Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera întâi)

26 aprilie 2016*

„Acces la documente — Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 — Documente referitoare la un dosar de investigație al OLAF — Acțiune în anulare — Respingeri implicite și explicite ale cererilor de acces — Excepție privind protecția vieții private și a integrității persoanelor — Excepție privind protecția intereselor comerciale ale unui terț — Excepție privind protecția procesului decizional — Obligația de motivare — Răspundere extracontractuală”

În cauza T-221/08,

Guido Strack, cu domiciliul în Köln (Germania), reprezentat de H. Tettenborn și de N. Lödler, avocați,

reclamant,

împotriva

Comisiei Europene, reprezentată inițial de P. Costa de Oliveira și de B. Eggers, ulterior de Eggers și de J. Baquero Cruz, în calitate de agenți,

pârâtă,

având ca obiect, pe de o parte, o cerere de anulare a tuturor deciziilor implicite și explicite ale Comisiei adoptate în urma cererilor inițiale de acces la documente prezentate de domnul Strack la 18 și la 19 ianuarie 2008 și, pe de altă parte, o cerere de despăgubiri,

TRIBUNALUL (Camera întâi),

compus din doamna I. Pelikánova, președinte, și domnii E. Buttigieg (raportor) și L. Madise, judecători,

grefier: doamna K. Andová, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 21 octombrie 2014,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: germana.

Hotărâre[1] *[omissis]*

Procedura și concluziile părților

37 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 6 iunie 2008, reclamantul a formulat prezenta acțiune. Printr-un act separat depus la grefa Tribunalului la 8 septembrie 2008, Comisia a ridicat o excepție de inadmisibilitate în temeiul articolului 114 din Regulamentul de procedură al Tribunalului din 2 mai 1991, care a fost unită cu fondul prin Ordonanța Tribunalului (Camera a treia) din 14 ianuarie 2010.

38 În urma adaptării concluziilor, în special prin actul depus la grefa Tribunalului la 7 septembrie 2010, reclamantul solicită Tribunalului:

— anularea deciziilor implicite și explicite de respingere a cererilor de acces la documentele Comisiei și la documentele OLAF, astfel cum au fost adoptate de Comisie în cadrul soluționării cererilor inițiale de acces din 18 și din 19 ianuarie 2008 și a cererilor de confirmare din 22 februarie, din 18 aprilie și în particular din 21 aprilie 2008, și în special a deciziilor din 19 mai și 17 iunie 2008 și din 30 aprilie și 7 iulie 2010, în măsura în care prin acestea se resping, în tot sau în parte, cererile de acces la documente menționate;

— obligarea Comisiei la plata de despăgubiri într-un cuantum corespunzător, care nu poate fi însă mai mic decât o despăgubire simbolică de un euro;

— obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

39 Comisia solicită Tribunalului în esență:

— respingerea acțiunii;

— obligarea reclamantului la plata cheltuielilor de judecată.

40 Prin scrisoarea din 5 iulie 2010, Tribunalul a informat părțile că, prin decizia din 2 iulie 2010, camera sesizată a respins cererea de extindere a obiectului acțiunii la decizia explicită de respingere din 17 iunie 2008 și a admis cererea de extindere a obiectului acțiunii la prima decizie a OLAF.

41 Prin decizia din 16 noiembrie 2010, notificată părților la 25 noiembrie 2010, Tribunalul a admis cererea reclamantului având ca obiect extinderea obiectului acțiunii la a doua decizie a OLAF.

42 În urma plecării judecătorului raportor, cauza a fost reatribuită. Întrucât compunerea camerelor Tribunalului a fost modificată, judecătorul raportor a fost repartizat Camerei întâi, căreia, în consecință, i-a fost atribuită prezenta cauză. La propunerea judecătorului raportor, Tribunalul (Camera întâi) a decis deschiderea fazei orale a procedurii.

43 Prin Ordonanța din 5 februarie 2014, în conformitate cu articolul 65 litera (b), cu articolul 66 alineatul (1) și cu articolul 67 alineatul (3) al treilea paragraf din Regulamentul de procedură din 2 mai 1991, a fost adoptată o măsură de cercetare judecătorească prin care s-a pus în vedere Comisiei să prezinte o copie a versiunilor confidențiale ale tuturor documentelor legate de cererea nr. 590/2008, precizându-se totodată că aceste documente nu vor fi comunicate reclamantului. Prin scrisoarea din 5 martie 2014, Comisia a dat curs acestei măsuri de cercetare judecătorească.

1 — Sunt redate numai punctele din prezenta hotărâre a căror publicare este considerată utilă de către Tribunal.

44 În cadrul măsurilor de organizare a procedurii prevăzute la articolul 64 din Regulamentul de procedură din 2 mai 1991, Tribunalul a invitat părțile să răspundă la anumite întrebări. Părțile s-au conformat acestor solicitări în termenele stabilite. Astfel, Comisia și reclamantul au răspuns, la 5 și, respectiv, la 6 martie 2014, la unele întrebări adresate de Tribunal. Prin memoriul din 27 martie 2014, reclamantul a prezentat observații cu privire la răspunsurile Comisiei din 5 martie 2014.

45 La 20 octombrie 2014, reclamantul a depus la grefa Tribunalului o scrisoare privind o decizie a OLAF din 31 iulie 2014, având ca obiect „reexaminarea răspunsului la cererea [sa] de acces la date cu caracter personal, OF/2002/0356” (denumită în continuare „decizia de reexaminare a OLAF din 31 iulie 2014”), adoptată în temeiul articolului 13 din Regulamentul nr. 45/2001, un tabel recapitulativ al documentelor în discuție și anexa la acesta din urmă, cuprinzând documente deținute de OLAF.

46 În ședința din 21 octombrie 2014 au fost ascultate pledoariile părților și răspunsurile acestora la întrebările orale adresate de Tribunal.

47 Prin scrisoarea din 4 noiembrie 2014, Comisia a prezentat observații cu privire la scrisoarea reclamantului din 20 octombrie 2014 (a se vedea punctul 45 de mai sus).

48 În urma observațiilor scrise ale Comisiei din 2 decembrie 2014, având ca obiect observațiile scrise ale reclamantului din 7 noiembrie 2014, referitoare la răspunsurile scrise ale Comisiei din 22 octombrie 2014 la întrebări adresate de Tribunal în vederea ședinței, președintele Camerei întâi a Tribunalului a închis faza orală a procedurii la 8 decembrie 2014.

În drept *[omissis]*

II – *Cu privire la cererea de anulare [omissis]*

C – *Cu privire la cererea nr. 590/2008 [omissis]*

3. Cu privire la fondul cererii *[omissis]*

b) Cu privire la motivele și obiecțiile care pun în discuție temeinicia respingerilor parțiale sau totale ale accesului la documente *[omissis]*

i) Cu privire la documentele cuprinse în lista OLAF din 30 aprilie 2010 *[omissis]*

Cu privire la documentele divulgate anterior *[omissis]*

128 Obiectul Regulamentului nr. 1049/2001 este de a permite publicului în general accesul la documentele instituțiilor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 1 februarie 2007, Sison/Consiliul, C-266/05 P, Rep., EU:C:2007:75, punctele 43 și 44) și, după cum OLAF a remarcat de altfel în titlul 7 din prima sa decizie, documentele divulgate în temeiul regulamentului menționat intră în domeniul public (Hotărârea Catinis/Comisia, punctul 86 de mai sus, EU:T:2014:267, punctul 62; a se vedea de asemenea Hotărârea Agapiou Joséphidès/Comisia și EACEA, punctul 82 de mai sus, EU:T:2010:442, punctul 116, și Ordonanța din 7 martie 2013, Henkel și Henkel France/Comisia, T-64/12, EU:T:2013:116, punctul 47).

129 Această consecință este reflectată de asemenea la articolul 9 alineatul (2) litera (e) din anexa la Regulamentul de procedură al Comisiei, cuprinzând norme referitoare la aplicarea Regulamentului nr. 1049/2001, astfel cum rezultă această anexă din Decizia 2001/937/CE, CECO, Euratom a Comisiei

din 5 decembrie 2001 de modificare a regulamentului său de procedură (JO L 345, p. 94, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 148), în temeiul căruia documentele deja divulgate în urma unei cereri anterioare sunt furnizate „automat” la cerere.

130 Desigur, astfel cum a remarcat Comisia, în cauza în care s-a dat Ordonanța din 14 ianuarie 2014, Miettinen/Consiliul (T-303/13, EU:T:2014:48, punctele 17-19), Tribunalul a statuat că, întrucât fusese acordat reclamantului accesul la documentul solicitat, acesta obținuse singurul rezultat pe care i-l putea procura acțiunea formulată. Cu toate acestea, spre deosebire de cazul de față, în cauza Miettinen/Consiliul, citată anterior, documentul solicitat făcuse într-adevăr obiectul unei divulgări către public, astfel încât nu se poate deduce din această decizie că simpla împrejurare că persoana în cauză a avut acces, indiferent în ce temei, la documentul solicitat ar împiedica-o, în orice situație, să solicite accesul la același document în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001, deși acest document nu a fost divulgat publicului.

131 În consecință, este limpede că prima decizie a OLAF, în măsura în care prin aceasta s-a refuzat să se acorde reclamantului accesul la documentele care poartă mențiunea „PD” în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001, nu permite, dacă este cazul și astfel cum Comisia a subliniat de asemenea în înscrisurile sale, ca documentele menționate să fie considerate publice, ceea ce reprezintă tocmai scopul avut în vedere de reclamant și corespunde obiectivului urmărit prin Regulamentul nr. 1049/2001, care constă în a conferi un acces cât mai larg posibil la documente în vederea unei transparențe sporite, pentru asigurarea unei mai bune participări a cetățenilor la procesul de decizie, garantând o mai mare legitimitate, eficacitate și responsabilitate a administrației față de cetățeni într-un sistem democratic, astfel cum arată considerentul (2) al Regulamentului nr. 1049/2001 (Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul, C-39/05 P și C-52/05 P, Rep., EU:C.2008:374, punctul 45).

132 În consecință, împrejurarea că reclamantul deținea deja documentele vizate prin cererea sa de acces și că, prin urmare, obiectivul acesteia din urmă nu era de a-i permite să ia cunoștință despre conținutul lor, ci mai degrabă de a le divulga unor terți este irelevantă, cu atât mai mult cu cât motivele care justifică decizia reclamantului de a formula o asemenea cerere nu sunt pertinente, întrucât Regulamentul nr. 1049/2001 nu prevede nici că persoana interesată trebuie să își motiveze cererea de acces la documente, nici că motivele care justifică o asemenea cerere pot juca un rol în admiterea ori în respingerea sa (Ordonanța Henkel și Henkel France/Comisia, punctul 128 de mai sus, EU:T:2013:116, punctul 47).

133 În mod analog, trebuie respins argumentul Comisiei întemeiat pe sarcina de lucru excesivă care ar rezulta pentru aceasta din obligația de a permite accesul la documente care se află deja în posesia solicitantului, chiar dacă acesta din urmă nu a avut acces la documentele menționate în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001.

134 Este suficient să se arate în această privință că, dacă o instituție poate, în împrejurări excepționale, să refuze accesul la documente pentru motivul că volumul de muncă aferent divulgării lor ar fi disproporționat în raport cu obiectivele urmărite prin cererea de acces la aceste documente (Hotărârea Strack/Comisia, punctul 56 de mai sus, EU:C.2014:2250, punctul 28), Comisia nu a susținut, în orice caz, existența unor astfel de împrejurări excepționale în speță. Mai mult, este vorba în mare parte despre documente care au fost divulgate deja anterior de aceeași instituție.

135 În consecință, Comisia nu poate invoca simpla împrejurare că solicitantul accesului se afla deja sau se presupune că se afla în posesia documentelor solicitate, dar în alt temei, pentru a refuza să examineze cererea de acces la aceleași documente în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001, cu excepția documentelor care, precum anexa la documentul nr. 267, au devenit accesibile publicului în special ca urmare a publicării lor.

136 În aceste condiții, prezentul motiv trebuie admis în măsura în care privește documentele care s-au aflat sau care se află în posesia reclamantului, ca urmare a faptului că el este autorul lor, sau care au fost divulgate anterior în alt temei decât Regulamentul nr. 1049/2001, fără a fi devenit însă accesibile publicului.

Cu privire la documentele nedivulgate *[omissis]*

– Cu privire la pretinsa încălcare a articolului 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 *[omissis]*

148 Este necesar să se arate mai întâi că, potrivit jurisprudenței, invocarea excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, aplicabilă după luarea unei decizii, este încadrată de condiții stricte. Ea acoperă numai anumite tipuri de documente, iar condiția de natură să justifice refuzul divulgării este ca aceasta să aducă o „gravă” atingere procesului decizional al instituției (Hotărârea Comisia/Agrofert Holding, punctul 139 de mai sus, EU:C:2012:394, punctul 77).

149 Trebuie arătat în continuare că cererea nr. 590/2008 se caracterizează prin faptul că vizează nu doar un singur document, ci un ansamblu de documente desemnate în mod global. Astfel cum reiese din cuprinsul punctului 69 de mai sus, reclamantul a solicitat în esență accesul la un ansamblu de documente, desemnate în mod general, și anume integralitatea dosarului de investigație al OLAF OF/2002/0356, transcrierile complete și corecte ale înregistrărilor sonore care figurează în acest dosar, documentele de orice fel care nu figurau în acest dosar, dar care priveau totuși cauza/investigația sus-menționată sau persoana sa. Prima decizie a OLAF precizează în această privință că dosarul OLAF cuprinde toate documentele referitoare la cauza menționată și că nu există documente legate de cauză care să nu se afle în dosar și care să fie cuprinse în cererea nr. 590/2008.

150 Astfel cum s-a arătat la punctul 91 de mai sus, în acest tip de situație, recunoașterea unei prezumții generale potrivit căreia divulgarea documentelor de o anumită natură ar putea aduce, în principiu, atingere protecției unuia dintre interesele enumerate la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001 permite instituției în cauză să trateze o cerere globală și să răspundă la aceasta în mod corespunzător (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/EnBW, punctul 90 de mai sus, EU:C:2014:112, punctele 65 și 68).

151 Prima decizie a OLAF indică în această privință că documentele cuprinse în categoria 1 privesc note de dosar pregătite de investigatorii însărcinați cu dosarul de investigație în discuție și conțin raționamentul și analiza investigatorilor și a altor agenți competenți în legătură cu desfășurarea și orientarea investigației, asupra unor probleme atât de fond, cât și de administrare. Potrivit aceleiași decizii, documentele din categoria 2 au legătură cu corespondența dintre membrii personalului OLAF sau dintre personalul menționat și cel al Comisiei în ceea ce privește investigația în discuție, cu pregătirea răspunsurilor către Ombudsman sau cu întrebări ale Parlamentului European. Aceste documente conțin reflecții ale OLAF și ale serviciilor Comisiei cu privire la investigația menționată, care au condus la decizii interne. În sfârșit, documentul din categoria 7 este un proiect de raport final al investigației în cauză.

152 Prima decizie a OLAF precizează că, deși operațiunile investigației au încetat, documentele din categoriile 1, 2 și 7, la care se refuză accesul, au fost redactate exclusiv pentru uz intern, conțin avize destinate unei utilizări interne și fac parte din deliberările și consultările preliminare din cadrul OLAF și al Comisiei. Documentele menționate au fost difuzate investigatorilor OLAF și serviciilor Comisiei pentru a obține informații precise din partea funcționarilor în cauză. Aceste documente conțin poziții provizorii în ceea ce privește strategiile de investigație posibile, activități operaționale și decizii care urmează a fi luate. Ele conțin reflecții, analiza situației de fapt și măsurile avute în vedere și reflectă procesul de elaborare a corespondenței externe.

153 Astfel cum arată în mod întemeiat prima decizie a OLAF, un acces al publicului la asemenea documente ar fi deosebit de prejudiciabil pentru capacitatea Comisiei, și în special a OLAF, de a-și îndeplini misiunea de combatere a fraudei, în interes public. Divulgarea documentelor în cauză ar dăuna în mod considerabil procesului decizional al Comisiei și al OLAF, întrucât ar compromite în mod serios deplina independență a investigațiilor viitoare ale OLAF și obiectivele acestora, dezvăluind strategia și metodele de lucru ale OLAF și reducând posibilitatea acestuia din urmă de a obține de la colaboratorii săi aprecieri independente și de a consulta serviciile Comisiei în legătură cu teme foarte sensibile. Ea ar risca de asemenea să descurajeze particularii să trimită informații referitoare la eventuale fraude și ar priva astfel OLAF și Comisia de informații utile pentru a declanșa investigațiile pentru protecția intereselor financiare ale Uniunii [a se vedea în acest sens Hotărârea Catinis/Comisia, punctul 86 de mai sus, EU:T:2014:267, punctul 54, în legătură cu o investigație în curs a OLAF legată de excepția privind protecția obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001].

154 Această concluzie se impune cu atât mai mult cu cât, potrivit jurisprudenței, atunci când, precum în prezenta cauză, documentele în discuție fac parte dintr-un domeniu specific al dreptului Uniunii, în speță protecția intereselor financiare ale Uniunii și combaterea fraudei, a corupției și a oricărei alte activități care prejudiciază interesele financiare ale Uniunii, excepțiile de la dreptul de acces la documente care figurează în special la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001 nu pot fi interpretate fără a ține cont de normele specifice care reglementează accesul la aceste documente (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/EnBW, punctul 90 de mai sus, EU:C:2014:112, punctul 83).

155 Astfel cum se amintește la articolul 3 din Decizia 1999/352/CE, CECO, Euratom a Comisiei din 28 aprilie 1999 de instituire a OLAF (JO L 136, p. 20, Ediție specială, 01/vol. 2, p. 148), OLAF exercită atribuții de investigare în condiții de deplină independență (a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 iulie 2008, Franchet și Byk/Comisia, T-48/05, Rep., EU:T:2008:257, punctul 255).

156 Articolul 8 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1073/1999 al Parlamentului European și al Consiliului din 25 mai 1999 privind investigațiile efectuate de OLAF (JO L 136, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 2, p. 129), adoptat în temeiul articolului 324 TFUE în vederea combaterii fraudei și a oricăror alte activități ilegale ce prejudiciază interesele financiare ale Uniunii, prevede că toate informațiile transmise sau obținute în cursul investigațiilor interne, indiferent de forma acestora, sunt supuse secretului profesional. Ele nu pot fi comunicate decât persoanelor din cadrul instituțiilor Uniunii sau din statele membre a căror funcție necesită cunoașterea acestora și nu pot fi utilizate în alte scopuri decât în combaterea fraudei, a corupției sau a oricăror alte activități ilegale.

157 Astfel cum a arătat Comisia, confidențialitatea specială de care beneficiază documentele menționate legate de investigație chiar și, până la un anumit punct, în privința persoanelor vizate aparent de o asemenea investigație (a se vedea în acest sens Hotărârea Franchet și Byk/Comisia, punctul 155 de mai sus, EU:T:2008:257, punctul 255) se justifică nu numai în măsura în care OLAF colectează în cadrul unei asemenea investigații secrete comerciale sensibile și informații deosebit de sensibile despre persoane, a căror divulgare ar putea dăuna în mod considerabil reputației lor, ci și în măsura în care accesul la documentele referitoare la o investigație internă a OLAF, chiar și după închiderea procedurii în cauză, și mai ales la cele care conțin avize destinate uzului intern în cadrul deliberărilor și al consultărilor preliminare în cadrul OLAF ar risca să împiedice grav lucrările acestui organ, să dezvăluie metodologia și strategia de investigare a OLAF, să afecteze disponibilitatea persoanelor care intervin în procedură de a colabora în viitor și, prin urmare, să compromită funcționarea corectă a procedurilor în cauză și realizarea obiectivelor urmărite.

158 Dacă Regulamentele nr. 1049/2001 și 1073/1999 nu cuprind dispoziții care să prevadă expres supremația unuia dintre regulamente asupra celuilalt și dacă se impune să se asigure o aplicare a fiecăruia dintre aceste regulamente care să fie compatibilă cu cea a celuilalt și să se permită astfel o

aplicare coerentă a acestora (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/EnBW, punctul 90 de mai sus, EU:C:2014:112, punctul 84), în speță, o asemenea aplicare justifică din plin recunoașterea unei prezumții de refuz al accesului.

159 La aceasta se adaugă faptul că, potrivit jurisprudenței Curții, activitatea administrativă a Comisiei nu impune aceeași întindere a accesului la documente precum cea impusă de activitatea legislativă a unei instituții a Uniunii (Hotărârea Comisia/EnBW, punctul 90 de mai sus, EU:C:2014:112, punctul 91).

160 Rezultă că, în ceea ce privește procedurile de investigație internă ale OLAF în temeiul Regulamentului nr. 1073/1999, o prezumție generală privind lipsa accesului la documentele legate de investigație și mai ales la cele care conțin avize destinate uzului intern în cadrul deliberărilor și al consultărilor preliminare din cadrul OLAF poate rezulta în special din dispozițiile respectivului regulament.

161 În aceste condiții, Comisia era îndreptățită, în cadrul aplicării excepțiilor prevăzute la articolul 4 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1049/2001, să prezume, fără a efectua o examinare concretă și individuală a fiecăruia dintre documentele în cauză, că un acces al publicului la aceste documente, în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001, ar aduce în principiu atingere protecției intereselor care erau vizate în acestea pentru a deduce că toate documentele amintite erau acoperite de excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf din același regulament.

162 Având în vedere considerațiile care precedă, prezumția generală de atingere adusă intereselor protejate în special la articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, care se justifică pentru a evita orice risc de atingere gravă adusă procesului decizional în sensul dispoziției menționate, se impune independent de aspectul dacă cererea de acces privește o procedură de investigație deja închisă sau o procedură pendinte.

163 Nici împrejurarea că un document referitor la o investigație internă a OLAF este datat ulterior închiderii investigației în cauză nu se poate opune ca divulgarea acestuia să fie refuzată în temeiul prezumției generale de refuz al accesului atât timp cât acest document este legat de investigația menționată, conține informații referitoare la avize destinate uzului intern în cadrul deliberărilor și al consultărilor preliminare din cadrul OLAF și cuprinde, așadar, informații a căror dezvăluire ar putea compromite activitatea OLAF în cadrul misiunii sale de combatere a fraudei și a corupției.

164 De asemenea, trebuie respins argumentul reclamantului potrivit căruia corespondența dintre OLAF și Comisie nu poate, în orice caz, releva documente care conțin avize destinate uzului „intern” în cadrul deliberărilor și al consultărilor preliminare în sensul articolului 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, în măsura în care OLAF și Comisia nu ar trebui să fie considerate ca făcând parte din aceeași instituție. În această privință, este suficient să se arate că Regulamentul nr. 1049/2001 este aplicabil OLAF, în măsura în care acesta este recunoscut, în sensul respectivului regulament, ca făcând parte din Comisie, care este menționată la articolul 1 litera (a) din regulamentul respectiv printre instituțiile cărora li se aplică acesta din urmă.

165 Aceeași situație este valabilă în privința argumentului potrivit căruia corespondența OLAF cu terți ar trebui să fie exclusă în mod necesar din excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001. Astfel, asemenea comunicări pot conține în mod vădit informații referitoare la avize destinate uzului intern în cadrul deliberărilor și al consultărilor preliminare din cadrul instituției în cauză, în conformitate cu dispoziția menționată, iar refuzul divulgării lor se impune, așadar, pentru a garanta independența OLAF și confidențialitatea misiunii sale.

166 Pe de altă parte, contrar susținerilor reclamantului, documentul nr. 2 din lista OLAF din 30 aprilie 2010 nu poate fi considerat ca fiind clasat în mod eronat printre notele din dosarul investigației, în măsura în care este vorba despre o „notă pentru dosarul de investigație al OLAF”, care privește o

cercetare legată de cauza în discuție. Aceeași situație este valabilă în privința documentului nr. 34, care face parte în mod vădit din notele pentru dosarul de investigație în cauză, astfel cum a putut constata Tribunalul.

167 În plus, reclamantul nu a demonstrat, în cererile sale de acces, existența unui interes public care ar justifica totuși permiterea accesului la documentele investigației în discuție. Or, revine reclamantului sarcina de a invoca în mod concret împrejurări care stau la baza unui interes public care justifică divulgarea documentelor vizate (a se vedea în acest sens Hotărârea Strack/Comisia, punctul 56 de mai sus, EU:C:2014:2250, punctul 128). Pe de altă parte, din prima decizie a OLAF rezultă că acesta din urmă a examinat într-adevăr existența unor interese superioare pentru a considera că niciun element nu îi permitea să concluzioneze că exista un asemenea interes superior. Simpla invocare a principiului transparenței și a importanței sale nu poate fi suficientă în această privință (a se vedea în acest sens Hotărârea Strack/Comisia, punctul 56 de mai sus, EU:C:2014:2250, punctele 129 și 131). În sfârșit, teza reclamantului potrivit căreia ar exista un interes special pentru transparență în cazul precis al investigațiilor interne în materie de fraudă, precum cea în cauză, pentru a evita, garantând o transparență absolută, orice aparență de utilizare a unor procedee arbitrare și nelegale, care ar aduce prejudicii reputației instituțiilor și a societăților implicate în investigație, trebuie respinsă, asemenea considerații nefiind, în mod evident, de natură să aibă prioritate față de motivele imperioase care justifică refuzul divulgării informațiilor în cauză.

168 În sfârșit, prezumția generală de refuz al accesului sus-menționată presupune faptul că documentele cărora le este aplicabilă ies din sfera obligației de a se divulga parțial conținutul lor în temeiul articolului 4 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1049/2001 (a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/EnBW, punctul 89 de mai sus, EU:C:2014:112, punctele 134 și 135).

169 Pentru toate aceste motive, Comisia putea refuza în mod valabil accesul la documentele care conțineau mențiunea „NA”, întemeindu-se pe articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001.

[omissis]

Cu privire la documentele divulgate parțial

– Cu privire la pretinsa încălcare a articolului 4 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 1049/2001
[omissis]

198 S-a statuat deja că divulgarea datelor personale care privesc exclusiv solicitantul de acces în cauză nu poate fi înlăturată pentru motivul că ar aduce atingere protecției vieții private și integrității individului (Hotărârea din 22 mai 2012, Internationaler Hilfsfonds/Comisia, T-300/10, Rep., EU:T:2012:247, punctul 107).

199 Aceasta trebuie să fie situația în special atunci când, precum în speță, niciun element nu permitea să se considere că reclamantul, care urmărea printre altele să facă publice pretinsele disfuncții din cadrul OLAF în soluționarea plângerii sale, ar fi dorit să limiteze accesul la datele sale personale. Pe de altă parte, prima decizie a OLAF i-a permis accesul la datele care îl priveau, precizându-se că intervenea în acest sens doar în temeiul Regulamentului nr. 45/2001, fără a-i cere să clarifice întinderea cererii de acces în temeiul articolului 6 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001, astfel încât reproșul adresat de Comisie reclamantului, în sensul că nu a fost clar în această privință, este inoportun.

200 În consecință, în mod eronat, în special în ceea ce privește documentele menționate de reclamant la punctul 173 de mai sus, Comisia a refuzat să divulge identitatea reclamantului în temeiul excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul nr. 1049/2001, astfel încât motivul trebuie admis în această măsură și respins în rest.

[omissis]

Cu privire la documentele nr. 266 și nr. 268 și la fișele de parcurs *[omissis]*

– Cu privire la fișele de parcurs *[omissis]*

249 Noțiunea „document”, care face obiectul unei definiții largi la articolul 3 litera (a) din Regulamentul nr. 1049/2001 (a se vedea în acest sens Hotărârea din 12 septembrie 2007, API/Comisia, T-36/04, Rep., EU:T:2007:258, punctul 59), vizează „orice conținut, indiferent de suport (scris pe hârtie sau stocat sub formă electronică, înregistrare sonoră, vizuală sau audiovizuală) privind un subiect referitor la politicile, activitățile și deciziile care țin de competența instituției”.

250 Rezultă că definiția care figurează la articolul 3 litera (a) din Regulamentul nr. 1049/2001 este întemeiată în esență pe existența unui conținut păstrat, care să poată fi reprodus sau consultat după elaborarea sa, cu precizarea, pe de o parte, că natura suportului de stocare, tipul și natura conținutului stocat, precum și dimensiunea, mărimea, importanța sau prezentarea unui conținut sunt lipsite de importanță în ceea ce privește problema dacă acest conținut este sau nu este cuprins în definiția amintită și, pe de altă parte, că singura limitare care se referă la conținutul susceptibil de a fi vizat prin această definiție este condiția potrivit căreia conținutul amintit trebuie să privească o materie referitoare la politicile, activitățile și deciziile care țin de competența instituției în cauză (a se vedea prin analogie Hotărârea din 26 octombrie 2011, Dufour/BCE, T-436/09, Rep., EU:T:2011:634, punctele 88 și 90-93).

251 Prin urmare, niciun element nu permite să se excludă fișele de parcurs din domeniul de aplicare al articolului 3 litera (a) din Regulamentul nr. 1049/2001, al cărui conținut nu poate fi în niciun caz restrâns printr-o normă de organizare internă adoptată eventual de instituții, precum modalitățile de aplicare a anexei la Regulamentul de procedură al Comisiei (a se vedea punctul 129 de mai sus), pe care aceasta din urmă le invocă în susținerea tezei sale potrivit căreia fișele de parcurs ar trebui considerate drept documente care conțin o informație „nesubstanțială”, „efemeră” și care nu ar trebui să fie înregistrată, pentru a le exclude din sfera noțiunii de document în sensul articolului 3 litera (a) din Regulamentul nr. 1049/2001.

252 Pe de altă parte, în măsura în care solicitantul de acces nu trebuie să își justifice cererea de acces la documente (Ordonanța Henkel și Henkel France/Comisia, punctul 128 de mai sus, EU:T:2013:116, punctul 48), este de asemenea irelevant în sensul Regulamentului nr. 1049/2001 interesul real pe care îl poate reprezenta pentru solicitant divulgarea fișelor de parcurs, care, potrivit reclamantului, permit să se stabilească eventuale responsabilități personale prin punerea la dispoziție de informații despre funcționarii care au participat la elaborarea unui document sau al căror aviz este necesar și despre data intervenției lor în cadrul procesului de elaborare a documentului în cauză.

253 La aceasta se adaugă faptul că Comisia admite ea însăși că fișele de parcurs pot cuprinde adnotări și, prin urmare, nu se limitează neapărat la reproducerea numelor persoanelor care intervin în procesul de elaborare și de adoptare a documentului la care se referă acestea.

254 În sfârșit, Comisia nu a reușit să stabilească motivul pentru care divulgarea unor astfel de fișe, în condițiile în care acestea există, ar reprezenta o sarcină de lucru disproporționată pentru OLAF.

[omissis]

Cu privire la clauza de restrângere a utilizării *[omissis]*

264 Trebuie arătat că articolul 2 alineatul (4) din Decizia 2006/291 prevede că aceasta nu aduce atingere și nu afectează în niciun fel Regulamentul nr. 1049/2001. Pe de altă parte, articolul 16 din Regulamentul nr. 1049/2001 prevede că acesta nu aduce atingere reglementărilor în vigoare în domeniul dreptului de autor, care pot limita dreptul terților de a reproduce sau de a utiliza documentele divulgate.

265 Astfel cum arată în mod întemeiat Comisia, Decizia 2006/291 prevede, în vederea reutilizării documentelor publice deținute de aceasta, astfel cum sunt definite la articolul 2 alineatul (1) din decizia menționată, o procedură de autorizare distinctă de cea prevăzută de Regulamentul nr. 1049/2001 pentru a avea acces la aceleași documente.

266 Astfel, potrivit articolului 5 alineatele (2) și (3) din Decizia 2006/291, în termen de 15 zile lucrătoare de la data înregistrării cererii, serviciul Comisiei sau OPOCE permite reutilizarea documentului solicitat și, după caz, furnizează o copie a documentului sau precizează în scris motivele pentru care cererea a fost în totalitate sau parțial refuzată. În cazuri excepționale, termenul limită poate fi extins cu 15 zile lucrătoare, cu condiția ca solicitantul să fie anunțat în prealabil și să i se ofere motive detaliate. În conformitate cu alineatul (4) al aceluiași articol, în cazul unui refuz, solicitantul este informat asupra dreptului său de a deschide o acțiune la Tribunal sau de a depune o reclamație la Ombudsmanul European.

267 Or, niciun element nu permite să se considere că cererile de acces ale reclamantului trebuiau înțelese drept cuprinzând o cerere în temeiul Deciziei 2006/291, deși se limitau să evoce eventualitatea unei publicări a documentelor fără a se referi la decizia menționată. Pe de altă parte, astfel cum susține Comisia, aplicarea acestei decizii presupune ca documentele în cauză să fie precis identificate și făcute publice. În sfârșit și în special, chiar presupunând că cererile de acces ale reclamantului pot fi interpretate drept cuprinzând o cerere în temeiul Deciziei 2006/291 și că clauza în litigiu poate fi înțeleasă drept cuprinzând o decizie implicită de respingere a cererii de acces din partea OLAF, iar nu ca un simplu avertisment că reutilizarea documentelor în discuție presupune o autorizare din partea Comisiei, reclamantul nu a atacat această decizie în temeiul Deciziei 2006/291.

[omissis]

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera întâi)

declară și hotărăște:

1) Nu mai este necesară pronunțarea asupra legalității deciziilor implicite de respingere a cererilor de acces la documente, adoptate în cadrul cererilor de acces formulate de domnul Guido Strack.

2) Nu mai este necesară pronunțarea asupra legalității deciziilor explicite de respingere parțială sau totală a cererilor de acces la documente, adoptate de Comisia Comunităților Europene și de Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) în cadrul cererilor de confirmare a accesului la documente formulate de domnul Strack din 22 februarie și din 21 aprilie 2008, în măsura în care aceste documente nu existau sau nu mai erau disponibile, în care aceste documente sau părți din acestea au devenit accesibile publicului ori în care domnul Strack admite legalitatea respingerilor cererilor de acces care au intervenit.

3) Anulează Decizia OLAF din 30 aprilie 2010 în măsura în care:

— s-a refuzat accesul la documentele care poartă mențiunea „PD”;

— **numele domnului Strack a fost ocultat în documentele care poartă mențiunea „PA”;**

— **au fost omise documente în lista OLAF din 30 aprilie 2010 sau nu au fost comunicate domnului Strack exclusiv pentru motivele că acesta era autorul lor, că le deținea în temeiul Regulamentului (CE) nr. 45/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 decembrie 2000 privind protecția persoanelor fizice cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal de către instituțiile și organele comunitare și privind libera circulație a acestor date ori în alt temei, fără ca aceste documente să fi fost divulgate publicului, sau că erau excluse din cererea de acces, în măsura în care vizau schimburile dintre OLAF și Ombudsmanul European ori dintre OLAF și domnul Strack și în care îl priveau pe acesta din urmă, fără a face parte din dosarul referitor la investigația în discuție.**

4) Anulează Decizia OLAF din 7 iulie 2010 în măsura în care:

— **accesul la documentul nr. 266 a fost refuzat în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului, ale Consiliului și ale Comisiei;**

— **accesul la documentul nr. 268 a fost refuzat, cu excepția informațiilor la care domnul Strack a putut avea acces în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001 în cadrul transmiterii altor documente;**

— **numele domnului Strack a fost ocultat în fișele de parcurs anexate la decizia menționată.**

5) Respinge acțiunea cu privire la restul motivelor.

6) Obligă Comisia să suporte propriile cheltuieli de judecată, precum și trei sferturi din cheltuielile de judecată efectuate de domnul Strack.

7) Domnul Strack suportă un sfert din propriile cheltuieli de judecată.

Pelikánová Buttigieg Madise

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

Semnături