



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a noua)

12 iulie 2023*

„Acces la documente – Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 – Raport final al investigației OLAF privind executarea unui contract de servicii finanțat de FED – Refuzul accesului – Excepție referitoare la protecția procesului decizional – Excepție referitoare la protecția obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit – Prezumție generală – Obligația de motivare”

În cauza T-377/21,

Eurecna SpA, cu sediul în Veneția (Italia), reprezentată de R. Sciaudone, avocat,

reclamantă,

împotriva

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

pârâtă,

TRIBUNALUL (Camera a noua),

compus din domnul L. Truchot, președinte, și doamnele R. Frendo și T. Perișin (raportoare),
judecători,

grefier: domnul V. Di Bucci,

având în vedere faza scrisă a procedurii,

având în vedere că niciuna dintre părți nu a depus, în termen de trei săptămâni de la notificarea închiderii fazei scrise a procedurii, o cerere de organizare a unei ședințe și întrucât a decis, în temeiul articolului 106 alineatul (3) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, să se pronunțe fără parcurgerea fazei orale a procedurii,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: italiana.

Hotărâre

- 1 Prin acțiunea întemeiată pe articolul 263 TFUE, reclamanta, Eurecna SpA, solicită anularea deciziei Oficiului European de Luptă Antifraudă (OLAF) din 26 aprilie 2021, prin care acesta i-a refuzat accesul la raportul său final și la anexele lui la finalizarea investigației OC/2019/0766/B4 (denumită în continuare „decizia atacată”).

Istoricul cauzei

- 2 Reclamanta este o societate care își desfășoară activitatea în domeniul furnizării de servicii legate de tehnologia informației.
- 3 În aprilie 2014, Asocieria Țărilor și Teritoriilor de peste Mări la Uniunea Europeană (OCTA) a semnat cu reclamanta, în calitate de societate coordonatoare, contractul de servicii FED/2014/341-873, intitulat „Strategii teritoriale pentru inovare (STI)” (denumit în continuare „contractul”), în cuantum inițial de 2 900 600 de euro și a cărui executare avea loc între 29 aprilie 2014 și 28 aprilie 2020. Acest contract a fost finanțat din Fondul european de dezvoltare (FED) și avea ca obiective generale consolidarea dezvoltării durabile și a diversificării economice prin soluții inovatoare, precum și îmbunătățirea competitivității țărilor și teritoriilor de peste mări la nivel regional și global.
- 4 Pentru executarea contractului, reclamanta a recrutat mai mulți colaboratori, printre care un șef de echipă expert principal nr. 1.
- 5 La 25 aprilie 2019, acest șef de echipă a trimis OCTA și Comisiei Europene o scrisoare prin care le informa că reclamanta nu i-a plătit remunerația pentru munca efectuată între anii 2015 și 2018, și anume suma de 430 326,23 euro.
- 6 În august 2019, Comisia a desemnat un cabinet de audit (denumit în continuare „auditorul independent”) pentru a efectua o verificare independentă a veridicității și a regularității rapoartelor trimise de reclamantă în perioada cuprinsă între 29 aprilie 2014 și 30 aprilie 2019. Ea a sesizat și OLAF, pentru ca acesta să efectueze controalele care țin de competența sa în ceea ce privește eventuala existență a unor fraude, a corupției sau a oricărei alte activități ilegale care ar putea aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii Europene.
- 7 La 15 iunie 2020, auditorul independent și-a prezentat raportul final, potrivit căruia suma de 504 434,68 euro a fost considerată neeligibilă pentru finanțarea FED. Această sumă corespundea, pe de o parte, unui cuantum de 2 034,68 euro, referitor la diverse cheltuieli pentru care documentele justificative corespunzătoare lipseau sau erau inadecvate, și, pe de altă parte, unui cuantum de 502 400 de euro, corespunzător lipsei facturării onorariilor colaboratorilor reclamantei și diferențelor dintre numărul de ore de lucru declarate de acești colaboratori și cel declarat de reclamantă la OCTA.
- 8 La 1 iulie 2020, OLAF a anunțat deschiderea investigației cu numărul OC/2019/0766/B4, care o viza pe reclamantă pentru neregulile prezumate apărute în executarea contractului.
- 9 Printr-o scrisoare din 4 decembrie 2020, OLAF a informat-o pe reclamantă că investigația OC/2019/0766/B4 a fost încheiată și că raportul final al acestei investigații a fost transmis Parchetului din Veneția (Italia) și Direcției Generale (DG) Cooperare Internațională și Dezvoltare

a Comisiei, pentru a fi luate următoarele măsuri: pe de o parte, deschiderea unei investigații penale pentru o eventuală fraudă săvârșită prin intermediul unor rapoarte incorecte de verificare a cheltuielilor pentru a obține plăți necuvenite din partea OCTA și, pe de altă parte, recuperarea sumei de 504 434,68 euro, înscrierea reclamantei în baza de date a sistemului de detectare timpurie și de excludere (EDES) și aprecierea oportunității unor sancțiuni economice în conformitate cu articolul 10 din condițiile generale aplicabile contractului.

- 10 La 22 ianuarie 2021, reclamanta a adresat OLAF o cerere întemeiată pe articolul 6 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 2001, L 145, p. 43, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 76), pentru a obține accesul la raportul final al investigației OC/2019/0766/B4 a OLAF și la anexele sale (denumite în continuare „documentele solicitate”).
- 11 La 3 martie 2021, OLAF a refuzat accesul la documentele solicitate.
- 12 La 10 martie 2021, reclamanta a formulat o cerere de confirmare a accesului la documentele solicitate, în temeiul articolului 7 din Regulamentul nr. 1049/2001.
- 13 Printr-o scrisoare de informare prealabilă din 11 martie 2021, Comisia a informat reclamanta cu privire la deschiderea, pe baza raportului final al auditorului independent, a procedurii de recuperare a unei sume de 417 234,68 euro și a invitat-o să prezinte, dacă este cazul, observații în termen de 30 de zile.
- 14 La 26 aprilie 2021, OLAF a adoptat decizia atacată, prin care a respins cererea de confirmare menționată la punctul 12 de mai sus.

Concluziile părților

- 15 Reclamanta solicită Tribunalului:
 - anularea deciziei atacate;
 - obligarea Comisiei să prezinte documentele solicitate;
 - obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.
- 16 Comisia solicită Tribunalului:
 - respingerea acțiunii;
 - obligarea reclamantei la plata cheltuielilor de judecată.

În drept

Cu privire la concluziile în anulare

- 17 În susținerea acțiunii formulate, reclamanta invocă în esență șase motive, întemeiate, primul, pe o eroare de drept în ceea ce privește consecințele accesului la documentele solicitate, al doilea, pe încălcarea articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 privind excepția referitoare la protecția obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit, al treilea, pe încălcarea articolului 4 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 1049/2001 privind excepția referitoare la protecția vieții private și a integrității individului, precum și a principiului proporționalității, al patrulea, pe încălcarea articolului 4 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1049/2001 privind accesul parțial la documentele solicitate, al cincilea, pe încălcarea obligației de motivare și, al șaselea, pe o eroare de drept rezultată din nerezunoașterea de către OLAF a dreptului său la apărare ca prezentând un interes public superior în sensul articolului 4 din Regulamentul nr. 1049/2001.
- 18 Din moment ce, potrivit unei jurisprudențe constante, nemotivarea sau motivarea insuficientă ține de încălcarea normelor fundamentale de procedură, în sensul articolului 263 TFUE, și constituie un motiv de ordine publică ce trebuie, dacă este cazul, să fie invocat din oficiu de instanța Uniunii (a se vedea Hotărârea din 15 iunie 2017, Spania/Comisia, C-279/16 P, nepublicată, EU:C:2017:461, punctul 22 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 3 mai 2018, Malta/Comisia, T-653/16, EU:T:2018:241, punctul 47 și jurisprudența citată), este necesar să se examineze al cincilea motiv, întemeiat pe încălcarea obligației de motivare.
- 19 Prin intermediul acestui motiv, reclamanta arată că decizia atacată este afectată de o motivare insuficientă în măsura în care, la punctele 4 și 5 din această decizie, OLAF face referire la excepția care figurează la articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 privind procesul decizional al instituției, fără a explica relevanța acestei excepții specifice în raport cu conținutul raportului OLAF. Astfel, reclamanta s-ar afla în imposibilitatea de a-și exercita dreptul de a contesta relevanța acestei excepții, la fel cum Tribunalul s-ar afla în imposibilitatea de a-și exercita propriul control al motivelor care au determinat OLAF să invoce articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001.
- 20 Comisia contestă argumentele reclamantei.
- 21 În această privință, potrivit unei jurisprudențe consacrate, motivarea actelor instituțiilor Uniunii impusă la articolul 296 TFUE și la articolul 41 alineatul (2) litera (c) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene trebuie să fie adaptată naturii actului în cauză și trebuie să menționeze în mod clar și neechivoc raționamentul instituției care a emis actul, astfel încât să dea posibilitatea persoanelor interesate să ia cunoștință de justificările măsurii luate, iar instanței competente să își exercite controlul. Cerința motivării trebuie apreciată în funcție de toate împrejurările cauzei, în special de conținutul actului, de natura motivelor invocate și de interesul de a primi explicații pe care îl pot avea destinatarii sau alte persoane vizate în mod direct și individual de actul respectiv. Nu este obligatoriu ca motivarea să specifice toate elementele de fapt și de drept pertinente, având în vedere că problema dacă motivarea unui act respectă condițiile impuse la articolul 296 TFUE și la articolul 41 alineatul (2) litera (c) din Carta drepturilor fundamentale trebuie să fie apreciată nu numai prin prisma modului său de redactare, ci și în raport cu contextul său, precum și cu ansamblul normelor juridice care

reglementează materia respectivă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 4 iunie 2020, Ungaria/Comisia, C-456/18 P, EU:C:2020:421, punctul 57 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 3 mai 2018, Malta/Comisia, T-653/16, EU:T:2018:241, punctul 53 și jurisprudența citată).

- 22 Cu toate acestea, lipsa motivării poate fi constatată chiar și atunci când decizia în cauză cuprinde anumite elemente de motivare. Astfel, o motivare contradictorie sau neinteligibilă echivalează cu o lipsă de motivare. Același lucru este valabil atunci când elementele de motivare care figurează în decizia în discuție sunt atât de lacunare, încât nu permit nicidecum destinatarului său, în contextul adoptării acesteia, să înțeleagă raționamentul autorului său (a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 iunie 2020, Comisia/Di Bernardo, C-114/19 P, EU:C:2020:457, punctul 55 și jurisprudența citată).
- 23 În special, în cazul în care o instituție, un organ, un oficiu sau o agenție a Uniunii sesizată cu o cerere de acces la un document decide să respingă această cerere în temeiul uneia dintre excepțiile prevăzute la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001, îi revine, în principiu, acesteia obligația de a furniza explicații cu privire la modul în care accesul la documentul respectiv ar putea să aducă atingere concret și efectiv interesului protejat de acea excepție, riscul unei astfel de atingeri trebuind să fie previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic (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 54 și jurisprudența citată).
- 24 În această privință, trebuie arătat că o instituție a Uniunii poate lua în considerare, în vederea analizării unei cereri de acces la documente pe care le deține, mai multe motive de refuz menționate la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001 (Hotărârea din 28 iunie 2012, Comisia/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, punctul 113).
- 25 Astfel, trebuie amintit că, în caz de pluralitate de motive, chiar dacă unul dintre motivele actului atacat este viciat de nemotivare, acest viciu nu poate conduce la anularea actului respectiv dacă celălalt sau celelalte motive oferă o justificare suficientă prin ea însăși (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 martie 2019, Pethke/EUIPO, T-169/17, nepublicată, EU:T:2019:135, punctul 93 și jurisprudența citată).
- 26 Totuși, în anumite cazuri, instituției, organului, oficiului sau agenției 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 22 ianuarie 2020, MSD Animal Health Innovation și Intervet international/EMA, C-178/18 P, EU:C:2020:24, punctul 55 și jurisprudența citată).
- 27 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 asemenea 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).
- 28 Astfel, reiese din jurisprudență că o decizie prin care se refuză divulgarea unui document pentru motivul că acest document face obiectul unei prezumții generale de confidențialitate este motivată corespunzător cerințelor legale atunci când motivarea acestei decizii permite

destinatarii său să înțeleagă, pe de o parte, că instituția în cauză invocă confidențialitatea de care beneficiază documentul în discuție pentru a refuza divulgarea acestuia și, pe de altă parte, că este vorba despre un document care intră sub incidența acestei prezumții generale de confidențialitate [a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 decembrie 2019, BCE/Espírito Santo Financial (Portugal), C-442/18 P, EU:C:2019:1117, punctul 55, și Hotărârea din 21 octombrie 2020, BCE/Estate of Espírito Santo Financial Group, C-396/19 P, nepublicată, EU:C:2020:845, punctul 62].

- 29 Prezentul motiv trebuie examinat în lumina principiilor și a jurisprudenței amintite la punctele 21-28 de mai sus.
- 30 În speță, motivul principal al deciziei atacate se întemeiază pe prezumția generală de confidențialitate sub incidența căreia intră documentele privind investigațiile OLAF, în temeiul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001. Astfel, din decizia atacată reiese că OLAF a considerat că documentele solicitate intrau sub incidența excepției prevăzute de această dispoziție, potrivit căreia instituțiile resping cererile de acces la un document în cazul în care divulgarea conținutului acestuia din urmă ar putea aduce atingere protecției obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit. OLAF a considerat de asemenea, cu titlu suplimentar, că documentele solicitate intrau sub incidența excepției privind protecția procesului decizional, reglementată de articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, și, în parte, a excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (1) litera (b) din același regulament, în temeiul căruia accesul este refuzat în cazul în care divulgarea conținutului ar putea aduce atingere protecției vieții private și integrității individului.

Cu privire la motivarea deciziei atacate în măsura în care este întemeiată pe protecția obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit

- 31 În ceea ce privește excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, această dispoziție prevede că instituțiile resping cererile de acces la un document în cazul în care divulgarea conținutului acestuia din urmă ar putea aduce atingere protecției obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit.
- 32 În această privință, rezultă din jurisprudență că OLAF poate invoca în mod întemeiat prezumția generală de atingere adusă obiectivelor activităților de anchetă, de inspecție și de audit pentru a refuza divulgarea documentelor referitoare la o investigație atunci când aceasta este în curs sau tocmai s-a încheiat și când, în acest din urmă caz, autoritățile competente nu au decis încă, într-un termen rezonabil, măsurile care trebuie luate în urma raportului său de investigație (a se vedea Hotărârea din 1 septembrie 2021, Homoki/Comisia, T-517/19, nepublicată, EU:T:2021:529, punctul 63 și jurisprudența citată).
- 33 Astfel, diferitelor acte de anchetă sau de inspecție li se poate aplica în continuare excepția întemeiată pe protecția activităților de inspecție, de anchetă și de audit atât timp cât activitățile de anchetă sau de inspecție sunt în desfășurare, chiar dacă ancheta sau inspecția particulară care s-a finalizat cu raportul la care se solicită accesul este terminată (a se vedea Hotărârea din 6 iulie 2006, Franchet și Byk/Comisia, T-391/03 și T-70/04, EU:T:2006:190, punctul 110 și jurisprudența citată).
- 34 Totuși, a admite că diferitele documente legate de activități de inspecție, de anchetă sau de audit fac obiectul excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, atât timp cât nu s-a hotărât cu privire la măsurile care trebuie luate ca urmare a

acestor proceduri, ar echivala cu a condiționa accesul la respectivele documente de un eveniment aleatoriu, viitor și eventual îndepărtat, care depinde de celeritatea și de diligența manifestate de diverse autorități (Hotărârea din 6 iulie 2006, Franchet și Byk/Comisia, T-391/03 și T-70/04, EU:T:2006:190, punctul 111).

- 35 O astfel de soluție ar fi contrară obiectivului care constă în garantarea accesului publicului la documentele referitoare la eventuale nereguli săvârșite în gestiunea intereselor financiare, în scopul de a da cetățenilor posibilitatea de a controla într-un mod mai eficient legalitatea exercitării prerogativelor de putere publică (a se vedea Hotărârea din 6 iulie 2006, Franchet și Byk/Comisia, T-391/03 și T-70/04, EU:T:2006:190, punctul 112 și jurisprudența citată).
- 36 Astfel, reiese din jurisprudență că prezumția generală de confidențialitate a documentelor privind investigațiile OLAF este aplicabilă până când autoritățile destinate ale unui raport final de investigație al OLAF decid cu privire la măsurile care trebuie luate în urma acestui raport, manifestând fie intenția de a adopta acte cauzatoare de prejudicii pentru persoanele vizate, fie de a nu adopta astfel de acte. Cu toate acestea, dacă, la data la care instituția sesizată cu o cerere de acces trebuie să răspundă la această cerere, autoritățile menționate nu au manifestat nicio intenție, prezumția generală de confidențialitate a documentelor privind investigațiile OLAF nu poate depăși un termen rezonabil de la data la care OLAF le-a transmis acest raport (a se vedea în acest sens Hotărârea din 26 mai 2016, International Management Group/Comisia, T-110/15, EU:T:2016:322, punctul 35 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 1 septembrie 2021, Homoki/Comisia, T-517/19, nepublicată, EU:T:2021:529, punctul 63 și jurisprudența citată).
- 37 În lumina acestei jurisprudențe trebuie să se aprecieze dacă decizia atacată, în măsura în care se întemeiază pe o prezumție generală în temeiul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, este suficient motivată.
- 38 În special, conform jurisprudenței citate la punctul 28 de mai sus, este necesar să se stabilească dacă motivarea deciziei atacate permitea reclamantei să înțeleagă, pe de o parte, că Comisia invoca confidențialitatea de care beneficiau documentele solicitate pentru a refuza divulgarea lor și, pe de altă parte, că era vorba despre documente acoperite de această prezumție generală de confidențialitate.
- 39 În speță, în primul rând, trebuie să se constate că decizia atacată arată că OLAF a apreciat că documentele solicitate intrau sub incidența excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, ca urmare a unei prezumții generale, recunoscută de jurisprudență, de lipsă a accesului la documentele privind investigațiile OLAF.
- 40 Astfel, motivarea deciziei atacate permitea reclamantei să înțeleagă că, pentru a refuza divulgarea documentelor solicitate, OLAF invoca prezumția generală de confidențialitate de care pot beneficia documentele privind investigațiile OLAF, în temeiul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.
- 41 În al doilea rând, deși decizia atacată arată că documentele solicitate fac parte din dosarul de investigație OC/2019/0766 al OLAF, este necesar să se observe că, pe plan factual, la punctul 3 din decizia atacată, OLAF se limitează să constate, pe de o parte, că investigația menționată a fost încheiată în decembrie 2020 și, pe de altă parte, că raportul său final a fost transmis Parchetului din Veneția și Comisiei, însoțit de recomandări care indică eventuale acțiuni ulterioare. De asemenea, la punctul 5 din decizia atacată se arată că recomandarea finală a OLAF a fost transmisă autorităților competente ale Comisiei și autorităților judiciare naționale și că, în cazul

în care aceste autorități au intenția de a adopta o sancțiune împotriva unei persoane vizate de investigație, ele vor trebui să îi acorde acces la raportul final al OLAF pentru a-i permite să își exercite dreptul la apărare.

- 42 Cu toate acestea, *primo*, este necesar să se constate că motivele deciziei atacate nu menționează faptul, amintit la punctul 13 de mai sus, că, anterior adoptării deciziei menționate, Comisia a adresat reclamantei, la 11 martie 2021, o scrisoare de informare prealabilă în vederea recuperării sumei de 417 234,68 euro și a invitat-o să prezinte, dacă este cazul, observații în termen de 30 de zile.
- 43 Or, declanșarea de către Comisie, după transmiterea raportului OLAF, a procedurii de recuperare a celei mai mari părți din sumele plătite și considerate neeligibile pe baza raportului final al auditorului independent, împotriva reclamantei, poate fi considerată o acțiune ulterioară uneia dintre recomandările raportului OLAF și, prin urmare, o decizie care marchează încheierea investigației în sensul jurisprudenței citate la punctul 32 de mai sus.
- 44 Ținând seama de tăcerea deciziei atacate cu privire la acest aspect, este posibil să se prezume că OLAF a considerat că scrisoarea de informare prealabilă adresată reclamantei la 11 martie 2021 nu avea nici ca obiect, nici ca efect încheierea investigației.
- 45 Cu toate acestea, motivele unei astfel de interpretări nu reies din motivarea deciziei atacate.
- 46 Astfel, Comisia nu a precizat, în decizia atacată, dacă considera că scrisoarea de informare prealabilă adresată reclamantei constituia o acțiune ulterioară raportului de investigație al OLAF și, în cazul unui răspuns afirmativ, motivele pentru care transmiterea raportului menționat către Parchetul din Veneția avea ca efect prelungirea prezumției generale de confidențialitate care acoperea acest raport.
- 47 *Secundo*, potrivit interpretării deciziei atacate menționate la punctul 44 de mai sus, este posibil să se prezume că OLAF a considerat că, la data adoptării deciziei atacate, autoritățile destinate raportului său final nu decisese încă, într-un termen rezonabil, măsurile care trebuiau luate în urma acestui raport al investigației.
- 48 Or, trebuie arătat că OLAF nu a menționat în decizia atacată data precisă de transmitere a raportului său final Comisiei și Parchetului din Veneția.
- 49 Este adevărat că, astfel cum rezultă din cuprinsul punctului 9 de mai sus, reclamanta a fost informată cu privire la această transmitere printr-o scrisoare a Comisiei din data de 4 decembrie 2020.
- 50 Cu toate acestea, conform jurisprudenței citate la punctul 32 de mai sus, dacă documentele referitoare la o investigație a OLAF care tocmai a fost încheiată beneficiază de prezumția generală de confidențialitate în temeiul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 atunci când autoritățile competente nu au decis încă cu privire la măsurile care trebuie luate în urma raportului corespunzător al investigației, acest lucru se realizează cu condiția ca, la data adoptării deciziei de refuz al divulgării documentelor menționate, termenul scurs de la transmiterea raportului OLAF către autoritățile competente să nu poată fi considerat nerezonabil.

- 51 Astfel, în speță, pentru a arăta reclamantei că documentele solicitate intrau, la data adoptării deciziei atacate, sub incidența prezumției generale de confidențialitate de care pot beneficia documentele referitoare la investigațiile sale, OLAF ar fi trebuit, în motivarea acestei decizii, să ia poziție cu privire la aspectul dacă termenul scurs între data transmiterii raportului său Comisiei și Parchetului din Veneția și data adoptării deciziei atacate trebuia considerat rezonabil.
- 52 Pe de altă parte, deși este posibil să se prezume că OLAF a considerat că în speță termenul scurs de la transmiterea raportului său final Comisiei și Parchetului din Veneția nu avea un caracter nerezonabil, motivele unei astfel de interpretări nu reies din motivarea deciziei atacate.
- 53 Prin urmare, este necesar să se constate că, în lipsa informațiilor menționate la punctele 41-52 de mai sus, reclamanta nu era în măsură, la lectura deciziei atacate, să înțeleagă motivele pentru care OLAF, la data adoptării deciziei atacate, considera că documentele solicitate erau acoperite de prezumția generală de confidențialitate de care puteau beneficia documentele privind investigațiile sale.
- 54 În al treilea rând, având în vedere caracterul lacunar al elementelor motivării care figurează în decizia atacată, aceasta nu permite Tribunalului să aprecieze temeinicia celui de al doilea motiv, întemeiat pe o încălcare a articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 și, prin urmare, nici să își exercite controlul de legalitate, în măsura în care această dispoziție stă la baza motivului determinant al deciziei atacate.
- 55 Astfel, prin intermediul celui de al doilea motiv al cererii introductive, reclamanta a arătat că OLAF nu a dovedit existența unei prezumții de confidențialitate a documentelor solicitate în temeiul excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 și că ar fi trebuit să îi acorde accesul la documentele solicitate, ținând seama de intenția Comisiei, manifestată prin scrisoarea de informare prealabilă din 11 martie 2021, de a proceda la recuperarea sumei de 417 234,68 euro în mod pretins nelegal.
- 56 În memoriul în apărare, Comisia a contestat afirmațiile reclamantei, susținând în special că prezumția generală de confidențialitate care acoperea rapoartele finale ale OLAF era aplicabilă atât timp cât erau în curs acțiuni ulterioare investigațiilor OLAF și că, în ceea ce privește autoritățile judiciare italiene, acestea desfășurau fără îndoială, la data adoptării deciziei atacate, asemenea acțiuni ulterioare.
- 57 Cu toate acestea, astfel cum rezultă din cuprinsul punctelor 41-46 de mai sus, din motivele deciziei atacate nu reiese că OLAF, cu ocazia adoptării acestei decizii, a considerat că recomandările raportului final al investigației determinaseră acțiuni ulterioare atât din partea Comisiei, cât și din partea Parchetului din Veneția. Astfel, decizia atacată nu menționează nici scrisoarea de informare prealabilă din 11 martie 2021, nici eventuala deschidere a unei investigații de către Parchetul din Veneția.
- 58 În această privință, trebuie amintit că nu există nici un drept al instituțiilor Uniunii de a remedia în fața instanței Uniunii deciziile lor insuficient motivate, nici o obligație a acesteia din urmă de a ține seama de explicațiile suplimentare furnizate numai pe parcursul procesului de autorul actului în discuție pentru a aprecia respectarea obligației de motivare. Astfel, o asemenea situație juridică ar risca să afecteze repartizarea competențelor între administrație și instanța Uniunii, să slăbească controlul de legalitate și să compromită exercitarea dreptului la o cale de atac (Hotărârea din 11 iunie 2020, Comisia/Di Bernardo, C-114/19 P, EU:C:2020:457, punctul 58).

- 59 Pe de altă parte, chiar admitând că explicațiile suplimentare oferite de Comisie în cursul judecății pot fi considerate nu o completare a motivării deciziei atacate, ci lămuriri necesare pentru a înțelege pe deplin analiza care stă la baza raționamentului OLAF, având în vedere argumentația reclamantei, trebuie totuși să se constate că Comisia nici nu a luat poziție cu privire la aspectul dacă scrisoarea de informare prealabilă din 11 martie 2021 constituia o acțiune ulterioară care implica încheierea investigației, nici nu a expus, în cazul unui răspuns afirmativ, motivele pentru care simpla comunicare a raportului OLAF către Parchetul din Veneția avea ca efect prelungirea prezumției generale de confidențialitate. În sfârșit, în înscrisurile sale, Comisia nu a luat poziție nici cu privire la aspectul dacă, la data adoptării deciziei atacate, a trecut un termen rezonabil de la transmiterea documentelor solicitate Comisiei și Parchetului din Veneția.
- 60 În consecință, Tribunalul nu este în măsură să aprecieze dacă, la data adoptării deciziei atacate, OLAF putea să se întemeieze în mod legal pe prezumția generală de confidențialitate sub incidența căreia pot intra documentele privind investigațiile sale, în temeiul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.
- 61 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se constate că decizia atacată nu este suficient motivată în măsura în care este întemeiată pe excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.

Cu privire la motivarea deciziei atacate în măsura în care este întemeiată pe protecția procesului decizional

- 62 În ceea ce privește excepția referitoare la protecția procesului decizional, articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 prevede că „[a]ccesul la un document întocmit de o instituție pentru uzul său intern sau primit de o instituție și referitor la o chestiune pentru care instituția nu a luat încă nicio decizie este refuzat în cazul în care divulgarea conținutului acestuia ar aduce gravă atingere procesului decizional al acestei instituții, cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză”.
- 63 Potrivit articolului 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, „[a]ccesul la un document conținând avize destinate uzului intern în cadrul deliberărilor și al consultărilor preliminare în cadrul instituției în cauză este refuzat chiar și după luarea deciziei, în cazul în care divulgarea conținutului acestuia ar aduce gravă atingere procesului decizional al acestei instituții, cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză”.
- 64 Astfel, numai pentru o parte a documentelor de uz intern, respectiv cele conținând avize destinate uzului intern în cadrul deliberărilor și al consultărilor preliminare în cadrul instituției în cauză, articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 permite opunerea unui refuz chiar și după luarea deciziei, atunci când divulgarea conținutului acestora ar aduce o gravă atingere procesului decizional al acestei instituții (a se vedea Hotărârea din 21 iulie 2011, Suedia/MyTravel și Comisia, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punctul 79 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 15 ianuarie 2013, Strack/Comisia, T-392/07, nepublicată, EU:T:2013:8, punctul 235).
- 65 Prin urmare, aplicarea de către o instituție sesizată cu o cerere de acces la un document a articolului 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 presupune ca instituția menționată să explice motivele specifice pentru care consideră că încheierea procedurii

administrative nu exclude ca refuzul accesului să rămână justificat în raport cu riscul unei atingeri grave aduse procesului său decizional (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 iulie 2011, Suedia/MyTravel și Comisia, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punctul 82 și jurisprudența citată).

- 66 În speță, decizia atacată arată că, în jurisprudența sa recentă, Tribunalul a recunoscut o prezumție generală de lipsă a accesului la documentele care fac parte din dosarele OLAF și a considerat că a face accesibile publicului, în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001, documentele privind investigațiile OLAF era de natură să compromită grav obiectivele activităților de anchetă, precum și procesul decizional al Comisiei.
- 67 Astfel, potrivit motivelor deciziei atacate, divulgarea documentelor solicitate ar aduce o gravă atingere procesului decizional al OLAF, în măsura în care ar compromite grav deplina independență a investigațiilor sale viitoare și a obiectivelor acestora, dezvăluind strategia și metodele sale de lucru.
- 68 În această privință, pe de o parte, trebuie arătat că motivarea deciziei atacate nu identifică decizia Comisiei care să permită să se considere că procedura administrativă la care se raportează documentele solicitate era încheiată.
- 69 În special, decizia atacată nu indică dacă decizia de încheiere a procesului de elaborare a documentelor solicitate corespunde scrisorii din 4 decembrie 2020, prin care OLAF a informat reclamanta cu privire la transmiterea documentelor menționate către Parchetul din Veneția și către DG Cooperare Internațională și Dezvoltare a Comisiei, sau adoptării de către Comisie a uneia dintre acțiunile ulterioare recomandate în raportul final al OLAF, precum inițierea procedurii de recuperare a sumei de 504 434,68 euro sau înscrierea reclamantei în baza de date EDES.
- 70 Pe de altă parte, trebuie să se constate că motivele deciziei atacate reproduse la punctele 66 și 67 de mai sus nu sunt nicidecum susținute de elemente detaliate, având în vedere conținutul concret al documentelor solicitate, care să permită să se înțeleagă motivele pentru care divulgarea lor ar fi fost susceptibilă să aducă o atingere gravă procesului decizional al Comisiei.
- 71 În sfârșit, este posibil să se considere că Comisia a intenționat să invoce excepția întemeiată pe articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 ca o consecință a prezumției generale de confidențialitate care rezultă din articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din regulamentul menționat, în care pot fi incluse documentele legate de procedurile de investigație ale OLAF.
- 72 Cu toate acestea, într-o asemenea ipoteză, ar trebui să se constate că, întrucât decizia atacată nu este suficient motivată în măsura în care este întemeiată pe excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, astfel cum rezultă din cuprinsul punctului 61 de mai sus, ea nu ar fi motivată, pe cale de consecință, nici în măsura în care se întemeiază pe excepția dedusă din articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf din același regulament.
- 73 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se constate că decizia atacată nu este suficient motivată în măsura în care este întemeiată pe excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001.

Cu privire la motivarea deciziei atacate în măsura în care este întemeiată pe protecția vieții private și a integrității individului

- 74 În ceea ce privește excepția referitoare la protecția vieții private și a integrității individului, prevăzută la articolul 4 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 1049/2001, din decizia atacată reiese că acest motiv are un caracter accesoriu și delimitat în raport cu motivul principal conținut în decizia menționată și este întemeiat pe prezumția generală de confidențialitate sub incidența căreia pot intra documentele privind investigațiile OLAF. Astfel, deși acest motiv justifică poziția OLAF potrivit căreia documentele solicitate nu puteau face obiectul unei divulgări integrale, el nu permite să se aprecieze rațiunea pentru care OLAF a refuzat un acces parțial la aceste documente.
- 75 În consecință, motivul deciziei atacate întemeiat pe excepția privind protecția vieții private și a integrității individului, prevăzută la articolul 4 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 1049/2001, nu este suficient, în sine, pentru a constitui temeiul refuzului accesului la documentele solicitate.
- 76 Din considerațiile care precedă rezultă că niciunul dintre motivele care figurează în decizia atacată nu oferă o justificare suficientă de natură să împiedice anularea deciziei menționate, astfel încât prezentul motiv trebuie admis, fără a fi necesar să se examineze celelalte motive invocate de reclamantă.

Cu privire la concluziile prin care se solicită Comisiei să prezinte documentele solicitate

- 77 Reclamanta solicită Tribunalului să oblige Comisia, în temeiul articolului 91 litera (c) și al articolului 104 din Regulamentul de procedură al Tribunalului, să depună raportul final al OLAF pentru a verifica printre altele dacă excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 1049/2001 justifică refuzul accesului, chiar și parțial, la documentele solicitate.
- 78 În această privință, articolul 91 litera (c) din Regulamentul de procedură prevede că măsurile de cercetare judecătorească cuprind printre altele solicitarea de prezentare a unor documente la care s-a refuzat accesul de către o instituție, efectuată în cadrul unei acțiuni privind legalitatea acestui refuz.
- 79 În plus, articolul 104 din Regulamentul de procedură precizează că, atunci când, ca urmare a unei activități de cercetare judecătorească, vizată la articolul 91 litera (c) din același regulament, un document la care a fost refuzat accesul de către o instituție a fost prezentat în fața Tribunalului în cadrul unei acțiuni privind legalitatea acestui refuz, documentul respectiv nu se comunică celorlalte părți.
- 80 Trebuie amintit de asemenea că numai Tribunalul este competent să se pronunțe asupra eventualei necesități de a completa informațiile de care dispune în cauzele cu care este sesizat (a se vedea Hotărârea din 2 octombrie 2014, Strack/Comisia, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, punctul 77 și jurisprudența citată) și că îi revine sarcina de a aprecia relevanța unei cereri de măsuri de cercetare judecătorească în raport cu obiectul litigiului și cu necesitatea de a proceda în acest mod (a se vedea în acest sens Hotărârea din 3 iulie 2019, PT/BEI, T-573/16, nepublicată, EU:T:2019:481, punctul 111 și jurisprudența citată).
- 81 Este adevărat că, în cazul în care reclamantul contestă legalitatea unei decizii prin care i se refuză accesul la un document în aplicarea uneia dintre excepțiile prevăzute la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001, susținând că excepția invocată de instituția în cauză nu era

aplicabilă documentului solicitat, Tribunalul trebuie să dispună, în principiu, prezentarea documentului respectiv și examinarea acestuia cu respectarea protecției jurisdicționale a părții menționate. Astfel, dacă nu ar consulta el însuși documentul menționat, Tribunalul nu ar fi în măsură să aprecieze *in concreto* dacă accesul la acesta putea fi refuzat în mod valabil de instituția respectivă în temeiul excepției invocate și, pe cale de consecință, să aprecieze legalitatea unei decizii prin care se refuză accesul la documentul respectiv (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 noiembrie 2013, Jurašinović/Consiliul, C-576/12 P, EU:C:2013:777, punctul 27 și jurisprudența citată).

- 82 Cu toate acestea, în speță reiese din argumentația prezentată de reclamantă că cererea de cercetare judecătorească ar trebui să fie dispusă de Tribunal pentru a verifica dacă excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 1049/2001 justifică refuzul accesului, chiar și parțial, la documentele solicitate, în temeiul articolului 4 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1049/2001.
- 83 Conform articolului 4 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1049/2001, în cazul în care doar o parte a documentului cerut se încadrează în una sau mai multe dintre excepțiile menționate anterior, celelalte părți ale documentului se divulgă.
- 84 Or, rezultă din jurisprudență că, atunci când anumitor categorii de documente li se aplică prezumții generale de confidențialitate, documentele cărora le sunt aplicabile ies din sfera obligației de a se divulga, integral sau parțial, conținutul lor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 martie 2019, AlzChem/Comisia, C-666/17 P, nepublicată, EU:C:2019:196, punctul 70 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 26 aprilie 2016, Strack/Comisia, T-221/08, EU:T:2016:242, punctul 168 și jurisprudența citată).
- 85 Astfel, numai în ipoteza în care reclamanta ar fi demonstrat temeinicia celui de al doilea motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, Tribunalul ar trebui să soluționeze problema dacă excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (1) litera (b) din regulamentul menționat justifică refuzul accesului, chiar și parțial, la documentele solicitate.
- 86 Or, astfel cum rezultă din cuprinsul punctului 60 de mai sus, ținând seama de insuficiența motivării care afectează decizia atacată, Tribunalul nu este în măsură să aprecieze dacă OLAF era sau nu îndreptățit să opună prezumția generală de confidențialitate în temeiul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.
- 87 În consecință, întrucât Tribunalul nu putea soluționa problema dacă excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 1049/2001 justifică refuzul accesului, chiar și parțial, la documentele solicitate, pronunțarea măsurii de cercetare judecătorească solicitate de reclamantă ar avea un caracter frustratoriu, iar prezentele concluzii nu pot fi decât respinse.

Cu privire la cheltuielile de judecată

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

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a noua)

declară și hotărăște:

- 1) Anulează decizia din 26 aprilie 2021 prin care Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) a refuzat accesul Eurecna SpA la raportul său final și la anexele la acesta la încheierea investigației OC/2019/0766/B4.**
- 2) Respinge în rest acțiunea.**
- 3) Obligă Comisia Europeană la plata cheltuielilor de judecată.**

Truchot

Frendo

Perišin

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 12 iulie 2023.

Semnături