de a evita o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva unui stat membru (Hotărârea din 11 mai 2017, Suedia/Comisia, C-562/14 P, EU:C:2017:356, punctele 38 și 39).
- 34 Curtea a considerat că, deși, la punctul 78 din Hotărârea din 16 iulie 2015, ClientEarth/Comisia (C-612/13 P, EU:C:2015:486), a precizat că prezumția generală de confidențialitate nu se aplică în cazul documentelor care, la momentul deciziei de refuz al accesului, nu au fost depuse într-un dosar privind o procedură administrativă sau jurisdicțională în curs, acest raționament nu se opune aplicării acestei prezumții în cazul documentelor aferente unei proceduri EU Pilot, care sunt clar delimitate prin apartenența lor la o procedură administrativă în curs (Hotărârea din 11 mai 2017, Suedia/Comisia, C-562/14 P, EU:C:2017:356, punctul 44).
- 35 Astfel, atât timp cât, în cursul fazei precontencioase a unei anchete desfășurate în cadrul unei proceduri EU Pilot, există un risc de a denatura caracterul procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, de a modifica desfășurarea acesteia și de a aduce atingere obiectivelor acestei proceduri, aplicarea prezumției generale de confidențialitate în cazul documentelor care au făcut obiectul corespondenței dintre Comisie și statul membru vizat se justifică în conformitate cu soluția reținută de Curte în Hotărârea din 14 noiembrie 2013, LPN și Finlanda/Comisia (C-514/11 P și C-605/11 P, EU:C:2013:738). Acest risc există până la momentul la care procedura EU Pilot este încheiată, iar deschiderea unei proceduri oficiale de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva statului membru este exclusă definitiv (Hotărârea din 11 mai 2017, Suedia/Comisia, C-562/14 P, EU:C:2017:356, punctul 45).

- 36 Toate cauzele menționate la punctele 32-35 de mai sus erau caracterizate de faptul că cererea de acces în discuție nu viza un singur document, ci un ansamblu de documente. În acest tip de situație, recunoașterea unei prezumții generale potrivit căreia divulgarea documentelor de o anumită natură ar putea aduce, în principiu, atingere protecției unuia dintre interesele enumerate la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001 permite instituției în cauză să trateze o cerere globală și să răspundă la aceasta în mod corespunzător (a se vedea Hotărârea din 27 februarie 2014, Comisia/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punctul 68 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 11 decembrie 2018, Arca Capital Bohemia/Comisia, T-440/17, EU:T:2018:898, punctul 31 și jurisprudența citată).
- 37 Această prezumție generală nu exclude posibilitatea de a demonstra că un anumit document, a cărui divulgare este solicitată, nu face obiectul acestei prezumții sau că există un interes public superior care justifică divulgarea documentului vizat în temeiul articolului 4 alineatul (2) ultima teză din Regulamentul nr. 1049/2001 [a se vedea Hotărârea din 27 februarie 2014, Comisia/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punctul 100 și jurisprudența citată, Hotărârea din 11 mai 2017, Suedia/Comisia, C-562/14 P, EU:C:2017:356, punctul 46 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 19 septembrie 2018, Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest)/Comisia, T-39/17, nepublicată, EU:T:2018:560, punctul 103 și jurisprudența citată].
- 38 În schimb, cerința de a verifica dacă prezumția generală respectivă se aplică în realitate nu poate fi interpretată în sensul că Comisia ar trebui să examineze în mod 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 Comisiei să răspundă la o cerere globală de acces tot în mod global [a se vedea Hotărârea din 27 februarie 2014, Comisia/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punctul 101 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 19 septembrie 2018, Chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne-Ouest (port de Brest)/Comisia, T-39/17, nepublicată, EU:T:2018:560, punctul 120 și jurisprudența citată].
- 39 În sfârșit, astfel cum rezultă din jurisprudența menționată la punctele 29 și 30 de mai sus, recunoașterea unei prezumții generale în favoarea unei noi categorii de documente presupune totuși să se demonstreze în prealabil că divulgarea tipului de documente care intră în această categorie ar putea, în mod rezonabil previzibil, să aducă atingere în mod efectiv interesului protejat prin excepția în cauză. Pe de altă parte, întrucât prezumțiile generale constituie o excepție de la obligația instituției vizate a Uniunii de a efectua o analiză concretă și individuală a fiecărui document vizat de o cerere de acces, precum și, mai general, de la principiul accesului cât mai larg posibil al publicului la documentele deținute de instituțiile Uniunii, acestea trebuie să facă obiectul unei interpretări și aplicări stricte (a se vedea Hotărârea din 4 septembrie 2018, ClientEarth/Comisia, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punctul 80 și jurisprudența citată).
- 40 Din această jurisprudență reiese că, în cazul în care consideră că este aplicabilă o prezumție generală de confidențialitate, o instituție poate să răspundă în mod global la o cerere de acces, în sensul că această prezumție o scutește de obligația de a furniza explicații cu privire la modul în care accesul la un document vizat prin această cerere aduce atingere în mod concret interesului protejat.
- 41 Cu toate acestea, contrar celor susținute de Comisie în ședință, aplicarea unei prezumții de confidențialitate nu poate fi interpretată în sensul că permite instituției să răspundă în mod global că toate documentele vizate prin cererea de acces fac parte dintr-un dosar care intră sub incidența unei prezumții generale de confidențialitate, fără a trebui să le identifice sau să întocmească o listă a acestor documente.
- 42 Astfel, în lipsa unei asemenea identificări, solicitantul nu ar fi în măsură să susțină că un document nu face obiectul aplicării prezumției generale de confidențialitate și, prin urmare, nu ar putea răsturna această prezumție.

- 43 Or, trebuie arătat că, în domeniul ajutoarelor de stat, Curtea a statuat că prezumția generală potrivit căreia divulgarea documentelor din dosarul administrativ ar aduce atingere, în principiu, protecției obiectivelor activităților de anchetă nu este irefragabilă și nu exclude ca unele dintre documentele exacte cuprinse în dosarul Comisiei, referitoare la o procedură de control al ajutoarelor de stat, să poată fi divulgate (a se vedea Hotărârea din 13 martie 2019, AlzChem/Comisia, C-666/17 P, nepublicată, EU:C:2019:196, punctul 38 și jurisprudența citată).
- 44 La un nivel mai general, deși aplicarea unei prezumții generale de confidențialitate scutește instituția de obligația de a efectua o examinare individuală a fiecărui document, aceasta nu o poate scuti totuși de obligația de a-i indica solicitantului care sunt documentele pe care le-a identificat ca făcând parte dintr-un dosar care face obiectul aplicării prezumției menționate și de a-i furniza lista acestor documente.
- 45 Astfel, este necesar să se considere că numai după ce a identificat care sunt documentele vizate prin cererea de acces instituția le poate împărți pe categorii ca urmare a caracteristicilor lor comune, a naturii lor identice sau a apartenenței lor la același dosar și le poate aplica, ulterior, o prezumție generală de confidențialitate.
- 46 În lipsa unei asemenea identificări, după cum susține reclamantul, prezumția de confidențialitate ar fi irefragabilă.
- 47 În speță, trebuie amintit că, în răspunsul său inițial, Comisia a afirmat că nu deținea niciun document care să corespundă cererii de acces a reclamantului. În decizia atacată, Comisia a arătat că secretariatul său general a identificat în cele din urmă documente referitoare la punerea în aplicare a deciziilor-cadru în Irlanda și care se încadrează, astfel, în sfera cererii de confirmare a reclamantului. Aceasta s-a limitat să menționeze că „aceste documente conțin schimburi de corespondență între serviciile [sale] [...] și Irlanda [în legătură cu] trei proceduri EU Pilot”. Ea a dedus din acest fapt că documentele solicitate erau acoperite de excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.
- 48 De aici reiese că Comisia nu a identificat în decizia atacată care erau documentele care făceau obiectul cererii reclamantului. Astfel, deși Comisia pretinde că a identificat documentele vizate prin cererea de acces a reclamantului, ea nu precizează tipurile sau categoriile de documente care ar fi fost identificate de către serviciile sale, nici numărul, nici data acestora.
- 49 Comisia a susținut în ședință că identificarea fiecărui document ar risca să aducă atingere încrederii dintre statele membre și ea însăși și ar putea prejudicia protecția dialogului informal care are loc între ele în cadrul procedurilor EU Pilot.
- 50 Desigur, reiese din jurisprudență că aplicarea prezumțiilor generale este dictată în principal de necesitatea imperativă de a se asigura funcționarea corectă a procedurilor în discuție și de a se garanta că obiectivele acestora nu sunt compromise. Astfel, recunoașterea unei prezumții generale se poate întemeia pe incompatibilitatea accesului la documentele din cadrul anumitor proceduri cu buna desfășurare a acestora și pe riscul de a se aduce atingere acestora, fiind de la sine înțeles că prezumțiile generale permit menținerea integrității desfășurării procedurii, limitând ingerința părților terțe (a se vedea Hotărârea din 4 octombrie 2018, Daimler/Comisia, T-128/14, EU:T:2018:643, punctul 139 și jurisprudența citată).
- 51 Cu toate acestea, pe de o parte, trebuie arătat că Comisia nu poate ignora faptul că, prin invocarea, în decizia atacată, a aplicării prezumției generale de confidențialitate legate de existența unei proceduri EU Pilot, l-a informat pe reclamant despre însăși existența acestei proceduri și, prin urmare, despre existența unui dialog între serviciile sale și statul membru în cauză în ceea ce privește netranspunerea deciziilor-cadru. Ea a menționat de asemenea închiderea acestei proceduri la 16 martie 2018 și posibilitatea deschiderii unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva Irlandei.

- 52 Pe de altă parte, contrar celor afirmate de Comisie în ședință, nu se poate considera că furnizarea unei liste de documente identificate ca fiind documentele solicitate, care indică, de exemplu, data, natura și instituția sau administrația autoare a acestora, fără a le dezvălui conținutul, constituie o divulgare de informații confidențiale.
- 53 Astfel, trebuie amintit că, potrivit jurisprudenței citate la punctul 35 de mai sus, existența unui risc de a denatura caracterul procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, de a modifica desfășurarea acesteia și de a aduce atingere obiectivelor acestei proceduri nu privește decât riscul legat de divulgarea conținutului documentelor, iar nu riscul legat de simpla lor identificare.
- 54 În această privință, din Hotărârea din 11 mai 2017, Suedia/Comisia (C-562/14 P, EU:C:2017:356, punctele 11 și 12), și din Hotărârea din 4 octombrie 2018, Daimler/Comisia (T-128/14, EU:T:2018:643, punctul 14), reiese că Comisia a identificat documentele prevăzute în cererile de acces la documente, anterior aplicării prezumției generale de confidențialitate legate de existența unei proceduri EU Pilot.
- 55 În sfârșit, nu se poate considera că obligația Comisiei de a identifica, în răspunsul la cererea de acces, documentele care se încadrează, în opinia sa, într-o categorie acoperită de o prezumție generală de confidențialitate ar priva această prezumție de efectul său util, în sensul jurisprudenței citate la punctul 38 de mai sus. Astfel, identificarea documentelor solicitate nu se opune ca, atunci când apreciază că documentele sunt aferente unei proceduri EU Pilot, Comisia să nu procedeze la examinarea lor concretă și individuală.
- 56 Pe de altă parte, trebuie arătat că, în decizia atacată, Comisia s-a limitat să afirme că documentele identificate ca fiind corespunzătoare cererii reclamantului „conțin schimburi de corespondență între serviciile [sale] [...] și Irlanda [în legătură cu] trei proceduri EU Pilot”. Or, o asemenea formulare nu îi permitea reclamantului să evalueze dacă nu existau alte documente susceptibile să fie vizate de cererea sa, nici dacă toate documentele vizate de această cerere se refereau la procedurile respective.
- 57 În plus, prin obiectul său, un dosar al unei proceduri EU Pilot conține în mod necesar schimburi de corespondență între statul membru în cauză și serviciile Comisiei. S-ar părea că, în ceea ce privește examinarea cererii de confirmare a reclamantului, Comisia s-a limitat să constate că fuseseră deschise proceduri EU Pilot privind transpunerea de către Irlanda a deciziilor-cadru și a concluzionat că era aplicabilă o prezumție de confidențialitate. Or, un asemenea răspuns al Comisiei nu este suficient pentru a se stabili că aceasta a efectuat, în prealabil, o examinare concretă a cererii reclamantului sau că a procedat la o identificare reală a documentelor care fac obiectul cererii de acces.
- 58 De aici reiese că formularea utilizată de Comisie în decizia atacată nu este suficientă pentru a permite identificarea documentelor care fac obiectul cererii de acces a reclamantului.
- 59 Trebuie arătat de asemenea că, în speță, cererea de acces a reclamantului nu privea „documentele referitoare la aceste proceduri EU Pilot”, ci „toate documentele referitoare la respectarea sau la nerespectarea de către Irlanda a obligațiilor sale în temeiul deciziilor-cadru”. Contrar celor susținute de Comisie, reclamantul nu a admis că documentele avute în vedere prin cererea sa făceau parte din dosarele celor trei proceduri EU Pilot.
- 60 Astfel, cererea de acces a reclamantului nu viza numai documentele referitoare la procedura având ca obiect constatarea netranspunerii de către Irlanda a acestor decizii-cadru, ci era mai largă decât interpretarea reținută de Comisie.

- 61 Pe de altă parte, Comisia a invocat în ședință Hotărârea din 25 martie 2015, Sea Handling/Comisia (T-456/13, nepublicată, EU:T:2015:185), pentru a susține că problema aplicării unei prezumții generale de confidențialitate era identică cu cea ridicată în speță și că, în acea cauză, Tribunalul a validat refuzul său de a transmite o listă cu corespondența schimbată între ea și o reclamantă în cadrul unei proceduri de anchetă în materie de ajutor de stat.
- 62 Cu toate acestea, cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 25 martie 2015, Sea Handling/Comisia (T-456/13, nepublicată, EU:T:2015:185), nu este comparabilă cu cea în speță. Astfel, în acea cauză, documentele vizate sau cel puțin tipul lor reieșeau deja din cererea de acces, iar solicitantul avea, în principiu, posibilitatea de a susține că un document nu făcea obiectul aplicării prezumției generale de confidențialitate (Hotărârea din 25 martie 2015, Sea Handling/Comisia, T-456/13, nepublicată, EU:T:2015:185, punctele 5, 74 și 75).
- 63 Din tot ceea ce precedă reiese că, pentru a putea aplica prezumția referitoare la apartenența documentelor solicitate la o procedură EU Pilot, Comisia trebuia, mai întâi, să identifice în decizia atacată documentele vizate prin cererea de acces, pentru a le clasifica, în continuare, pe categorii sau ca făcând parte dintr-un anumit dosar administrativ și, în sfârșit, să constate că acestea intrau sub incidența unei proceduri EU Pilot, permițându-i, astfel, să aplice o prezumție generală.
- 64 Or, în speță, Comisia s-a limitat să arate că existau trei proceduri EU Pilot privind transpunerea deciziilor-cadru de către Irlanda și că cererea reclamantului privea, așadar, documente care intrau sub incidența prezumției generale de confidențialitate. Decizia atacată stabilește doar un refuz al accesului la trei proceduri EU Pilot, dar nu conține nicio justificare în raport cu documentele solicitate de reclamant.
- 65 Prin urmare, reclamantul susține în mod întemeiat că, întrucât nu cunoștea care erau documentele pe care Comisia le-a identificat ca fiind corespunzătoare cererii sale de acces, el nu era în măsură să răstoarne prezumția de confidențialitate.
- 66 În plus, trebuie arătat că identificarea, în decizia atacată, a documentelor care fac obiectul unei cereri de acces este necesară pentru a permite Tribunalului să își exercite controlul și să verifice dacă Comisia a considerat în mod întemeiat că documentele solicitate intrau sub incidența unei proceduri EU Pilot.
- 67 Prin urmare, este necesar să se concluzioneze că, întrucât nu a identificat în decizia atacată documentele care fac obiectul cererii de acces a reclamantului, Comisia a aplicat în mod eronat prezumția generală de confidențialitate aplicabilă documentelor aferente unei proceduri EU Pilot și, astfel, a săvârșit o eroare de drept în aplicarea articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.
- 68 De aici reiese că se impune admiterea primului motiv și anularea deciziei atacate, fără a necesară examinarea celui de al doilea motiv invocat de reclamant.

Cu privire la cheltuielile de judecată

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

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a treia extinsă)

declară și hotărăște:

- 1) **Anulează decizia C(2018) 6642 final a Comisiei din 4 octombrie 2018 prin care se refuză accesul la documentele privind respectarea sau nerespectarea de către Irlanda a obligațiilor sale în temeiul Deciziei-cadru 2008/909/JAI a Consiliului din 27 noiembrie 2008 privind aplicarea principiului recunoașterii reciproce în cazul hotărârilor judecătorești în materie penală care impun pedepse sau măsuri privative de libertate în scopul executării lor în Uniunea Europeană, a Deciziei-cadru 2008/947/JAI a Consiliului din 27 noiembrie 2008 privind aplicarea principiului recunoașterii reciproce în cazul hotărârilor judecătorești și al deciziilor de probațiune în vederea supravegherii măsurilor de probațiune și a sancțiunilor alternative și a Deciziei-cadru 2009/829/JAI a Consiliului din 23 octombrie 2009 privind aplicarea, între statele membre ale Uniunii Europene, a principiului recunoașterii reciproce în materia deciziilor privind măsurile de supraveghere judiciară ca alternativă la arestarea preventivă.**
- 2) **Obligă Comisia la plata cheltuielilor de judecată.**

Papasavvas

Collins

Kreuschitz

De Baere

Steinfatt

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 28 mai 2020.

Semnături