CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL M. POIARES MADURO prezentate la 1 octombrie 2009[1]

1. În ce măsură principiile de transparență a procedurilor judiciare și de publicitate a proceselor impun ca publicul să poată avea acces la actele de procedură depuse la Curte de părțile dintr-o cauză? Aceasta este esența problematicii ridicate în prezentele recursuri formulate de Regatul Suediei, de o asociație ce regrupează ziariști și, respectiv, de Comisia Comunităților Europene împotriva unei hotărâri a Tribunalului de Primă Instanță.

I — Situația de fapt și hotărârea Tribunalului de Primă Instanță

2. Recursurile au ca obiect un litigiu între Association de la presse internationale ASBL (denumită în continuare „API") și Comisia Comunităților Europene privind accesul la anumite acte de procedură depuse de Comisie în cadrul procedurilor în fața Tribunalului de Primă Instanță și a Curții de Justiție.

3. API, o organizație fără scop lucrativ ce grupează ziariști, al cărei obiectiv este acela de a-și ajuta membrii să își informeze țările de origine cu privire la Uniunea Europeană, a solicitat Comisiei, prin scrisoarea din 1 august 2003, accesul la respectivele acte de procedură, în temeiul articolului 6 din Regulamentul nr. 1049/2001[2]. Prin decizia din 20 noiembrie 2003, Comisia a respins această cerere.

4. Potrivit Comisiei, documentele în discuție făceau parte din categorii diferite. În ceea ce privește documentele care fuseseră depuse în cele trei cauze care erau încă pendinte[3], Comisia a afirmat că divulgarea acestora ar aduce atingere poziției sale în calitate de pârâtă, expunând-o unor posibile presiuni exterioare, în special din partea publicului. În consecință, documentele intrau sub incidența excepției prevăzute de Regulamentul nr. 1049/2001 cu privire la divulgările care „ar aduce atingere protecției [...] procedurilor judiciare și consultanței juridice"[4]. Pentru

1 — Limba originală: engleza.

2 — 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).

3 — Hotărârile din 14 decembrie 2005, Honeywell/Comisia (T-209/01, Rec., p. II-5527) și General Electric/Comisia (T-210/01, Rec., p. II-5575), precum și Hotărârea din 1 februarie 2005, Comisia/Austria (C-203/03, Rec., p. I-935).

4 — A se vedea articolul 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001.

aceleași motive, Comisia a refuzat de asemenea accesul la actele depuse într-o a patra cauză, care, deși finalizată, era strâns legată de o cauză pendinte [5].

5. În ceea ce privește procedurile privind încălcarea dreptului comunitar, Comisia a concluzionat de asemenea că divulgarea actelor sale de procedură „ar putea aduce atingere protecției […] obiectiv[ului] […] de anchetă" în sensul articolului 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001, obiectivul menționat fiind acela de a se ajunge la o soluționare amiabilă a litigiului. Comisia a aplicat acest raționament atât în cauzele în care procedurile privind încălcarea dreptului comunitar erau pendinte [6], cât și în cauzele în care procedurile erau finalizate, dar statul membru nu se conformase încă hotărârii [7].

6. Comisia a admis că, în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001, un interes public superior pentru divulgare ar prima asupra interesului de a păstra confidențialitatea actelor de procedură. Cu toate acestea, Comisia a apreciat că API nu invocase niciun argument care să demonstreze un astfel de interes. În sfârșit, Comisia a examinat și a respins posibilitatea unui acces parțial la documente.

7. API a contestat decizia Comisiei printr-o acțiune depusă la grefa Tribunalului de Primă Instanță la 2 februarie 2004. Cauza a fost trimisă Marii Camere, care, la 12 septembrie 2007, a pronunțat hotărârea atacată.

8. În hotărârea sa, Tribunalul de Primă Instanță a subliniat că obiectivul Regulamentului nr. 1049/2001 era acela de a acorda un acces larg la documente și că excepțiile ar trebui să fie de strictă interpretare. Totuși, acesta a apreciat că accesul la memoriile scrise în toate cauzele în care pledoariile nu fuseseră încă ascultate putea fi refuzat de către Comisie, întrucât interesul acesteia de a acționa independent de orice influență externă era suficient pentru a acoperi toate actele de procedură până când cauza ajungea în etapa ședinței. Cu toate acestea, atunci când refuzarea accesului era întemeiată pe legătura existentă între o cauză finalizată și o a doua cauză care era încă pendinte, Comisia nu putea refuza accesul fără a furniza motive specifice care să justifice faptul că divulgarea ar aduce atingere procedurii în cauza pendinte. În ceea ce privește procedurile privind încălcarea dreptului comunitar, Tribunalul de Primă Instanță a afirmat că interesul de a se obține o soluționare a litigiului cu statele

5 — Hotărârea din 6 iunie 2002, Airtours/Comisia (T-342/99, Rec., p. II-2585).

6 — Cauza C-203/03, Comisia/Austria.

7 — Hotărârile din 5 noiembrie 2002, Comisia/Regatul Unit (C-466/98, Rec., p. I-9427), Comisia/Danemarca (C-467/98, Rec., p. I-9519), Comisia/Suedia (C-468/98, Rec., p. I-9575), Comisia/Finlanda (C-469/98, Rec., p. I-9627), Comisia/Belgia (C-471/98, Rec., p. I-9681), Comisia/Luxemburg (C-472/98, Rec., p. I-9741), Comisia/Austria (C-475/98, Rec., p. I-9797) și Comisia/Germania (C-476/98, Rec., p. I-9855).

membre putea justifica un refuz generalizat de a divulga documentele numai atât timp cât hotărârea nu fusese pronunțată. Odată ce hotărârea a fost pronunțată, statele membre aveau obligația de a se conforma acesteia, iar subiectul nu mai era negociabil.

9. Comisia (C-532/07), API (C-528/07) și Regatul Suediei (C-514/07) au formulat recursuri împotriva hotărârii Tribunalului de Primă Instanță. Regatul Unit, Regatul Danemarcei și Republica Finlanda au intervenit ulterior.

10. În recursul său, Comisia susține că Tribunalul de Primă Instanță a săvârșit o eroare de drept afirmând că, atunci când accesul la memorii este solicitat după ședință, analiza cererii trebuie făcută de la caz la caz. Potrivit Comisiei, Tribunalul de Primă Instanță s-a întemeiat pe un raționament contradictoriu și a săvârșit o eroare omițând să ia în considerare interesul justiției, interesele celorlalte persoane vizate de procedură și drepturile Comisiei. De asemenea, Comisia susține că Tribunalul de Primă Instanță a săvârșit o eroare impunând o analiză de la caz la caz a cererilor de acces la memorii în cadrul procedurilor privind încălcarea dreptului comunitar în temeiul articolului 226 CE după pronunțarea hotărârii și în toate procedurile care fuseseră soluționate, dar care au legătură cu cauze pendinte. Comisia susține că hotărârea care face obiectul prezentului recurs îi va diminua capacitatea de a aplica dreptul comunitar și de a garanta că statele membre își respectă obligațiile. În consecință, Comisia solicită Curții anularea hotărârii contestate în măsura în care aceasta a anulat decizia Comisiei prin care se refuza accesul la documente.

11. În schimb, API solicită Curții anularea hotărârii atacate în măsura în care aceasta a confirmat dreptul Comisiei de a nu își divulga memoriile înaintea ședințelor și de asemenea anularea deciziei Comisiei din 20 noiembrie 2003 sau trimiterea cauzei Tribunalului de Primă Instanță spre rejudecare. Api susține că excepția prevăzută de Regulamentul nr. 1049/2001 în ceea ce privește procedurile judiciare impune o analiză de la caz la caz; asociația contestă concluzia contrară a Tribunalului de Primă Instanță pentru următoarele motive: (i) aceasta este contrară principiilor consacrate referitoare la interpretarea excepției menționate; (ii) aceasta este întemeiată pe un drept inexistent al Comisiei de a-și apăra interesele independent de orice influență externă; (iii) Tribunalul de Primă Instanță a săvârșit o eroare cu privire la aplicarea principiului egalității armelor; (iv) Tribunalul nu a acordat importanța corespunzătoare practicii altor instanțe și (v) Tribunalul a săvârșit o eroare invocând necesitatea protejării procedurilor cu caracter secret. De asemenea, API susține că Tribunalul de Primă Instanță a interpretat în mod eronat expresia „interes public superior”

în sensul articolului 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001.

12. Precum API, Regatul Suediei solicită Curții anularea hotărârii atacate în măsura în care aceasta respinge acțiunea API și anularea deciziei Comisiei din 20 noiembrie 2003. Suedia susține că excepțiile de la cerințele de divulgare trebuie să fie interpretate strict și că nu există nicio justificare pentru un refuz generalizat al accesului publicului la documente.

II — Analiză

A — *Considerații introductive*

13. Solicitând accesul la documentele în discuție în prezenta cauză, API a evidențiat aspecte importante privind transparența în Uniunea Europeană. Problema API nu constă în mod necesar în răspunsul la aceste întrebări, ci în procedura prin intermediul căreia le-a ridicat. Urmând procedura stabilită de Regulamentul nr. 1049/2001 [8], pentru a obține memoriile depuse în cadrul cauzelor pendinte, API a sesizat Comisia cu o cerere pe care ar fi trebuit să o depună la Curte.

14. În cursul procedurii contencioase, nu Comisia, ci Curtea ar trebui să decidă dacă publicul ar trebui să aibă acces la documentele depuse la dosar într-o anumită cauză. Aceasta este abordarea adoptată în Tratatul de la Amsterdam atunci când statele membre au ales să nu menționeze instituția judiciară la articolul 255. O astfel de decizie aparține Curții nu pentru că valorile transparenței nu se aplică puterii judiciare, după cum pare a considera Comisia, ci, mai curând pentru că, în cursul procedurii contencioase, Curtea este stăpâna cauzei. Numai Curtea este în măsură să compare interesele divergente și să stabilească dacă divulgarea documentelor ar cauza un prejudiciu ireparabil uneia sau alteia dintre părți sau ar aduce atingere caracterului echitabil al procedurii judiciare. Dacă decizia de a divulga documente ar aparține părților, acestea ar putea fi prea prudente și ar putea refuza divulgarea documentelor care, în opinia lor, ar prezenta riscul prejudicierii

8 — Regulamentul prevede o procedură pe care publicul trebuie să o urmeze atunci când solicită documente de la instituțiile Uniunii Europene, cu excepția Curții, „în vederea garantării unui acces cât mai larg la documente” [articolul 1 litera (a)]. Principiul accesului stabilit de regulament are câteva excepții. Excepțiile relevante pentru această cauză sunt menționate la articolul 4 alineatul (2), care prevede:
„Instituțiile resping cererile de acces la un document în cazul în care divulgarea conținutului ar putea aduce atingere protecției:
– intereselor comerciale ale unei anume persoane fizice sau juridice, inclusiv în ceea ce privește proprietatea intelectuală;
– procedurilor judiciare și consultanței juridice;
– obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit,
cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză.”

propriilor interese și prea prompte în a divulga documente care ar putea aduce atingere intereselor adversarilor.

15. Odată ce s-a stabilit faptul că aspectele privind accesul la documentele depuse la Curte sunt de competența acesteia din urmă, principalele riscuri invocate de părți în cadrul prezentei cauze dispar. Curtea nu trebuie să își facă griji că vor fi divulgate de Comisie documente care vor conduce la perturbarea deliberărilor sale. Dreptul acesteia de a organiza proceduri cu caracter secret nu va fi compromis, deoarece Curtea este în măsură să decidă dacă divulgarea anumitor documente riscă să contravină nevoii de confidențialitate într-o anumită cauză. Nici principiul egalității armelor nu ar trebui să genereze probleme, întrucât, spre deosebire de Comisie și de regimul stabilit de Regulamentul nr. 1049/2001, Curtea are competența de a controla accesul la documentele depuse de fiecare dintre părți și, în mod cert, este în măsură să prevadă condiții de acces la documente care să nu dezavantajeze, în esență, pe niciuna dintre părți. În consecință, apreciem că, în prezenta cauză, concluzia optimă ar fi aceea de a considera că toate documentele depuse de părți în cauze pendinte sunt excluse din domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 1049/2001. Din momentul depunerii la Curte, acestea devin elemente ale procedurii judiciare, a cărei administrare intră în competența exclusivă a Curții. Aceasta nu înseamnă că însăși Curtea nu este supusă unor constrângeri atunci când decide dacă să acorde accesul. Dimpotrivă, aceasta ar putea fi supusă unei obligații de a evalua cererile de acces la documente în lumina principiilor echității și transparenței, luând în considerare, cu prudență, toate interesele în joc. Cu alte cuvinte, justiția ar trebui să fie administrată într-o manieră echitabilă și transparentă și este de competența Curții să garanteze că această cerință este îndeplinită în toate cauzele.

16. Poziția noastră este în contradicție cu Ordonanța Curții în cauza Germania/Parlamentul European și Consiliul [9]. Dacă ar fi adevărat că, astfel cum a arătat Curtea în această ordonanță, părțile sunt libere, în principiu, să divulge propriile memorii [10], Curtea nu ar putea să controleze accesul la documentele depuse la dosar. Mai mult, dacă, astfel cum se arată în această ordonanță, divulgarea voluntară de către una dintre părți a propriilor memorii nu ar trebui să fie considerată ca aducând atingere integrității procedurii judiciare, refuzul generalizat al Comisiei de a divulga memorii în cauzele pendinte ar fi lipsit de temei. Indiferent dacă documentele sunt divulgate în mod voluntar sau pentru că regulamentul impune acest lucru, posibilitatea ca divulgarea să dea naștere unei presiuni din partea publicului care să afecteze

9 — Ordonanța din 3 aprilie 2000, Germania/Parlamentul European și Consiliul (C-376/98, Rec., p. I-2247).

10 — *Ibidem*, punctul 10.

integritatea procedurii judiciare sau să dezavantajeze una dintre părți ar fi aceeași. În realitate, Ordonanța pronunțată în cauza Germania/Parlamentul European și Consiliul este într-o oarecare măsură contradictorie: deși recunoaște că, în principiu, părțile sunt libere să divulge propriile lor memorii, Curtea menționează de asemenea că, în împrejurări excepționale, divulgarea unui document ar putea aduce atingere bunei administrări a justiției. Rezultă, în mod logic, că problema divulgării în aceste cazuri excepționale în care buna administrare a justiției este amenințată nu poate fi lăsată la latitudinea părților, ci ar trebui să fie decisă de Curte. Dar cine va aprecia dacă o anumită cauză are caracter excepțional astfel încât să merite atenția Curții? Răspunsul este evident: numai Curtea însăși poate face o astfel de apreciere. De asemenea, este evident că intervenția Curții nu poate fi semnificativă decât dacă are loc *înainte* de orice divulgare de către una dintre părți. Dacă o parte divulgă un document care ar fi trebuit să rămână confidențial și, în consecință, integritatea procedurii judiciare este amenințată, nicio acțiune ulterioară a Curții nu va putea repara acest prejudiciu.

17. O altă problemă care ar apărea în cazul în care problema accesului la memorii ar fi lăsată la inițiativa părților sau ar fi reglementată în întregime de Regulamentul nr. 1049/2001 ar fi cea a egalității armelor. Cum ar putea Curtea să lase acest aspect la latitudinea părților sau să impună unora dintre acestea (de exemplu, instituțiilor comunitare), în temeiul regulamentului, o obligație de divulgare fără ca, în același timp, să supună celelalte părți (inclusiv statele membre) aceleiași obligații de a-și divulga memoriul? De exemplu, să presupunem că – fie din proprie inițiativă, fie pentru că este obligată să se conformeze regulamentului – Comisia ar decide să acorde accesul la memoriile sale într-o cauză: este rezonabil să se considere că aceeași obligație ar trebui să se aplice de asemenea tuturor celorlalte părți, întrucât ar fi extrem de ciudat din partea Curții să refuze accesul la memoriile acestora pentru motivul că o astfel de divulgare ar aduce atingere integrității procedurii judiciare. Astfel, propriile decizii ale Curții privind accesul la documente ar ajunge să fie influențate semnificativ (dacă nu determinate) de politica de divulgare a celorlalte instituții sau de criteriile stabilite de regulament – care nu era totuși destinat să se aplice Curții.

18. Prin urmare, a venit momentul pentru Curte să își reconsidere poziția adoptată în cauza Germania/Parlamentul European și Consiliul și să precizeze în mod clar faptul că nu părțile, ci Curtea trebuie să controleze accesul la documente în cauzele pendinte. Deși „s-a arătat întotdeauna circumspectă în a se abate de la interpretarea dată normelor de drept în hotărâri anterioare” în vederea

protejării valorilor importante de stabilitate, de uniformitate, de coerență și de securitate juridică [11], totuși în împrejurări excepționale, Curtea a dorit să își reconsidere hotărârile trecute. Considerăm că aceasta este una dintre acele situații în care o reconsiderare este justificată. Atunci când ordonanța a fost pronunțată, efectul deplin pe care urma să îl producă cu privire la accesul la documentele judiciare nu era clar. În urma cererilor de acces la documente în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001, consecințele afirmației generale a Curții în această ordonanță sunt mult mai evidente în prezent [12].

19. În cazul în care Curtea ar fi de acord cu concluziile noastre referitoare la acest aspect, problemele ridicate în recursul privind cauzele pendinte ar deveni teoretice. Cu toate acestea, în cazul în care Curtea ar decide să nu revină asupra Ordonanței pronunțate în cauza Germania/Parlamentul European și Consiliul, vom analiza condițiile în care i se poate solicita Comisiei să divulge documente. În orice caz, problema care trebuie soluționată este identică cu aceea pe care Curtea ar fi soluționat-o în situația în care ar fi decis dacă să divulge sau să nu divulge documentele ea însăși: divulgarea documentelor ar aduce atingere integrității procedurilor judiciare?

20. Prin urmare, acesta este contextul în care vom aborda motivele de drept pentru contestarea interpretării date în primă instanță cu privire la cerințele prevăzute de regulament pentru divulgarea memoriilor. Astfel, vom aborda problema echilibrului dintre desfășurarea netulburată a procedurilor judiciare și interesele pe care le implică dreptul la o ședință publică. De asemenea, vom face o distincție între cauzele pendinte în fața Curții și cele în care s-a pronunțat o hotărâre definitivă.

B — *Cauzele pendinte*

21. Pentru a stabili dacă protecția integrității procedurii judiciare impune ca memoriile depuse de părți să rămână confidențiale, trebuie să se analizeze tradițiile comune ale statelor membre și practica Curții Europene a Drepturilor Omului.

11 — A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauzele conexate Cipolla și alții (Hotărârea Curții din 5 decembrie 2006, Cipolla și alții, C-202/04 și C-94/04, Rec., p. I-11421, punctul 28).

12 — Hotărârea din 24 noiembrie 1993, Keck și Mithouard (C-267/91 și C-268/91, Rec., p. I-6097, punctul 14).

22. În ceea ce privește Curtea de la Strasbourg, dispoziția relevantă este articolul 33 din Regulamentul Curții [13], care prevede:

„*Articolul 33*

(Publicitatea documentelor)

(1) Toate documentele depuse la grefă de părțile sau de terții intervenienți în raport cu o cerere introductivă, cu excepția celor depuse în cadrul negocierilor purtate în vederea ajungerii la o soluționare amiabilă, astfel cum prevede articolul 62 din prezentul regulament, sunt accesibile publicului, în conformitate cu modalitățile practice stabilite de grefier, în afara cazului în care președintele camerei decide altfel pentru motivele menționate la alineatul (2) al prezentului articol, fie din oficiu, fie la cererea unei părți sau a oricărei alte persoane interesate.

(2) Accesul publicului la un document sau la o parte dintr-un document poate fi restricționat în interesul moralei, al ordinii publice sau al siguranței naționale într-o societate democratică, atunci când interesele minorilor sau protecția vieții private a părților sau a oricărei alte persoane implicate impun aceasta sau, în măsura considerată strict necesară de către președintele camerei, atunci când, în împrejurări speciale, publicitatea ar fi de natură să aducă atingere intereselor justiției.

(3) Orice cerere de confidențialitate formulată în temeiul alineatului (1) al prezentului articol trebuie să fie motivată și să precizeze dacă se referă la toate documentele sau doar la o parte dintre acestea.

(4) Deciziile și hotărârile camerei sunt accesibile publicului. Periodic, Curtea face accesibile publicului informații generale cu privire la deciziile adoptate de comitete în temeiul articolului 53 alineatul (2) din prezentul regulament."

23. Principiul stabilit aici este acela potrivit căruia toate documentele depuse de părți sau de terți (precum un intervenient) în legătură cu o cerere introductivă sunt publice, cu excepția documentelor referitoare la o soluționare amiabilă; nu se face nicio distincție între cauzele pendinte și cele finalizate. În același timp, articolul 33 prevede restricții la accesul la documente atunci când considerații legate de morală, de ordinea publică, de siguranța națională, de protecția minorilor, de protecția vieții private și a intereselor justiției impun aceasta. Considerațiile menționate acționează ca limite ale dreptului publicului de a avea acces la documentele depuse la dosar într-o cauză: în timp ce publicitatea este regula generală, confidențialitatea este asigurată dacă este

13 — Articolul 40 din Convenția europeană a drepturilor omului este de asemenea relevant: „[...] Documentele depuse la grefă sunt accesibile publicului, în afara cazului în care președintele Curții decide altfel".

necesară într-o anumită cauză. De asemenea, în ceea ce privește controlul accesului la documentele judiciare, este important să se sublinieze că acesta se află în mâinile Curții de la Strasbourg. Aceasta reiese din articolul 33 alineatul (1), care prevede că președintele camerei poate restricționa accesul, nu numai la cererea unei părți sau a unui terț, ci și din oficiu, în cazul în care consideră că o astfel de restricție este necesară pentru oricare dintre motivele menționate la alineatul (2).

24. În ceea ce privește statele membre, în legislațiile acestora nu se găsește nicio cerință generală de confidențialitate care să interzică divulgarea memoriilor părților. De fapt, majoritatea sistemelor juridice naționale par să fi evoluat de la o situație în care accesul la documente era extrem de limitat la o situație în care o anumită formă de publicitate este garantată. Astfel, majoritatea statelor membre autorizează în prezent accesul la documentele judiciare în anumite împrejurări [14].

25. Deși Curtea nu a examinat acest aspect în mod expres, jurisprudența nu sugerează că o cerință generală de confidențialitate ar fi necesară. Acest lucru este valabil în cazul Ordonanței Germania/Parlamentul European și Consiliul, citată anterior, care statua că „divulgarea unui document ar putea aduce atingere bunei administrări a justiției" doar în „cazuri excepționale" [15]. Totuși, jurisprudența Curții cu privire la acest aspect nu se limitează la ordonanța menționată. Atunci când a examinat problema accesului la avizele Serviciului Juridic al Consiliului, Curtea a dezbătut și a respins anumite temeri referitoare la presiunea publicului în acest context. De fapt, Curtea a mers mai departe decât abordarea mai prudentă pe care am propus-o în concluziile noastre cu privire la acest aspect particular [16]. Curtea a concluzionat că, „presupunând chiar că membrii acestui serviciu juridic suportă presiuni ilegale într-un astfel de scop, aceste presiuni, iar nu posibilitatea de divulgare a avizelor juridice, ar fi cele care ar pune în discuție interesul acestei instituții […] și, fără îndoială, acestei instituții îi revine obligația de a lua măsurile necesare pentru a le pune capăt" [17]. Această concluzie nu este mai puțin valabilă în contextul unor presiuni nelegale exercitate asupra justiției și asupra părților din procedurile judiciare.

26. În plus, practica instanțelor internaționale sugerează că nu există niciun motiv care să justifice temerea potrivit căreia divulgarea unor astfel de documente aduce atingere înfăptuirii justiției. De exemplu, Tribunalul Penal Internațional pentru Rwanda, în pofida nevoii imperioase de a

14 — Pentru diferitele soluții adoptate de statele membre, a se vedea punctul 29 de mai jos.

15 — Punctul 10.

16 — A se vedea punctul 40 din Concluziile noastre prezentate în cauzele conexate Suedia și Turco/Consiliul (Hotărârea din 1 iulie 2008, C-39/05 P și C-52/05 P, Rep., p. I-4723) în care explicăm faptul că toate avizele juridice ale serviciilor juridice ale instituțiilor ar putea, în principiu, să beneficieze de confidențialitate.

17 — *Ibidem*, punctul 64.

păstra confidențialitatea în vederea asigurării protecției martorilor, își întemeiază pe regulamentul său, favorabil proceselor publice, cerința potrivit căreia toate memoriile sunt publice, cu excepția situațiilor în care există motive excepționale pentru a le conferi caracter confidențial, caz în care părțile au obligația să depună versiuni scrise publice pentru actele lor confidențiale [18]. Curtea Penală Internațională a adoptat o abordare similară, publicând memoriile părților pe site-ul său internet, cu excepția cazului în care Curtea dispune nedivulgarea sau aceasta este necesară pentru protecția datelor cu caracter personal sensibile [19]. În această privință, următoarea tendință pare a se evidenția: cu cât organul judiciar este mai îndepărtat, cu atât mai mare este preocuparea acestuia pentru transparența procedurilor judiciare [20].

27. De asemenea, practica din Statele Unite arată că un proces echitabil poate coexista cu accesul public la documente [21]. În dreptul Statelor Unite, accesul la documente este prezumat. Acesta prevede doar un număr redus de limitări ale accesului la documente pentru a proteja informațiile confidențiale [22] și permite instanțelor să interzică accesul la alte documente, dacă este necesar. De exemplu, Federal Rules of Civil Procedure, codul federal de procedură civilă, prevede că:

„Pentru motive temeinice, instanța poate, într-o cauză, prin ordonanță:

(1) să solicite redactarea de informații suplimentare; sau

(2) să limiteze sau să interzică accesul electronic la distanță al terților față de procedură la un document depus la instanță” [23].

28. În lipsa unei astfel de ordonanțe, respectivele documente sunt disponibile de îndată. Instanțele federale acordă accesul la dosarele cauzelor, inclusiv la memoriile

18 — Nchamihigo, Decision on Prosecution Motion on the Filing of the Defence Notice of Appeal, 30 martie 2009, ICTR-2001-63-A

19 — Regulament de procedură și de probă ICC-ASP/1/3, articolul 15 (a se vedea http://www2.icc-cpi.int/Menus/ICC/Situations+and+Cases/Cases).

20 — Trebuie observat că, în sistemul de soluționare a litigiilor al Organizației Mondiale a Comerțului, în timp ce comunicările scrise ale părților sunt confidențiale [articolul 18 alineatul (2) din Înțelegerea privind regulile și procedurile de soluționare a litigiilor], rapoartele grupurilor speciale și ale organului permanent de apel furnizează o descriere foarte detaliată a memoriilor părților și, foarte frecvent, pur și simplu le anexează sau le reproduc. Cu toate acestea, părțile au dreptul de a-și divulga memoriile publicului dacă doresc acest lucru. A se vedea Davey, W., „Proposals for Improving the Working Procedures of WTO Dispute Settlement Panels”, în *The WTO Dispute Settlement System 1995-2003*, F. Ortino & E.U. Petersmann (ed.), vol. 18, *Studies in Transnational Economic Law*, Kluwer (2004), p. 20.

21 — În plus, fostul Chief Justice (președinte) al Curții Supreme a Statelor Unite ale Americii, William H. Rehnquist [*Constitutional Law and Public Opinion* (1986), 20 Suffolk U.L. Rev. 751], a afirmat că judecătorii sunt influențați în mod inevitabil de opinia publică, însă, după părerea sa, aceasta poate avea un efect pozitiv și creează „marile” cauze.

22 — A se vedea, de exemplu, Federal Rules of Civil Procedure (Codul federal de procedură civilă), articolul 5.2 (privind datele cu caracter personal, precum numărul de securitate socială și numerele conturilor bancare); Federal Rules of Evidence (Codul federal al probelor), articolul 412 (c) (2) (privind probele în materia comportamentului sexual trecut al victimelor infracțiunii de viol).

23 — Federal Rule of Civil Procedure, 5.2 (e).

depuse de părți, prin intermediul internetului [24]. Multe dintre aceste documente sunt de asemenea accesibile publicului prin intermediul bazelor de date juridice, precum Westlaw, în special pentru cauzele mediatizate. Astfel, memoriile sunt adesea disponibile pe Westlaw la câteva zile lucrătoare de la depunerea la o instanță.

în Cipru). Încă o dată, trebuie notat rolul decisiv pe care îl joacă instanțele în toate aceste sisteme naționale în a decide dacă accesul la documente este justificat. În sfârșit, într-o minoritate de state membre (Ungaria, Luxemburg și Țările de Jos), practica este aceea de a interzice accesul la documentele depuse la dosarul unei cauze.

29. Totuși, deși tradițiile comune ale statelor membre nu impun confidențialitatea, și se pare că nu au niciun motiv să facă astfel, acestea nu sprijină nici poziția contrară, și anume că dreptul la un proces echitabil *impune* accesul generalizat la documentele părților [25]. Doar două state membre – Suedia și Finlanda – recunosc un drept de acces la documente în cauzele pendinte. Poziția comună de departe majoritară adoptată de statele membre (inclusiv Spania, Germania, Estonia, Polonia, Portugalia, Irlanda, Republica Cehă și Slovenia) este aceea că instanțele au dreptul de a acorda accesul la documente, dar decizia în acest sens este discreționară sau depinde de echilibrul dintre diferitele interese din speță. În anumite state membre care prevăd o formă de acces la documentele judiciare, normele și practicile relevante diferă în funcție de tipul cauzei sau de instanța la care aceasta este pendinte (de exemplu, în Danemarca, în Regatul Unit, în Grecia, în Austria, în Franța și

30. Având în vedere interesele divergente în joc și actuala lipsă de consens dintre statele membre, ni se pare că, în acest domeniu, Curtea trebuie să avanseze cu prudență. Întrucât fiecare cauză ridică problematici diferite, justificările divergente trebuie să fie comparate cu atenție la momentul aplicării în fiecare caz în parte și hotărârea trebuie luată de la caz la caz. Considerăm că, cel puțin în prezent, ar fi de preferat să se evite impunerea unei norme foarte generale sau, dimpotrivă, restrictive, care fie să impună accesul la documente în toate cauzele, fie să nege existența unui astfel de drept. Acesta este un domeniu în care dreptul ar trebui să se dezvolte progresiv și pe baza unei abordări de la caz la caz. Compararea considerațiilor divergente în fiecare caz este cel mai bine realizată de Curte după consultarea părților. În timp, dacă statele membre vor continua să se îndrepte către un acces mai larg la documente, poziția Curții poate evolua de asemenea în aceeași direcție. În prezent, atunci când accesul la dosarul unei cauze pendinte este solicitat de public, în opinia noastră, este de competența Curții

24 — Pentru mai multe informații, a se vedea: http://pacer.psc.uscourts.gov/pacerdesc.html

25 — Nota de cercetare 2/126.

să analizeze cu atenție interesele în joc și să aprecieze dacă accesul trebuie acordat.

C — *Cauzele în care s-a pronunțat o hotărâre definitivă*

31. Cu toate acestea, din moment ce o cauză este finalizată, problema devine mult mai simplă. Răspunsul la întrebarea fundamentală – și anume dacă divulgarea documentelor ar aduce atingere integrității procedurii judiciare – este, fără îndoială, „Nu". Curtea a avut ocazia să analizeze actele părților, să delibereze și să ia o decizie; procedura judiciară este finalizată și, prin urmare, nu mai poate fi afectată de publicarea memoriilor părților.

32. În plus, alte considerații privind publicitatea proceselor și dreptul la o hotărâre motivată pledează în favoarea divulgării unor astfel de documente. Unul dintre obiectivele principale ale dreptului la o hotărâre motivată este acela de a permite publicului să înțeleagă motivele deciziei Curții și procesul prin care s-a ajuns la aceasta. Astfel cum a explicat Neil Mac Cormick, argumentarea juridică îndeplinește o funcție justificativă: nu doar avocatul care pledează în cauza dedusă judecății invocă argumente prin care încearcă să demonstreze de ce este just, în împrejurările specifice cauzei, ca decizia să fie favorabilă clientului său, ci și judecătorul, motivându-și decizia, explică de ce modul în care a soluționat litigiul este justificat [26]. Este acea funcție justificativă care caracterizează forma specifică de răspundere ce revine instanțelor, o răspundere legată de calitatea procesului de deliberare și a argumentelor care se desprind din acesta. Accesul la memoriile părților este crucial în cadrul acestui proces, întrucât permite publicului să înțeleagă atât argumentele deduse judecății Curții, cât și motivele pentru care aceasta din urmă le-a admis sau le-a respins. Fără acces la dosarul cauzei, a urmări și a înțelege o cauză riscă să devină un exercițiu pur teoretic, lipsit de orice valoare practică, întrucât publicul are nevoie să aibă acces la documente pentru a aprecia la ce se referea cauza respectivă și cum s-a derulat procedura judiciară. De asemenea, aceasta contribuie la a garanta că există o simetrie între procesul de deliberare propriu-zis din cadrul Curții și motivarea hotărârii.

33. Un alt aspect care este relevant pentru această cerință specială de răspundere ce revine instanțelor este acela că posibilitatea de

26 — Mac Cormick, N., *Legal Reasoning and Legal Theory*, Clarendon Press Oxford, 1978, p. 14.

a avea acces la dosarul unei cauze poate spori încrederea generală a publicului european în sistemul judiciar al Uniunii, transmițând mesajul că procesul judiciar nu se desfășoară într-un secret absolut, ci este deschis controlului public [27]: nu un control public de natură politică, ci unul care se întemeiază pe argumentele juridice invocate în speță și pe motivarea Curții atunci când răspunde la acestea. Această considerație are o importanță cu totul deosebită pentru Curtea de Justiție, care, prin chiar natura sa, nu este la fel de aproape de cetățenii europeni cum sunt propriile instanțe naționale, atât în ceea ce privește distanța geografică, cât și caracterul mai puțin familiar al procedurilor sale. Acordarea accesului la documentele depuse la dosare ar contribui la reducerea distanței dintre cetățenii europeni și Curte, făcând procedurile acesteia mai accesibile și mai transparente.

34. Mai mult, în timp ce hotărârile judecătorești stabilesc (în unanimitate sau nu) soluția corectă din punct de vedere juridic, ele trebuie totodată să arate că această soluție este rezultatul unei pluralități de puncte de vedere divergente în ceea ce privește conținutul acestei soluții corecte. În mod paradoxal, autoritatea cu care o instanță se pronunță își are originea în dezbaterea – adesea aprinsă – ce are loc între părți. Ceea ce conferă legitimitate modului în care Curtea interpretează oficial dreptul este luarea în considerare a tuturor punctelor de vedere, diferite și contrare, privind interpretarea acestuia. În această privință, accesul la memoriile părților și posibilitatea de a plasa decizia Curții în contextul ei, în lumina respectivelor memorii, garantează celor care au avut un punct de vedere diferit cu privire la interpretarea dreptului că, deși punctul lor de vedere nu a prevalat, totuși a fost luat în considerare în mod corespunzător în timpul procesului de deliberare a Curții. Acest lucru este deosebit de important în cazul lipsei opiniilor separate [28]. De asemenea, este important să se asigure o continuitate dezbaterii, nu numai cu privire la ce este dreptul, ci și cu privire la ce ar trebui să fie dreptul.

35. Din punct de vedere istoric, publicarea de către Curte a raportului de ședință, ce rezumă argumentele părților, îndeplinea acest scop prin faptul că oferea publicului și comunității juridice accesul la multe dintre informațiile necesare [29]. Faptul că, din motive de înțeles, Curtea a întrerupt practica publicării acestor rapoarte justifică și mai mult divulgarea memoriilor părților.

27 — Pentru o argumentare conexă privind importanța deschiderii în procesul legislativ, a se vedea Hotărârea Turco, citată anterior, punctul 46.

28 — Chiar dacă, ocazional, concluziile avocaților generali pot reprezenta un punct de vedere diferit în cadrul Curții.

29 — Concluziile avocaților generali furnizează uneori și informații suplimentare, dar acestea nu sunt destinate (și nici nu ar trebui să fie destinate) să îndeplinească această funcție.

36. Bineînțeles, vor exista cauze în care accesul ar trebui să fie refuzat în temeiul unor considerații contrare de importanță superioară, exemplele cele mai evidente (dar nu singurele) fiind protecția datelor cu caracter personal sensibile și interesele minorilor. În anumite cauze, aspecte privind negocierile în curs cu statele membre ar putea de asemenea să justifice limitarea accesului la dosar pentru o anumită perioadă după finalizarea judecății. Deși, în principiu, după pronunțarea hotărârii, accesul ar trebui să fie regula, în anumite cauze, confidențialitatea ar trebui să fie garantată ca o excepție de la regulă. Încă o dată, ar trebui să intre în competența Curții de Justiție, acționând din oficiu sau la cererea unei părți interesate, să decidă că anumite documente, o parte dintre acestea sau chiar toate documentele depuse la dosarul unei anumite cauze ar trebui să rămână confidențiale chiar și după finalizarea judecății.

37. Astfel, odată ce a fost pronunțată o hotărâre definitivă, memoriile părților ar trebui să fie accesibile publicului, în afara cazului în care motive excepționale impun păstrarea confidențialității într-o anumită cauză. Cu toate acestea, astfel de motive nu pot fi prezumate în toate cauzele. Având în vedere importanța motivelor care pledează în favoarea publicității acestor informații, astfel de excepții ar trebui să fie limitate.

38. Odată ce s-a stabilit că accesul la documente ar trebui să fie regula în cauzele finalizate, rezultă că, în astfel de cauze, ar trebui să li se permită și părților să facă publice propriile memorii scrise sau pe cele ale unei alte părți, dacă doresc acest lucru. Considerațiile privind integritatea procedurii judiciare sau egalitatea armelor, care pledează în favoarea confidențialității atât timp cât o cauză este pendinte și, mai ales, care impun ca, referitor la această problemă, Curtea să fie singura care decide, dispar odată ce hotărârea a fost pronunțată. Din nou, pot exista cauze în care să fie necesară păstrarea confidențialității chiar și după pronunțarea hotărârii. Este responsabilitatea și prerogativa Curții ca, fie din oficiu, fie la cererea unei părți interesate, să identifice acele cauze și să impună părților obligații specifice care să limiteze sau să interzică în totalitate divulgarea.

39. Pentru a rezuma: cererile publicului de acces la memoriile scrise depuse de părțile dintr-o cauză încă pendinte trebuie să fie soluționate de Curte însăși. Astfel de memorii reprezintă elemente ale procedurii judiciare, iar Curtea este instituția cea mai bine plasată pentru a aprecia în deplină imparțialitate dacă accesul la aceste memorii ar putea afecta desfășurarea netulburată și integritatea procedurii judiciare sau ar putea aduce atingere altor interese legitime. Chiar în cazul în care Curtea ar considera că memoriile scrise ale părților intră în domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 1049/2001 și s-ar pronunța

în prezenta cauză întemeindu-se pe regulamentul menționat, problema esențială rămâne aceeași, și anume în ce condiții ar trebui acordat accesul. Considerăm că, în cauzele pendinte, este necesar să se evite impunerea unei reguli stricte în stadiul actual de dezvoltare a dreptului și că, în schimb, este necesară adoptarea unei abordări prudente, de la caz la caz. Dimpotrivă, în ceea ce privește cauzele finalizate, ar fi rezonabil să se adopte un principiu general favorabil accesului la documente. Aceasta înseamnă de asemenea că, în cauzele finalizate, ar trebui să i se dea posibilitatea unei părți să facă publice memoriile sale sau pe cele ale unei alte părți, din proprie inițiativă; după pronunțarea hotărârii, nu mai este necesar ca aceste înscrisuri să rămână în competența exclusivă a Curții. În acest caz, se aplică Regulamentul nr. 1049/2001, iar Comisia ar trebui să analizeze fiecare cerere de la caz la caz, în lumina principiilor evocate anterior în prezentele concluzii. Cu toate acestea, ar trebui ca, întotdeauna, Curtea să aibă posibilitatea de a impune părților o obligație de confidențialitate în cazul în care consideră că este corect și echitabil să procedeze astfel.

III — Concluzie

40. În lumina considerațiilor care precedă, propunem Curții:

— anularea Hotărârii Tribunalului de Primă Instanță din 12 septembrie 2007 pronunțată în cauza T-36/04;

— anularea deciziei Comisiei din 20 noiembrie 2003 și

— dispunerea reexaminării de către Comisie a cererii API din 1 august 2003, în lumina hotărârii care va fi pronunțată în prezenta cauză.