HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a doua)

7 iunie 2011 *

În cauza T-471/08,

Ciarán Toland, cu domiciliul în Dublin (Irlanda), reprezentat de domnii A. Burke, solicitor, E. Regan, SC, și J. Newman, barrister,

reclamant,

susținut de

Regatul Danemarcei, reprezentat de doamna B. Weis Fogh și de domnul C. Vang, în calitate de agenți,

Republica Finlanda, reprezentată de domnul J. Heliskoski și de doamnele A. Guimaraes-Purokoski și H. Leppo, în calitate de agenți,

Regatul Suediei, reprezentat de doamnele A. Falk, S. Johannesson și K. Petkovska, în calitate de agenți,

intervenient,

* Limba de procedură: engleza.

împotriva

Parlamentului European, reprezentat de domnii H. Krück, N. Lorenz și D. Moore, în calitate de agenți,

pârât,

având ca obiect cererea de anulare în parte a Deciziei A(2008) 10636 a Parlamentului European din 11 august 2008, în măsura în care prin aceasta se respinge cererea de acces la Raportul nr. 06/02 al Serviciului de audit intern al Parlamentului European din 9 ianuarie 2008, intitulat „Auditarea indemnizațiilor acordate pentru asistență parlamentară",

TRIBUNALUL (Camera a doua),

compus din domnii N. J. Forwood, președinte, F. Dehousse (raportor) și J. Schwarcz, judecători,

grefier: doamna K. Andovà, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 7 decembrie 2010,

pronunță prezenta

Hotărâre

Cadrul juridic

1 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) definește principiile, condițiile și limitele dreptului de acces la documentele acestor instituții, prevăzut la articolul 255 CE.

2 Potrivit articolului 4 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1049/2001:

„(2) 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.

(3) Accesul 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.

[…]"

Situația de fapt

3 Prin scrisoarea din 11 iunie 2008, reclamantul, domnul Ciarán Toland, a solicitat Parlamentului European să îi comunice Raportul anual pe 2006 al Serviciului de audit intern, inclusiv cele 16 rapoarte de audit intern menționate la punctul 24 din Rezoluția Parlamentului European din 22 aprilie 2008, conținând observațiile care fac parte integrantă din decizia privind descărcarea de gestiune pentru execuția bugetului general al Uniunii Europene aferent exercițiului financiar 2006, Secțiunea I – Parlamentul European (JO 2009, L 88, p. 3).

4 Prin scrisoarea din 23 iunie 2008, secretarul general al Parlamentului European a acordat reclamantului accesul la Raportul anual pe 2006 al Serviciului de audit intern al Parlamentului European, nr. 07/01 din 16 iulie 2007 (denumit în continuare „Raportul nr. 07/01"), cu excepția unui paragraf al acestui raport, privind un audit încă în curs. În scrisoarea din 23 iunie 2008 nu se făcea mențiune despre celelalte 16 rapoarte de audit intern solicitate de reclamant.

5 Prin scrisoarea din 19 iulie 2008, reclamantul a prezentat o cerere de confirmare reiterând cererea de acces la cele 16 rapoarte de audit intern, pe baza considerațiilor prezentate în scrisoarea din 11 iunie 2008 și pentru motivul că scrisoarea secretarului general al Parlamentului din 23 iunie 2008 nu oferea nicio justificare obiectivă motivată corespunzător în ceea ce privește refuzul de a comunica aceste rapoarte. Reclamantul a solicitat accesul și la paragraful obliterat din Raportul nr. 07/01.

6 Prin scrisoarea din 11 august 2008 (denumită în continuare „decizia atacată", Parlamentul European a refuzat, în primul rând, să acorde accesul la paragraful obliterat din Raportul nr. 07/01, în al doilea rând, a acordat acces deplin la 13 dintre cele 16 rapoarte de audit intern, precum și un acces parțial la alte două rapoarte și, în al treilea rând, a refuzat accesul la cel de al 14-lea raport, și anume Raportul nr. 06/02 din 9 ianuarie 2008 al Serviciului de audit intern, intitulat „Auditarea indemnizațiilor acordate pentru asistență parlamentară" (denumit în continuare „Raportul nr. 06/02").

7 În decizia atacată, Parlamentul European a descris Raportul nr. 06/02 ca incluzând, într-o primă parte, o analiză a riscurilor inerente operațiunilor financiare de plată a indemnizației pentru asistență parlamentară, precum și o analiză detaliată a normelor în vigoare și a funcționării acestora, într-o a doua parte, un rezumat al planurilor de acțiune stabilite de auditorul intern în vederea îmbunătățirii funcționării sistemului și, într-o a treia parte, o explicare detaliată a acestor planuri de acțiune.

8 Parlamentul European a adăugat că Raportul nr. 06/02, în calitate de studiu al riscurilor legate de operațiunile financiare ale serviciilor Parlamentului European de plată a indemnizației pentru asistență parlamentară și în calitate de ansamblu de propuneri care vizează ameliorarea sistemului, constituia un audit în sensul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.

9 Parlamentul European a considerat că Raportul nr. 06/02, deși finalizat la 9 ianuarie 2008, făcea în continuare obiectul excepției de la dreptul de acces la documente prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001. Parlamentul European s-a referit la Hotărârea Tribunalului din 6 iunie 2006, Franchet și Byk/Comisia (T-391/03 și T-70/04, Rec., p. II-2023, punctul 120 și următoarele). Acesta a arătat că planurile de acțiune cuprinse în Raportul nr. 06/02 enunțau principiile pe care se putea întemeia o revizie a cadrului legal al activității de asistență parlamentară. În plus, aceste planuri de acțiune ar enunța alte acțiuni care pot fi deja întreprinse de Direcția Generală (DG) Finanțe a Parlamentului European înainte de orice modificare a cadrului normativ. Parlamentul European a considerat că administrației sale trebuia să i se acorde un termen rezonabil pentru luarea în considerare și pentru punerea în aplicare imediată a acestor propuneri, astfel cum impune articolul 86 din Regulamentul (CE, Euratom) nr. 1605/2002 al Consiliului din 25 iunie 2002 privind regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Comunităților Europene (JO L 248, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 198, denumit în continuare „Regulamentul financiar"). În opinia Parlamentului European, acordarea accesului la Raportul nr. 06/02 în acest stadiu, fie și parțial, ar putea compromite utilizarea sa efectivă și, prin aceasta, obiectivul activității de audit în sensul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001.

10 În plus, Parlamentul European a susținut că planurile de acțiune ale Raportului nr. 06/02 conțin propuneri care necesită adoptarea unei decizii de către autoritățile politice competente, și anume nu numai Biroul Parlamentului European și Conferința președinților Parlamentului European, ci și Comisia, Consiliul și statele membre. Parlamentul European a arătat că, în ședința plenară din 22 aprilie 2008, în primul rând, a încurajat grupul de lucru al Biroului Parlamentului European privind statutul membrilor să își prezinte concluziile în vederea unei acțiuni rapide și adecvate în ceea ce privește observațiile cuprinse în Raportul nr. 06/02, în al doilea rând, a solicitat inițierea imediată a negocierilor cu statele membre și cu guvernul belgian, în al treilea rând, a dat mandat secretarului general să inițieze contacte cu Comisia și cu Consiliul pentru a asigura posibilitatea unei noi reglementări a asistenței parlamentare prin intermediul unei modificări a regimului agenților contractuali și, în ultimul rând, a însărcinat grupul de lucru privind statutul membrilor Parlamentului European, asistenții parlamentari și fondul de pensii să evalueze urgent funcționarea

normelor în vigoare și, având în vedere importanța dosarului, să emită toate propunerile de schimbare a acestor norme pe care acest grup de lucru le consideră necesare.

11 Parlamentul European a adăugat că, deși Biroul Parlamentului European adoptase, la 9 iulie 2008, măsurile de aplicare privind statutul membrilor Parlamentului European, procesul decizional, sensibil și complex, era încă în desfășurare, în cadrul acestuia Raportul nr. 06/02 constituind un important document de referință. Parlamentul European a susținut că utilizarea dată de membrii săi indemnizațiilor puse la dispoziția lor este un subiect sensibil, urmărit cu mare interes de media, și că elemente din Raportul nr. 06/02 ar putea fi utilizate pentru a devia dezbaterea privind reforma sistemului și pentru a compromite o reformă rapidă. Prin urmare, potrivit Parlamentului European, divulgarea Raportului nr. 06/02 în acest stadiu ar aduce gravă atingere procesului decizional, mergând chiar „mai departe", în condițiile în care reforma în cauză nu ar putea să fie dusă la bun sfârșit numai de către Parlamentul European.

12 Prin urmare, Parlamentul European, considerând că cererea reclamantului din 9 iulie 2008 nu conținea niciun argument de natură să justifice divulgarea Raportului nr. 06/02 și că o asemenea divulgare, chiar și parțială, ar compromite, pe de o parte, obiectivul auditului în sensul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 și, pe de altă parte, procesul decizional al Parlamentului European în sensul articolului 4 alineatul (3) din același regulament, a decis să respingă cererea de acces a reclamantului la raportul menționat.

Procedura și concluziile părților

13 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 23 octombrie 2008, reclamantul a introdus prezenta acțiune.

14 Prin înscrisurile depuse la grefa Tribunalului la 13, la 17 și, respectiv, la 30 martie 2009, Regatul Suediei, Republica Finlanda și Regatul Danemarcei au formulat cereri de intervenție în prezenta procedură în susținerea concluziilor reclamantului.

15 Prin Ordonanța din 25 iunie 2009, președintele Camerei întâi a Tribunalului a admis aceste cereri de intervenție.

16 Întrucât compunerea camerelor Tribunalului a fost modificată, judecătorul raportor a fost repartizat la Camera a doua, căreia, în consecință, i-a fost atribuită prezenta cauză.

17 Prin înscrisurile înregistrate la grefa Tribunalului la 26 august, la 9 și, respectiv, la 11 septembrie 2009, Regatul Suediei, Republica Finlanda și Regatul Danemarcei au depus memoriile în intervenție.

18 Parlamentul European și reclamantul au formulat observații cu privire la aceste memorii în intervenție la 16 și, respectiv, la 18 noiembrie 2009.

19 Pe baza raportului judecătorului raportor, Tribunalul (Camera a doua) a decis deschiderea procedurii orale.

20 Pledoariile părților și răspunsurile acestora la întrebările adresate de Tribunal au fost ascultate în ședința din 7 decembrie 2010.

21 În cererea introductivă, reclamantul solicită Tribunalului:

— anularea deciziei atacate în măsura în care prin aceasta se respinge cererea sa de acces la Raportul nr. 06/02;

— să dispună ca Parlamentul European să îi acorde acces la Raportul nr. 06/02;

— obligarea Parlamentului European la plata cheltuielilor de judecată.

22 Prin replică, reclamantul și-a retras cererea prin care solicita Tribunalului să oblige Parlamentul European să îi acorde acces la Raportul nr. 06/02.

23 Ținând seama de această modificare a concluziilor reclamantului, Parlamentul European solicită Tribunalului:

— respingerea ca nefondată a cererii de anulare a deciziei atacate;

— obligarea reclamantului la plata cheltuielilor de judecată;

— obligarea intervenientelor să suporte propriile cheltuieli de judecată.

24 Regatul Danemarcei, Republica Finlanda și Regatul Suediei susțin, în esență, concluziile reclamantului în sensul anulării.

În drept

25 În prezenta acțiune, în plus față de prezentarea punctuală a trei motive, întemeiate, formal, pe o eroare vădită de apreciere, pe o încălcare a obligației de motivare și pe o încălcare a principiului proporționalității, se invocă, în esență, erori de drept care constau în încălcarea de către Parlamentul European, pe de o parte, a articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 și, pe de altă parte, a articolului 4 alineatul (3) din același regulament. Este necesar ca în funcție de această distincție, după anumite considerații introductive, să se examineze diferitele motive și argumente ale reclamantului.

Considerații introductive

26 Regulamentul nr. 1049/2001 are în vedere, astfel cum se precizează la articolul 1 și la articolul 2 alineatele (1) și (3), să acorde publicului dreptul de acces la documentele instituțiilor în toate domeniile de activitate ale Uniunii, sub rezerva anumitor excepții pe care le prevede.

27 Potrivit considerentului (1), acest regulament se înscrie în voința exprimată la articolul 1 al doilea paragraf UE, introdus prin Tratatul de la Amsterdam, de a marca o nouă etapă în procesul de creare a unei uniuni din ce în ce mai strânse între popoarele

Europei, în care deciziile sunt luate în modul cel mai transparent posibil și cât mai aproape cu putință de cetățean. Astfel cum se amintește în considerentul (2) al Regulamentului nr. 1049/2001, dreptul de acces public la documentele instituțiilor este legat de caracterul democratic al acestora din urmă.

28 Potrivit unei jurisprudențe constante, excepțiile de la regula privind accesul la documente trebuie să fie de strictă interpretare și aplicare pentru a nu împiedica aplicarea principiului general care constă în a permite publicului accesul cât mai larg posibil la documentele deținute de instituții (Hotărârea Curții din 18 decembrie 2007, Suedia/Comisia, C-64/05 P, Rep., p. I-11389, punctul 66, Hotărârea Curții din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul, C-39/05 P și C-52/05 P, Rep., p. I-4723, punctul 36, și Hotărârea Franchet și Byk/Comisia, punctul 9 de mai sus, punctul 84). Pe de altă parte, principiul proporționalității impune ca derogările să nu depășească limitele a ceea ce este adecvat și necesar pentru atingerea scopului urmărit (a se vedea în acest sens Hotărârea Curții din 6 decembrie 2001, Consiliul/Hautala, C-353/99 P, Rec., p. I-9565, punctul 28).

29 În plus, analiza necesară în vederea soluționării unei cereri de acces la documente trebuie să aibă un caracter concret. Astfel, pe de o parte, simplul fapt că un document privește un interes protejat de o excepție nu poate fi suficient pentru a justifica aplicarea acesteia din urmă (a se vedea, prin analogie, Hotărârea Tribunalului din 13 septembrie 2000, Denkavit Nederland/Comisia, T-20/99, Rec., p. I-3011, punctul 45). În principiu, o astfel de aplicare nu poate fi justificată decât în ipoteza în care instituția a apreciat în prealabil, în primul rând, dacă accesul la document ar aduce atingere în mod concret și efectiv interesului protejat și, în al doilea rând, în ipotezele prevăzute la articolul 4 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1049/2001, dacă nu exista un interes public superior care să justifice divulgarea documentului respectiv (a se vedea în acest sens Hotărârea Tribunalului din 19 ianuarie 2010, Co-Frutta/Comisia, T-355/04 și T-446/04, Rep., p. II-1, punctul 123). Pe de altă parte, riscul de a se aduce atingere unui interes protejat trebuie să fie previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic (a se vedea, prin analogie, Hotărârea Tribunalului din 7 februarie 2002, Kuijer/Consiliul, T-211/00, Rec., p. II-485, punctul 56). Această analiză trebuie să reiasă din motivarea

deciziei (Hotărârea Tribunalului din 13 aprilie 2005, Verein für Konsumenteninformation/Comisia, T-2/03, Rec., p. II-1121, punctul 69, și Hotărârea Franchet și Byk/Comisia, punctul 9 de mai sus, punctul 115).

30 O analiză concretă și individuală a fiecărui document este de asemenea necesară, din moment ce, chiar și în ipoteza în care este cert că o cerere de acces vizează documente care fac obiectul unei excepții, numai o astfel de analiză poate permite instituției să aprecieze posibilitatea de a acorda solicitantului accesul în parte, conform articolului 4 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1049/2001 (a se vedea în acest sens Hotărârea Tribunalului din 12 octombrie 2000, JT's Corporation/Comisia, T-123/99, Rec., p. II-3269, punctul 46, și Hotărârea Franchet și Byk/Comisia, punctul 9 de mai sus, punctul 117).

31 Prezenta acțiune trebuie examinată prin prisma acestor principii.

Cu privire la încălcarea articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001

Argumentele părților

32 Reclamantul, susținut de intervenientе, arată că Parlamentul European a invocat în mod nejustificat în speță excepția de la dreptul de acces prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, care vizează protecția obiectivelor activităților de audit.

33 De vreme ce auditul ar fi fost terminat la 9 ianuarie 2008, Parlamentul European nu ar mai fi avut niciun motiv să refuze, în august 2008, divulgarea sa, care nu putea să afecteze cu nimic ducerea la bun sfârșit a acestuia. Cât privește invocarea faptului că o asemenea divulgare ar fi compromis „obiectivele activității de audit", în sensul că ar fi lipsit administrația de un termen rezonabil pentru a examina și pentru a pune în aplicare măsurile preconizate în Raportul nr. 06/02, reclamantul arată că, în speță, situația diferă de cea în cauză în Hotărârea Franchet și Byk/Comisia, punctul 9 de mai sus. Astfel, în speță, decizia atacată nu ar fi specificat niciun termen de la care Raportul nr. 06/02 putea fi comunicat. Această decizie ar fi precizat că reforma avută în vedere avea o natură reglementară și legislativă și nu ar fi menționat nicio altă anchetă sau inspecție al cărei rezultat putea fi afectat de o divulgare a Raportului nr. 06/02. Așadar, condițiile de aplicare a excepției de la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, privind atingerea adusă obiectivelor activității de audit, nu ar fi fost îndeplinite.

34 În ceea ce privește motivarea deciziei atacate, reclamantul susține că această decizie nu răspunde la întrebarea cum putea accesul la Raportul nr. 06/02 să aducă atingere în mod concret și efectiv interesului protejat de articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001. În plus, această decizie nu ar analiza dacă exista un interes public superior care să justifice divulgarea Raportului nr. 06/02 în pofida pretinsei atingeri aduse obiectivelor activității de audit. Prin faptul că nu cuprinde o asemenea analiză, decizia ar încălca, în plus, principiul proporționalității.

35 Cu toate acestea, în opinia reclamantului, ar constitui un interes public superior interesul publicului de a lua cunoștință de un raport de audit care îi permite să fie informat despre modul în care este utilizată o parte importantă a veniturilor publice alocate Parlamentului European pentru funcționarea sa.

36 Parlamentul European susține că Hotărârea Franchet și Byk/Comisia, punctul 9 de mai sus, ar recunoaște legitimitatea unui termen rezonabil lăsat administrației pentru a decide măsurile care trebuie luate pe baza informațiilor conținute în raport. Or, în

speță, la momentul deciziei atacate, Parlamentul European ar fi avut la dispoziție doar șapte luni pentru a decide cu privire la aceste măsuri, ceea ce ar fi, desigur, rezonabil, având în vedere termenele mai lungi admise de Tribunal ca rezonabile în Hotărârea Franchet și Byk/Comisia, punctul 9 de mai sus.

37 Parlamentul European subliniază faptul că respectivul caracter rezonabil al termenului trebuie apreciat la data deciziei atacate și că nu este obligat din punct de vedere legal să arate în această decizie momentul la care, în viitor, acest termen va expira. Ar fi greșit să i se reproșeze că nu a furnizat această indicație.

38 În ceea ce privește afirmația potrivit căreia decizia atacată nu ar identifica nicio altă anchetă sau inspecție încă în curs, decizia atacată ar trebui înțeleasă în sensul că mențiunea din Raportul nr. 06/02 privind includerea unor planuri de acțiune „care descriu alte măsuri care pot deja să fie luate de DG Finanțe înainte de orice modificare a cadrului normativ" ar însemna evident, în contextul acestei decizii, nu numai reforme legislative, ci și anchete și investigații. De altfel, în august 2008 ar fi fost în curs anchete administrative privind utilizarea de către anumiți deputați a unor sume plătite cu titlu de indemnizație pentru asistență parlamentară, iar divulgarea Raportului nr. 06/02 ar fi putut să le aducă atingere. Acest fapt ar fi fost de altfel de notorietate publică, iar reclamantul ar fi avut cunoștință despre aceste anchete.

39 Parlamentul European contestă afirmația că decizia atacată a fost motivată insuficient, atât în ceea ce privește existența unui risc de a se aduce atingere protecției obiectivelor activităților de audit, cât și în ceea ce privește inexistența unui interes public superior care să justifice divulgarea.

40 În privința argumentului întemeiat pe pretinsa încălcare a principiului proporționalității, Parlamentul European susține că, în afara faptului că acest argument nu este, în esență, decât o repetare a altor argumente ale reclamantului, problema în discuție în cauză nu are nicio legătură cu testul de proporționalitate, ci cu punerea în balanță a interesului publicului pentru protejarea unui document și a interesului publicului pentru divulgarea conținutului său.

41 În sfârșit, în legătură cu argumentul întemeiat pe faptul că transparența ar putea constitui un interes public superior care justifică divulgarea unui document care altfel face obiectul excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (2) sau (3) din Regulamentul nr. 1049/2001, această pretenție nu ar respecta logica regulamentului menționat.

Aprecierea Tribunalului

42 Articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 permite respingerea cererii de acces la un document în cazul în care divulgarea conținutului său 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.

43 În cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Franchet și Byk/Comisia, punctul 9 de mai sus (punctul 109), Tribunalul a hotărât că articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 trebuia să fie interpretat în sensul că această dispoziție, care vizează protecția obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit, nu este aplicabilă decât dacă divulgarea documentelor în discuție riscă să pună în pericol îndeplinirea acestor activități.

44 Desigur, diferitor 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 a dat naștere raportului la care se solicită accesul este terminată (Hotărârea Franchet și Byk/Comisia, punctul 9 de mai sus, punctul 110).

45 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 ce 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. O astfel de soluție ar fi contrară obiectivului care constă în garantarea accesului publicului la documente privind posibile nereguli săvârșite în gestiunea intereselor financiare în scopul de a da cetățenilor posibilitatea să controleze într-un mod mai eficient legalitatea exercitării prerogativelor de putere publică (Hotărârea Franchet și Byk/Comisia, punctul 9 de mai sus, punctele 111 și 112).

46 Trebuia, așadar, să se verifice dacă, la momentul adoptării deciziilor în discuție în prezenta cauză, erau încă în curs activități de inspecție și de anchetă care ar fi putut să fie puse în pericol prin divulgarea documentelor solicitate și dacă aceste activități s-au desfășurat într-un termen rezonabil (Hotărârea Franchet și Byk/Comisia, punctul 9 de mai sus, punctul 113).

47 Din aceste considerații rezultă că excepția de la dreptul de acces prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 poate fi declarată aplicabilă unui raport de audit a cărui divulgare ar pune în pericol activitățile de inspecție sau de anchetă care s-ar desfășura, într-un termen rezonabil, pe baza conținutului acestuia.

48 În cauză, la primul paragraf din pagina 3 a deciziei atacate, refuzul accesului la Raportul nr. 06/02, invocat de Parlamentul European în temeiul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, este fondat, prin trimiterea făcută la Hotărârea Franchet și Byk/Comisia, punctul 9 de mai sus, pe considerentul că „administrației [Parlamentului European] trebuia să i se acorde un termen rezonabil pentru luarea în considerare și punerea în aplicare imediată a propunerilor [cuprinse în acest Raport nr. 06/02], astfel cum impune articolul 86 din Regulamentul financiar".

49 Potrivit aceluiași paragraf din decizia atacată, „acordarea accesului la [Raportul nr. 06/02] în acest stadiu, chiar și parțial, ar putea compromite utilizarea efectivă a acestui raport și, așadar, «obiectivul auditului»". La primul și la al doilea paragraf din pagina 4 a deciziei atacate, Parlamentul European conchide, în termeni de această dată afirmativi, că acordarea unui asemenea acces, fie și parțial, în acest stadiu, „ar compromite utilizarea efectivă [a] conținutului [Raportului nr. 06/02]" sau „ar aduce atingere obiectivului auditului".

50 Din aceste afirmații rezultă că Parlamentul European susține, în temeiul Hotărârii Franchet și Byk/Comisia, punctul 9 de mai sus, că o divulgare a Raportului nr. 06/02 la data deciziei atacate ar fi fost prea timpurie pentru a-i permite să ducă la bun sfârșit, înainte de orice reformă a cadrului reglementar și/sau legislativ al indemnizației pentru asistență parlamentară, acțiunile imediate preconizate în acest raport.

51 Cu toate acestea, decizia atacată nu menționează nicio procedură concretă de inspecție sau de anchetă ori alte verificări administrative care ar fi fost în curs la momentul acestei decizii și care ar constitui punerea în aplicare a acțiunilor imediate preconizate în Raportul nr. 06/02.

52 Decizia atacată se limitează astfel, în partea consacrată respingerii cererii de acces la Raportul nr. 06/02, să facă referire în mod abstract la necesitatea de a lăsa administrației un termen rezonabil pentru punerea în aplicare imediată a propunerilor cuprinse în acest raport și să menționeze diverse inițiative întreprinse în vederea unei reforme reglementare și/sau legislative a cadrului normativ al asistenței parlamentare.

53 În această privință, referirea la diverse inițiative întreprinse în vederea unei reforme a asistenței parlamentare nu privește atât excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, referitoare la protecția obiectivului activităților de inspecție, de anchetă și de audit, cât mai ales excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (3) din același regulament, referitoare la protecția procesului decizional al instituției. De altfel, tocmai în acest sens, în partea de sus a paginii 4 a deciziei atacate, Parlamentul European menționează că „divulgarea Raportului [nr. 06/02] în acest stadiu ar aduce gravă atingere procesului decizional al Parlamentului European".

54 Unica referire, în decizia atacată, la un caz de anchetă concret apare în partea deciziei în care se respinge cererea de acces la anumite pasaje obliterate din alte rapoarte de audit decât Raportul nr. 06/02, pentru motivul că un acces la aceste pasaje ar determina divulgarea unui pretins caz individual de fraudă aflat în curs de examinare de către Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF). În răspunsul la o întrebare adresată în ședință de Tribunal, Parlamentul European a precizat totuși că Raportul nr. 06/02 nu cuprindea, în ceea ce îl privește, nicio dată nominativă care să permită identificarea unor cazuri individuale.

55 În ședință, Parlamentul European a susținut că procedurile de inspecție și de audit și alte verificări administrative pe baza Raportului nr. 06/02 erau în curs la data deciziei atacate. Cu toate acestea, astfel cum se arată la punctul 51 de mai sus, decizia menționată nu menționează nicio procedură de acest tip. Prin urmare, această decizie, care nu se referă la aceste pretinse proceduri, justifică și mai puțin de ce termenul

lor de îndeplinire trebuia, în august 2008, să fie considerat rezonabil și, mai ales, prin ce anume ducerea la bun sfârșit a acestor proceduri ar fi avut de suferit în urma unei divulgări a Raportului nr. 06/02.

56 Tot în ședință, Parlamentul European a invocat de asemenea argumentul potrivit căruia divulgarea Raportului nr. 06/02 ar fi fost contrară naturii acestui document. Ar fi vorba despre un document intern, întocmit în cadrul Regulamentului financiar, iar nu despre un document care are vocația de a fi făcut public, cum este raportul Curții de Conturi a Uniunii Europene privind execuția bugetului, care este publicat în fiecare an în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*. Potrivit Parlamentului European, divulgarea acestui tip de document intern ar risca să pună auditorii interni ai instituțiilor în situația de a se autolimita în remarcile lor, având drept consecință o eficiență scăzută a auditurilor interne în ceea ce privește funcționarea instituțiilor vizate.

57 Trebuie subliniat de la bun început că această motivare nu este menționată în decizia atacată. Desigur, în paginile 2 și 3 ale respectivei decizii, Parlamentul European a invocat articolul 86 alineatul (1) primul paragraf din Regulamentul financiar, care prevede că auditorul intern consiliază instituția în domeniul gestiunii riscurilor. Însă nu a dedus din aceste prevederi, dintre care una este menționată de altfel într-o altă parte a deciziei atacate decât aceea în care se analizează cererea de acces la Raportul nr. 06/02, niciun argument comparabil cu ceea ce a invocat pentru prima oară în ședință. În rest, faptul că, în speță, Parlamentul European a permis accesul, cel puțin în parte, la 15 dintre cele 16 rapoarte de audit intern vizate în cererea de acces arată că, mai puțin natura de document intern a acestor rapoarte de audit este cea care a determinat o decizie a Parlamentului European de acordare sau de refuz al accesului, cât mai ales tema și conținutul concret al acestor rapoarte.

58 Ținând seama de cele de mai sus, trebuie să se considere că Parlamentul European nu a demonstrat la un standard juridic corespunzător că accesul la Raportul nr. 06/02 ar aduce atingere protecției obiectivelor activităților de audit. Prin urmare, fără a mai fi necesar să se analizeze problema existenței unui interes public superior care să justifice divulgarea conținutului raportului, trebuie să se conchidă că, în măsura în care

prin aceasta se refuză accesul la Raportul nr. 06/02 în temeiul articolului 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, decizia atacată nu este fondată.

Cu privire la încălcarea articolului 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001

Argumentele părților

59 Reclamantul, susținut de intervenientе, arată că Parlamentul European a invocat în mod nejustificat în speță excepția de la dreptul de acces prevăzută la articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001, care vizează protecția procesului decizional al instituției.

60 Astfel, motivele deciziei atacate, întemeiate, pe de o parte, pe faptul că utilizarea de către membrii Parlamentului European a indemnizației pentru asistență parlamentară ar fi un subiect sensibil, care suscită un mare interes în media, și, pe de altă parte, pe faptul că divulgarea Raportului nr. 06/02 ar putea devia procesul decizional, ar constitui afirmații mai curând politice decât juridice, pornind, în plus, de la premisa că transparența și informarea publicului s-ar opune bunei desfășurări a activității reglementare și legislative. Prin urmare, decizia în cauză ar pune sub semnul întrebării principiul fundamental al transparenței.

61 Reclamantul subliniază că interesul superior al publicului de a fi informat nu a fost deloc luat în considerare de Parlamentul European în decizia atacată. Or, ar trebui să se considere mai curând că procesul decizional al unei instituții democratice în domeniile legislativ și reglementar nu poate, în principiu, să fie perturbat de informarea

publicului. Interesul public superior care justifică divulgarea ar fi mai important decât preocuparea de a exclude riscul, la urma urmei, ipotetic, ca dezbaterea publică să fie denaturată de această divulgare. Decizia atacată nu ar cuprinde nicio motivare corespunzătoare de natură să justifice în speță o exceptare de la principiul transparenței.

62 Reclamantul arată că importanța specială acordată în Regulamentul nr. 1049/2001 transparenței, în ceea ce privește documentele și informațiile care țin de activitatea legislativă, nu poate fi invocată pentru a încerca să se justifice o încălcare a obligației de transparență în alte domenii de activitate ale Parlamentului European, în special în domeniul activităților administrative. Transparența nu ar prezenta importanță numai pentru domeniul legislativ, ci și pentru funcția executivă a instituției în cadrul sectoarelor sale administrativ, nelegislativ și intern.

63 Încercarea Parlamentului European de a restrânge principiul transparenței, în calitate de interes public superior, la procesul legislativ după ce un proiect de această natură a fost făcut public ar demonstra o viziune limitată și inexactă a prezentei cauze și a principiilor de bază ale Regulamentului nr. 1049/2001. Parlamentul European ar nega în mod greșit că Raportul nr. 06/02 stabilește principiile pe care s-ar putea întemeia efectuarea unei reforme a cadrului juridic și ar disocia în mod artificial procedura legislativă a dezbaterilor interinstituționale care preced în general prezentarea unui proiect legislativ formal de către Comisie.

64 Deși s-a considerat că Hotărârea Suedia și Turco/Consiliul, punctul 28 de mai sus, nu ar viza decât interesul superior care justifică transparența în materie legislativă, reclamantul apreciază că interesul public superior care justifică transparența ar impune același drept de acces în materii care privesc, ca în speță, gestiunea finanțelor publice.

65 Parlamentul European susține, în ceea ce privește trimiterea făcută de reclamant la Hotărârea Suedia și Turco/Consiliul, punctul 28 de mai sus, că Raportul nr. 06/02 constituia un raport de audit intern, întocmit în cadrul Regulamentului financiar, iar nu un raport de audit extern și nici un aviz juridic. La data deciziei atacate, niciun proces legislativ nu ar fi fost în curs și nu ar fi, așadar, posibil să se invoce în speță beneficiul transparenței crescute care ar fi garantată de articolul 12 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001. Principiile care stau la baza Hotărârii Suedia și Turco/Consiliul, punctul 28 de mai sus, pronunțată în cadrul unei cereri de acces la un aviz juridic formulat în context legislativ, nu ar putea fi transpuse ca atare în cauza de față, care se referă la un raport de audit intern întocmit în afara unei proceduri legislative.

66 Parlamentul European susține că, deși decizia atacată califică Raportul nr. 06/02 drept un „document de referință important", aceasta face trimitere la „procesul de decizie delicat și complex" în curs la momentul respectiv, iar nu la o procedură legislativă, inexistentă la acea vreme. Prin urmare, reclamantul nu ar fi identificat niciun interes public superior care să justifice divulgarea sa. Unicul interes al reclamantului, care se raportează la documente legislative, nu ar putea să se aplice unui raport de audit intern.

67 Așadar, ar fi greșit ca reclamantul să considere Raportul nr. 06/02 ca o formă de „propunere legislativă" care ar trebui analizată în funcție de raționamentul Hotărârii Suedia și Turco/Consiliul, punctul 28 de mai sus. Toate argumentele privind necesitatea ca cetățenii să participe la o dezbatere largă privind conținutul acestui raport ar fi, prin urmare, lipsite de temei.

68 Decizia atacată nu ar fi invocat în mod peremptoriu și nemotivat o necesitate de confidențialitate, ci, dimpotrivă, ar fi descris numeroase inițiative luate la vremea respectivă și procesul decizional delicat și complex încă în curs la momentul acestei decizii. În plus, toate celelalte tentative anterioare de reformă în domeniul în cauză ar fi eșuat, iar situația ar fi fost și mai nesigură în 2008, atât în ceea ce privește principiul

unei reforme, cât și modalitățile concrete ale acesteia. În acest context, putea să existe în mod rezonabil temerea că procesul de reformă eșuează din nou dacă Raportul nr. 06/02 ar fi divulgat. Astfel, această divulgare ar fi permis utilizarea anumitor elemente ale acestui raport pentru a determina eșuarea dezbaterii și pentru a afecta rapiditatea reformei. Ar fi de altfel măsuri tranzitorii și de urgență, care ar avea în vedere preîntâmpinarea riscului unui eșec al procesului de reformă, măsurile pe care Parlamentul European le-ar fi adoptat în iulie 2008. Ar fi, așadar, greșit ca reclamantul să pretindă că ar fi eronată invocarea de către Parlamentul European a unui proces decizional în curs pentru a respinge cererea de acces în temeiul articolului 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001.

Aprecierea Tribunalului

69 Articolul 4 alineatul 3 din Regulamentul nr. 1049/2001 prevede, la primul paragraf, 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”.

70 Potrivit unei jurisprudențe constante, aplicarea acestei excepții presupune să se fi dovedit faptul că accesul la documentul în cauză, întocmit de o instituție pentru uzul său intern, putea aduce atingere în mod concret și efectiv protecției procesului decizional al instituției și că acest risc de a aduce atingere interesului protejat era previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic (în plus față de jurisprudența amintită la punctele 29 și 30 de mai sus, a se vedea de asemenea în acest sens Hotărârea Tribunalului din 18 decembrie 2008, Muñiz/Comisia, T-144/05, nepublicată în Repertoriu, punctul 74).

71 Mai mult, pentru a face obiectul excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, atingerea adusă procesului decizional trebuie să fie gravă. Astfel, aceasta este gravă în special atunci când divulgarea conținutului documentului în cauză are un impact important asupra procesului decizional. Aprecierea gravității depinde de toate circumstanțele cauzei și în special de efectele negative ale acestei divulgări asupra procesului decizional invocate de instituție (Hotărârea Muñiz/Comisia, punctul 70 de mai sus, punctul 75).

72 Trebuie subliniat mai întâi că Raportul nr. 06/02, care este un raport de audit întocmit de Serviciul de audit intern al Parlamentului European în aplicarea articolului 86 din Regulamentul financiar, este un document întocmit de instituție pentru uzul său intern.

73 În continuare, este clar că acest document, care, potrivit deciziei atacate, „enunța principiile pe care se putea întemeia o revizie a cadrului legal al activității de asistență parlamentară" și „conținea propuneri care necesită adoptarea unei decizii de către autoritățile publice competente", avea legătură cu o problemă cu privire la care instituția nu luase încă o decizie.

74 În această privință, nu se contestă efectiv că deciziile referitoare la statutul membrilor Parlamentului European adoptate de acesta înainte de decizia atacată nu epuizau problema mai largă a reformei statutului asistenței parlamentare. Procesul decizional al Parlamentului European, indiferent dacă este condus de această instituție singură sau împreună cu Consiliul, cu Comisia și cu statele membre, nu luase, așadar, sfârșit cu aceste decizii.

75 Prin urmare, trebuie să se analizeze dacă, în decizia atacată, Parlamentul European a stabilit în mod corect că divulgarea Raportului nr. 06/02 ar aduce gravă atingere procesului său decizional și, în cazul unui răspuns pozitiv, dacă nu exista un interes public superior care să justifice divulgarea sa.

76 În decizia atacată, Parlamentul European a evidențiat că era încă în curs un „proces decizional, sensibil și complex […], în cadrul căruia [Raportul nr. 06/02] constituia un important document de referință” și că „utilizarea dată de membrii Parlamentului European indemnizațiilor puse la dispoziția lor este un subiect sensibil, urmărit cu mare interes de media”. Parlamentul European a continuat afirmând că „elemente din Raportul nr. 06/02 ar putea fi utilizate pentru a devia dezbaterea privind reforma sistemului și pentru a compromite o reformă rapidă”. Parlamentul European a susținut, prin urmare, că „divulgarea [Raportului nr. 06/02] în acest stadiu ar aduce gravă atingere procesului decizional al Parlamentului European, mergând chiar mai departe, în condițiile în care reforma în cauză nu ar putea să fie dusă la bun sfârșit numai de către Parlamentul European”. În continuarea deciziei atacate, Parlamentul European a reluat aceeași afirmație referitoare la atingerea adusă procesului său decizional.

77 Din această motivare a deciziei atacate rezultă că refuzul accesului este, în esență, întemeiat pe temerea că elemente din Raportul nr. 06/02 „ar putea” fi utilizate pentru a devia dezbaterea privind reforma.

78 Decizia atacată nu cuprinde totuși niciun element tangibil care să permită să se concluzioneze că acest risc de atingere adusă procesului decizional era, la data adoptării acesteia, previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic.

79 În special, decizia atacată nu menționează nimic despre existența, la data adoptării sale, a unor atingeri sau a unor tentative de a se aduce atingere procesului decizional în curs și nici a unor motive obiective care să permită în mod rezonabil să se prevadă că asemenea atingeri ar apărea în caz de divulgare a Raportului nr. 06/02.

80 În această privință, împrejurarea că utilizarea de către membrii Parlamentului European a mijloacelor financiare puse la dispoziția lor ar fi un subiect sensibil urmărit cu interes de media – ceea ce reclamantul nu neagă, ci dimpotrivă – nu poate constitui, în sine, un motiv obiectiv suficient pentru existența temerii de o atingere gravă adusă procesului decizional, fără a pune sub semnul întrebării însuși principiul transparenței impus de Tratatul CE.

81 De asemenea, complexitatea invocată a procesului decizional nu constituie, în sine, un motiv special pentru existența temerii că divulgarea Raportului nr. 06/02 ar aduce o gravă atingere acestui proces.

82 În ceea ce privește faptul, invocat de Parlamentul European, că mai multe încercări de reformă a asistenței parlamentare ar fi eșuat în trecut, trebuie să se constate că acest lucru nu este menționat în decizia atacată. Faptul respectiv nu este invocat decât tardiv, în fața Tribunalului, și fără niciun indiciu că aceste eșecuri ar fi fost cauzate de atingeri aduse procesului decizional rezultate dintr-o divulgare a unor informații sensibile.

83 În orice caz, și chiar presupunând că Parlamentul European ar fi dovedit că divulgarea Raportului nr. 06/02 ar aduce gravă atingere procesului său decizional, trebuie să se constate că decizia atacată nu cuprinde nicio motivare în ceea ce privește problema dacă un interes public superior nu impunea, cu toate acestea, divulgarea respectivului raport.

84 Astfel, afirmația, cuprinsă în decizia atacată, potrivit căreia „cererea de confirmare nu conține niciun argument de natură să justifice divulgarea" nu poate fi considerată o asemenea motivare. În această privință, trebuie amintit că, în conformitate cu articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1049/2001, autorul cererii de acces la documente nu este obligat să își justifice cererea.

85 Ținând seama de considerațiile de mai sus, din care rezultă că, în decizia atacată, Parlamentul European nu a dovedit că accesul la Raportul nr. 06/02 ar aduce gravă atingere procesului său decizional și, în orice caz, nu și-a motivat refuzul accesului având în vedere exigența lipsei unui interes public superior, trebuie să se conchidă că decizia atacată nu este fondată în măsura în care prin aceasta se refuză accesul la Raportul nr. 06/02 în temeiul articolului 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001.

86 În aceste condiții, trebuie admisă prezenta acțiune și trebuie anulată decizia atacată în măsura în care prin aceasta se refuză reclamantului accesul la Raportul nr. 06/02.

Cu privire la cheltuielile de judecată

87 Potrivit articolului 87 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Potrivit articolului 87 alineatul (4) primul paragraf din același regulament, statele membre care intervin în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată.

88 Întrucât Parlamentul European a căzut în pretenții, se impune obligarea sa la plata cheltuielilor de judecată efectuate de reclamant, conform concluziilor acestuia. Regatul Danemarcei, Republica Finlanda și Regatul Suediei suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a doua)

declară și hotărăște:

1) **Decizia A(2008) 10636 a Parlamentului European din 11 august 2008 este anulată în măsura în care prin aceasta se respinge cererea de acces la Raportul nr. 06/02 al Serviciului de audit intern al Parlamentului European din 9 ianuarie 2008, intitulat „Auditarea indemnizațiilor acordate pentru asistență parlamentară”.**

2) **Parlamentul European suportă propriile cheltuieli de judecată, precum și cheltuielile de judecată efectuate de domnul Ciarán Toland.**

3) **Regatul Danemarcei, Republica Finlanda și Regatul Suediei suportă propriile cheltuieli de judecată.**

Forwood Dehousse Schwarcz

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 7 iunie 2011.

Semnături