HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a treia extinsă)

9 septembrie 2008 *

În cauza T-403/05,

MyTravel Group plc, cu sediul în Rochdale, Lancashire (Regatul Unit), reprezentată de domnii D. Pannick, QC, A. Lewis, barrister, M. Nicholson, doamnele S. Cardell și B. McKenna, solicitors,

reclamantă,

împotriva

Comisiei Comunităților Europene, reprezentată inițial de domnul P. Hellström și de doamna P. Costa de Oliveira și ulterior de domnul X. Lewis și de doamna Costa de Oliveira, în calitate de agenți,

pârâtă,

având ca obiect o cerere de anulare a Deciziilor Comisiei din 5 septembrie 2005 [D(2005) 8461] și din 12 octombrie 2005 [D(2005) 9763] de respingere a unei cereri introduse de reclamantă în vederea obținerii accesului la anumite documente pregătitoare ale Deciziei 2000/276/CE a Comisiei din 22 septembrie 1999 prin care o concentrare a fost declarată incompatibilă cu piața comună și cu Acordul privind SEE (cazul IV/M.1524 – Airtours/First Choice) (JO 2000, L 93, p. 1), precum și la

* Limba de procedură: engleza.

documente redactate de către serviciile Comisiei ca urmare a anulării acestei decizii prin Hotărârea Tribunalului din 6 iunie 2002, Airtours/Comisia (T-342/99, Rec., p. II-2585),

TRIBUNALUL DE PRIMĂ INSTANȚĂ
AL COMUNITĂȚILOR EUROPENE (Camera a treia extinsă),

compus din domnii J. Azizi, președinte, J. D. Cooke, doamnele E. Cremona, I. Labucka și domnul S. Frimodt Nielsen (raportor), judecători,

grefier: doamna C. Kantza, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 29 aprilie 2008,

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 Conform articolului 2 alineatul (1) din acest regulament:

„Orice cetățean al Uniunii și orice persoană fizică sau juridică având reședința sau sediul social într-un stat membru are drept de acces la documentele instituțiilor, sub rezerva principiilor, condițiilor și limitelor definite de prezentul regulament.”

3 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:

— […],

— 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.

(3) […]

Accesul la un document conținând avize destinate uzului intern în cadrul deliberărilor și al consultărilor preliminare în cadrul instituției în cauză este refuzat chiar și după

luarea deciziei, în cazul în care divulgarea conținutului acestuia ar aduce gravă atingere procesului decizional al acestei instituții, cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză."

Situația de fapt

1. *De la operațiunea Airtours/First Choice la consecințele Hotărârii Airtours*

4 La 29 aprilie 1999, reclamanta, agenția de turism britanică Airtours plc, devenită ulterior MyTravel Group plc, a anunțat intenția de a dobândi, de pe piața bursieră, totalitatea capitalului societății First Choice plc, unul dintre concurenții săi în Regatul Unit. În aceeași zi, Airtours a notificat Comisiei acest proiect de concentrare în vederea obținerii unei decizii de autorizare în temeiul Regulamentului (CEE) nr. 4064/89 al Consiliului din 21 decembrie 1989 privind controlul concentrărilor economice între întreprinderi (versiunea rectificată JO 1990, L 257, p. 13), modificat prin Regulamentul (CE) nr. 1310/97 al Consiliului din 30 iunie 1997 (JO L 180, p. 1).

5 Prin Decizia 2000/276/CE din 22 septembrie 1999 (cazul IV/M.1524 – Airtours/First Choice) (JO 2000, L 93, p. 1, denumită în continuare „Decizia Airtours"), Comisia a declarat această concentrare incompatibilă cu piața comună și cu Acordul privind Spațiul Economic European în temeiul articolului 8 alineatul (3) din Regulamentul nr. 4064/89. Airtours a introdus o acțiune în anulare împotriva acestei decizii.

6 Prin Hotărârea din 6 iunie 2002, Airtours/Comisia (T-342/99, Rec., p. II-2585, denumită în continuare „Hotărârea Airtours"), Tribunalul a anulat Decizia Airtours.

7 În urma Hotărârii Airtours, Comisia a constituit un grup de lucru care reunea funcționari ai Direcției Generale (DG) Concurență și ai Serviciului Juridic în vederea examinării oportunității de a introduce un recurs împotriva acestei hotărâri și pentru a aprecia efectele hotărârii respective asupra procedurilor aplicabile controlului concentrărilor sau asupra altor domenii. Raportul grupului de lucru a fost prezentat membrului Comisiei însărcinat cu problemele de concurență la 25 iulie 2002, înaintea expirării termenului de recurs.

8 La 18 iunie 2003, reclamanta a introdus o acțiune în răspundere pentru a fi despăgubită pentru prejudiciul pe care l-ar fi suferit ca urmare a gestionării și aprecierii de către Comisie a concentrării între Airtours și First Choise (cauza T-212/03, MyTravel/Comisia, denumită în continuare „acțiunea în despăgubire").

2. *Cu privire la cererea de acces la documente*

9 Prin scrisoarea din 23 mai 2005, reclamanta a solicitat Comisiei, în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001, să i se acorde accesul la mai multe documente. Documentele vizate erau raportul grupului de lucru (denumit în continuare „raportul"), documente referitoare la pregătirea acestui raport (denumite în continuare „documentele de lucru"), precum și documentele care figurau în dosarul cazului Airtours/First Choice care stau la baza raportului și care sunt citate în acesta (denumite în continuare „alte documente interne").

10 Având în vedere numărul documentelor solicitate, Comisia și reclamanta au discutat informal în scopul ajungerii la o soluție echitabilă, conform articolului 6 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001. Această soluție consta în tratarea separată, pe de o parte, a raportului și a documentelor de lucru și, pe de altă parte, a celorlalte documente interne.

Cu privire la raport și la documentele de lucru (prima decizie)

11 Prin scrisoarea din 12 iulie 2005, Comisia a informat reclamanta că raportul și documentele de lucru nu îi puteau fi comunicate întrucât acestea intrau sub incidența excepțiilor de la dreptul de acces public la documentele Comisiei definite la articolul 4 alineatul (2) a doua și a treia liniuță și alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 și că niciun interes public superior nu justifica divulgarea acestora.

12 Prin scrisoarea din 19 iulie 2005, reclamanta a introdus, în temeiul articolului 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001, o cerere de confirmare.

13 Prin scrisoarea din 5 septembrie 2005 [D(2005) 8461] (denumită în continuare „prima decizie"), Comisia a acordat accesul complet la trei documente (planul de lucru, programul și mandatul grupului de lucru) și accesul parțial la alte două documente (identificate cu numerele 13 și 16). În ceea ce privește celelalte documente solicitate, Comisia a refuzat să comunice raportul și celelalte documente de lucru confirmând motivele invocate anterior.

14 În prima decizie, Comisia a invocat articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 pentru a justifica refuzul de a acorda accesul deplin la raport și la celelalte documente de lucru (punctele I.3 și II și anexa intitulată „Inventarul «documentelor de lucru»"). Aceasta precizează că raportul este un document intern, care reflectă aprecierea serviciilor sale cu privire la posibilitatea introducerii unui recurs împotriva Hotărârii Airtours și la reexaminarea procedurilor de investigare în materia concentrărilor. Potrivit Comisiei, divulgarea acestuia către public ar aduce o gravă atingere procesului său decizional, în măsura în care libertatea de opinie a autorilor unor astfel de documente ar fi pusă în pericol dacă, atunci când le redactează, aceștia ar trebui să aibă în vedere posibilitatea ca aprecierile lor să fie divulgate către public, chiar și după adoptarea unei decizii luate pe baza aprecierilor lor.

15 Comisia invocă de asemenea articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 pentru a justifica refuzul de a acorda accesul la secțiunile B și F.1 ale raportului și la anumite documente de lucru (punctele I.1 și II și anexa intitulată „Inventarul «documentelor de lucru»" din prima decizie). Potrivit Comisiei, aceste secțiuni conțin aprecierile referitoare la oportunitatea introducerii unui recurs împotriva Hotărârii Airtours, în condițiile în care acțiunea în despăgubire introdusă de reclamantă abordează aprecierile efectuate de către Comisie în Decizia Airtours. Divulgarea secțiunilor menționate în acest stadiu al acțiunii în despăgubire ar putea aduce atingere dreptului Comisiei de a pleda această cauză într-o atmosferă calmă și liberă de orice influențe externe. Răspunzând la un argument prezentat de către reclamantă în cererea de confirmare, Comisia arată, în prima decizie, că secțiunile B și F.1 din raport au fost redactate „exclusiv în vederea unei proceduri judecătorești determinate", și anume procedura în cauza Airtours, conform soluției consacrate prin Hotărârea Tribunalului din 7 decembrie 1999, Interporc/Comisia (T-92/98, Rec., p. II-3521).

16 Comisia invocă de asemenea articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 pentru a justifica refuzul de a acorda accesul la secțiunile C, D, E și F.2 din raport și la anumite documente de lucru (punctele I.2 și II și anexa intitulată „Inventarul «documentelor de lucru»" din prima decizie). Potrivit Comisiei, aceste secțiuni sunt rezultatul unui audit intern referitor la procedurile existente în materia concentrărilor în vederea formulării unor recomandări destinate ameliorării acestor proceduri și reorganizării serviciilor sale. Comisia arată că divulgarea unor astfel de informații i-ar reduce capacitatea de a se reforma în materia concurenței și că aceste recomandări nu ar fi putut fi formulate dacă acest audit nu ar fi putut fi realizat în mod independent. Comisia subliniază că această excepție rămâne aplicabilă după finalizarea auditului, având în vedere că aceasta protejează atât desfășurarea cât și obiectivul acestui audit.

17 Pe de altă parte, Comisia arată că excepțiile menționate se aplică, cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză (punctul IV din prima decizie). Comisia precizează că acest interes public superior trebuie să fie mai important decât interesul protejat prin excepția la dreptul de acces. Or, în opinia acesteia, reclamanta nu a prezentat niciun argument care să susțină existența unui asemenea interes public superior. Dimpotrivă, Comisia subliniază că interesul reclamantei de a utiliza documentele în cauză privește exercitarea drepturilor sale legale în cadrul acțiunii în despăgubire aflate pe rolul Tribunalului, ceea ce

corespunde mai degrabă unui interes de natură privată. În consecință, Comisia apreciază că interesele specifice pe care le invocă au întâietate în fața interesului general de divulgare a documentelor.

Cu privire la celelalte documente interne (a doua decizie)

18 Prin scrisoarea din 1 august 2005, Comisia a răspuns la cererea de acces privind celelalte documente interne. Unele dintre aceste documente au fost parțial divulgate, în timp ce accesul la alte documente a fost refuzat pentru motivele invocate la punctele II.1-II.9 din această scrisoare.

19 Prin scrisoarea din 5 august 2005, reclamanta a introdus, în temeiul articolului 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001, o cerere de confirmare.

20 Prin scrisoarea din 12 octombrie 2005 [D(2005) 9763] (denumită în continuare „a doua decizie"), Comisia a acordat un acces parțial complementar la mai multe documente menționate în cererea reclamantei. Comisia a confirmat aprecierea sa inițială în ceea ce privește refuzul de a acorda acces la celelalte documente.

21 În a doua decizie, Comisia invocă articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 și articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din același regulament pentru a motiva refuzul de a acorda accesul la următoarele documente:

— proiectele referitoare la decizia adoptată în temeiul articolului 6 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 4064/89, la comunicarea privind obiecțiunile și la decizia finală în cazul Airtours/First Choice (denumite în continuare „proiectele de texte") (punctul II.6 și documentele menționate la rubrica 6 din prima anexă la a

doua decizie), întrucât este vorba despre documente interne pregătitoare a căror divulgare către public ar aduce o gravă atingere procesului decizional în materia controlului concentrărilor;

— notele adresate de către directorul general al DG Concurență membrului Comisiei însărcinat cu problemele de concurență (denumite în continuare „notele adresate comisarului") (punctul II.1 și documentele numerotate 1.1-1.8 din prima anexă la a doua decizie), întrucât acestea conțin opinii de uz intern destinate pregătirii Deciziei Airtours, iar divulgarea lor către public ar reduce capacitatea DG Concurență de a exprima punctul său de vedere, precum și capacitatea membrilor Comisiei de a adopta o decizie bine motivată. Comisia arată că această analiză nu este pusă la îndoială de faptul că Decizia Airtours a fost deja adoptată dat fiind că divulgarea către public a acestor documente ar putea încă să afecteze procesul său decizional în cazuri similare (de exemplu, refuzul de a comunica comunicarea privind obiecțiunile în cazul EMI/Time Warner i-a permis să nu fie supusă unor presiuni externe atunci când a trebuit să soluționeze cazul BMG/Sony, care privea același domeniu);

— notele adresate de DG Concurență altor servicii ale Comisiei, inclusiv Serviciului Juridic, pentru a transmite și a solicita avizul destinatarilor cu privire la proiectele de texte (denumite în continuare „notele adresate altor servicii"). Comisia distinge în această privință copiile notelor care au fost adresate Serviciului Juridic (documentele numerotate 2.1-2.5) de copiile care au fost adresate altor servicii (documentele numerotate 4.1-4.5). În ceea ce privește copiile adresate Serviciului Juridic, Comisia arată că aceste documente sunt strâns legate de avizele juridice date în urma acestora și că divulgarea lor ar conduce la expunerea unor părți esențiale din acest aviz, ceea ce ar aduce o gravă atingere procesului decizional (punctul II.2 din a doua decizie). În ceea ce privește copiile adresate altor servicii ale Comisiei, aceasta arată că respectivele documente au fost redactate în cadrul unor consultări interne și că acestea ilustrează natura colectivă a procesului decizional. Comisia subliniază că trebuie, așadar, ca acest proces decizional să fie protejat împotriva oricărei atingeri grave rezultate din divulgarea către public a unor astfel de informații (punctul II.4 din a doua decizie).

— notele altor servicii ale Comisiei ca răspuns la cele cinci note menționate ale DG Concurență pentru a prezenta analiza acestor servicii cu privire la proiectele de texte (denumite în continuare „notele privind răspunsul celorlalte servicii, altele decât Serviciul Juridic") (documente numerotate 5.1-5.10). Comisia arată că aceste note intervin în cadrul consultării inter- și intraservicii specifice procesului său decizional. Aceasta subliniază că, în materia controlului concentrărilor, capacitatea acestor servicii de a-și exprima opiniile este indispensabilă și că o astfel de capacitate ar fi redusă dacă, redactând astfel de note, serviciile respective ar trebui să țină seama de posibilitatea ca opiniile lor să fie divulgate către public, chiar și după finalizarea unui caz (punctul II.5 din a doua decizie).

22 În a doua decizie, Comisia invocă de asemenea aplicarea articolului 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 în ceea ce privește cele cinci note prezentate de Serviciul Juridic ca răspuns la cele cinci note citate anterior ale DG Concurență (denumite în continuare „notele privind răspunsul Serviciului Juridic") (punctul II.3 și documentele numerotate 3.1-3.5). Accesul la aceste documente a fost refuzat de către Comisie, întrucât acestea prezintă analiza Serviciului Juridic cu privire la proiectele de text. Or, Comisia arată că divulgarea acestor avize juridice ar putea să dea naștere unei insecurități în ceea ce privește legalitatea deciziilor în materia controlului concentrărilor, ceea ce ar avea un efect negativ asupra stabilității ordinii juridice comunitare și bunei funcționări a serviciilor sale (Hotărârea Tribunalului din 23 noiembrie 2004, Turco/Consiliul, T-84/03, Rec., p. II-4061, punctele 54-59). Aceasta precizează că fiecare notă privind răspunsul Serviciului Juridic a făcut obiectul unei analize individuale și că împrejurarea că nu se poate acorda niciun acces parțial nu indică faptul că protecția consultanței juridice a fost utilizată ca excepție globală.

23 Pe de altă parte, Comisia evocă în a doua decizie situația particulară a anumitor documente interne pentru care nu a fost acordat un acces parțial sau total. Este vorba printre altele despre raportul consilierului-auditor referitor la cazul Airtours/First Choice, despre nota DG Concurență adresată comitetului consultativ și despre o notă de la dosar privind o vizită la sediul First Choice.

24 În fine, Comisia arată că excepțiile citate anterior se aplică, cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză (punctul V din a doua decizie). Aceasta subliniază că, în speță, reclamanta nu a

prezentat niciun argument care să susțină existența unui interes public superior. Potrivit Comisiei, interesul prioritar în această cauză constă mai degrabă în protecția procesului său decizional în cazuri similare, precum și a consultanței juridice.

Procedura și concluziile părților

25 Prin cererea depusă la grefa Tribunalului la 15 noiembrie 2005, reclamanta a introdus prezenta acțiune.

26 Prin Decizia din 6 decembrie 2007, cauza a fost atribuită unui complet extins.

27 Pe baza raportului judecătorului raportor, Tribunalul (Camera a treia extinsă) a decis deschiderea procedurii orale.

28 Pledoariile părților și răspunsurile acestora la întrebările adresate de Tribunal au fost ascultate în ședința din 29 aprilie 2008.

29 Reclamanta a solicitat Tribunalului:

— anularea primei decizii;

— anularea celei de a doua decizii;

— obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

30 Comisia a solicitat Tribunalului:

— respingerea acțiunii;

— obligarea reclamantei la plata cheltuielilor de judecată.

În drept

1. *Observații introductive*

31 Trebuie amintit că dreptul de acces la documentele Comisiei constituie principiul și că o decizie de refuz nu este valabilă decât dacă se întemeiază pe una dintre excepțiile prevăzute la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001.

32 Ținând seama de obiectivele urmărite prin Regulamentul nr. 1049/2001, în special de împrejurarea, evocată în considerentul (2) al acestuia din urmă, potrivit căreia dreptul de acces public la documentele instituțiilor este legat de caracterul democratic al acestora din urmă și de faptul că regulamentul menționat urmărește, astfel cum se precizează în considerentul (4) și la articolul 1 din acesta, conferirea unui drept de acces cât mai larg posibil publicului, excepțiile de la dreptul menționat enumerate la articolul 4 din acest regulament sunt de strictă interpretare și aplicare (Hotărârea Curții din 18 decembrie 2007, Suedia/Comisia și alții, C-64/05 P, Rep., p. I-11389, punctul 66, și Hotărârea Tribunalului din 6 iulie 2006, Franchet și Byk/Comisia, T-391/03 și T-70/04, Rec., p. II-2023, punctul 84).

33 În această privință, din jurisprudență reiese de asemenea că simpla împrejurare că un document vizează un interes protejat de o excepție nu este suficientă pentru a justifica aplicarea acesteia. O astfel de aplicare nu poate, în principiu, să fie justificată decât în ipoteza în care instituția a apreciat în prealabil, în primul rând, dacă accesul la document ar aduce în mod concret și efectiv atingere interesului protejat și, în al doilea rând, în ipotezele vizate la articolul 4 alineatele (2) și (3) din Regulamentul nr. 1049/2001, dacă nu exista un interes public superior care să justifice divulgarea documentului în cauză. În plus, riscul de a aduce atingere unui interes protejat trebuie să fie previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic. 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).

34 Aceasta este jurisprudența în lumina căreia trebuie analizată prezenta acțiune.

2. *Cu privire la prima decizie referitoare la raport și la documentele de lucru*

35 În prima decizie, Comisia se sprijină pe trei excepții prevăzute de Regulamentul nr. 1049/2001 pentru a refuza acordarea accesului la raport și la anumite documente (a se vedea punctele 14-16 de mai sus). Prima excepție invocată rezultă de la articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf (excepție referitoare la protecția procesului decizional), a doua de la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță (excepție referitoare la protecția activităților de inspecție, de anchetă și de audit) și a treia de la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță (excepție referitoare la protecția procedurilor judiciare și a consultanței juridice).

Cu privire la excepția referitoare la protecția procesului decizional

Argumentele părților

36 Mai întâi, reclamanta arată că excepția referitoare la protecția procesului decizional nu poate fi aplicată întregului raport fără a încălca obiectivul Regulamentului nr. 1049/2001 care urmărește să facă acest proces transparent, cu excepția anumitor

situații foarte limitate. Aceasta invocă în acest sens principiul potrivit căruia excepțiile la dreptul de acces la documente sunt de strictă interpretare, faptul că excepția în cauză nu operează decât dacă divulgarea documentului aduce o „atingere gravă" procesului decizional și principiul potrivit căruia prezumția în favoarea divulgării este mai puternică atunci când decizia în cauză a fost adoptată [punctul 3.4.4 din Raportul Comisiei din 30 ianuarie 2004 privind punerea în aplicare a principiilor Regulamentului nr. 1049/2001, COM (2004) 45 final, denumit în continuare „raportul privind punerea în aplicare a regulamentului"]. Având în vedere împrejurările cauzei și decizia Comisiei de a nu introduce recurs împotriva Hotărârii Airtours, Comisia nu ar putea să pretindă că divulgarea raportului ar aduce o atingere gravă capacității sale de a adopta în viitor decizii în împrejurări similare. În fapt, evaluările interne ale practicilor administrative nu ar trebui efectuate la adăpost de atenția publicului, iar independența acestui proces nu ar fi afectată prin divulgarea rezultatului său odată ce evaluările au fost realizate. Refuzul de a acorda accesul la asemenea documente ar lăsa impresia că interesul cetățeanului de a obține comunicarea lor și eventualul interes al Comisiei de a păstra secretul deliberărilor sale nu ar fi puse în mod real în balanță de către aceasta.

37 Comisia subliniază că excepția în cauză îi permite să nu comunice documentele referitoare la consultările și la deliberările sale interne, în cazul în care este necesar pentru păstrarea capacității sale de a-și îndeplini misiunile [considerentul (11) al Regulamentului nr. 1049/2001]. Aceasta arată că divulgarea documentelor solicitate de către reclamantă aduce, în speță, „o atingere gravă" procesului decizional.

38 Pe de altă parte și în general, reclamanta arată că, chiar și în ipoteza în care una dintre excepțiile invocate în prima decizie și în a doua decizie ar putea fi aplicată, divulgarea documentelor solicitate s-ar impune totuși în virtutea unui interes public superior. Reclamanta arată, în această privință, că severitatea criticilor expuse de Tribunal în Hotărârea Airtours a determinat Comisia să realizeze o anchetă internă pentru a trage concluziile care se impun în urma acestei hotărâri și pentru a identifica schimbările care trebuie aduse practicii sale decizionale. În acest context, ar exista un interes public superior de a înțelege ce s-a întâmplat, cum ar fi putut fi evitat acest lucru și ce s-a făcut pentru ca acesta să nu se producă din nou. Transparența ar permite publicului să verifice dacă măsurile adoptate pentru a îndrepta o deficiență a administrației sunt adecvate și potrivite. Reclamanta subliniază de asemenea că există un interes public superior pentru o bună administrare a justiției. În speță, nedivulgarea documentelor în

cauză ar afecta stabilirea dreptului reclamantei de a fi despăgubită pentru prejudiciul suferit din cauza Comisiei. În calitatea sa de instituție, Comisia ar trebui să urmărească repararea prejudiciilor cauzate în mod nejustificat prin acțiunile sale.

39 Comisia arată că un interes public superior trebuie să fie mai important decât interesul protejat prin excepția de la dreptul la acces. În speță, interesul reclamantei referitor la utilizarea documentelor solicitate în cadrul unei acțiuni în despăgubire ar fi mai degrabă de natură privată. În plus, aprecierea relevanței acestor documente pentru exercitarea dreptului la apărare al reclamantei ar trebui realizată în cadrul acelei acțiuni în despăgubire, iar nu în cadrul prezentei proceduri.

Aprecierea Tribunalului

40 În temeiul articolului 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, accesul la un document conținând avize destinate uzului intern în cadrul deliberărilor și al consultărilor preliminare în cadrul instituției în cauză este refuzat chiar și după luarea deciziei, în cazul în care divulgarea conținutului acestuia ar aduce gravă atingere procesului decizional al acestei instituții, cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză.

41 În speță, trebuie mai întâi să se verifice dacă Comisia nu a comis o eroare de apreciere atunci când a apreciat, în temeiul dispoziției citate anterior, că divulgarea raportului și a documentelor de lucru pentru care nu s-a acordat un acces total sau parțial ar aduce o atingere gravă procesului său decizional. Dacă este cazul, în continuare va trebui să se examineze dacă Comisia nu a comis o eroare de apreciere în ceea ce privește analiza referitoare la existența unui interes public superior.

— Cu privire la gravitatea atingerii aduse procesului decizional prin divulgarea raportului

42 În primul rând, trebuie să se constate că raportul este „un document conținând avize destinate uzului intern în cadrul deliberărilor și al consultărilor preliminare în cadrul [Comisiei]", în sensul articolului 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001.

43 Din mandatul grupului de lucru, comunicat reclamantei în anexa la prima decizie, reiese că acest grup a fost creat pentru a analiza diferitele etape ale procedurilor administrativă și judiciară în cazul Airtours/First Choice și pentru a propune concluzii corespunzătoare (punctul A „Obiective"). Conform mandatului, grupul de lucru trebuia să examineze următoarele aspecte indicând eventualele puncte de dezacord cu Tribunalul: „(1) este adecvată o acțiune împotriva Hotărârii [Airtours]? (2) care sunt punctele slabe […] pe care hotărârea le-a pus în evidență, în special în cadrul procedurii administrative care a condus la adoptarea deciziei? (3) ce concluzii se pot trage din această cauză în ceea ce privește procedurile interne […]? (4) pot fi trase concluzii pentru alte domenii de activitate ale DG Concurență? (5) ce aspecte de fond ale politicii de concurență abordate în Hotărârea [Airtours] necesită o analiză suplimentară în cadrul reexaminărilor în curs sau viitoare? (6) există urmări pentru celelalte cauze de concurență aflate pe rolul Tribunalului?" (punctul C „Aspecte care trebuie examinate"). Mandatul precizează de asemenea că raportul trebuia discutat cu membrul Comisiei însărcinat cu problemele de concurență (punctul D „Program"), ceea ce s-a făcut la 25 iulie 2002, așadar, înainte de expirarea termenului de recurs.

44 Astfel, întregul raport privește avize destinate uzului intern în cadrul deliberărilor și al consultărilor preliminare în cadrul Comisiei. Acesta este, așadar, susceptibil de a intra, ca atare, în domeniul de aplicare al articolului 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001.

45 În al doilea rând, independent de temeinicia sa, argumentul reclamantei potrivit căruia prezumția în favoarea divulgării este mai puternică atunci când decizia vizată prin documentul în cauză a fost adoptată (a se vedea punctul 36 de mai sus) nu poate exclude în totalitate posibilitatea de a se invoca excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001. În fapt, din chiar textul acestei dispoziții reiese că excepția în cauză poate fi invocată „chiar și după luarea deciziei". Prin urmare, simplul fapt că Comisia nu a introdus recurs împotriva Hotărârii Airtours sau că o serie de recomandări prezentate în raport au fost puse în aplicare (punctul I.3 din prima decizie) nu este suficient pentru a trage concluzia că divulgarea acestui raport nu poate sau nu mai poate fi de natură să aducă o atingere gravă procesului decizional al acestei instituții. Prin urmare, acest argument trebuie să fie respins ca inoperant.

46 Punctul 3.4.4 din raportul privind punerea în aplicare a regulamentului, care este invocat de reclamantă în argumentarea sa, nu poate modifica această apreciere. În acest raport, Comisia încearcă o primă evaluare calitativă a aplicării Regulamentului nr. 1049/2001 cu privire la politica de transparență a instituțiilor comunitare (raport privind punerea în aplicare a regulamentului, „Prefață", p. 2). În ceea ce privește articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf din acest regulament, Comisia arată în acest raport că existența unui prejudiciu grav este deosebit de dificil de demonstrat atunci când refuzul privește o decizie adoptată, în măsura în care procesul decizional în cauză este încheiat, iar divulgarea unui document pregătitor întocmit în cadrul deliberărilor interne cu privire la acest act ar trebui să aducă o atingere gravă capacității instituției de a adopta decizii viitoare, ceea ce ar risca să devină prea abstract. Totuși, această indicație nu implică renunțarea Comisiei la posibilitatea de a invoca excepția în cauză dacă aceasta demonstrează că divulgarea raportului ar aduce o atingere gravă procesului său decizional, chiar și atunci când anumite decizii au fost adoptate luând în considerare conținutul acestui document.

47 În al treilea rând, în ceea ce privește caracterizarea unei atingeri grave aduse procesului decizional, Comisia arată în esență, în prima decizie, că divulgarea raportului ar pune în pericol libertatea de opinie a autorilor săi, ale căror aprecieri ar fi aduse la cunoștința publicului în condițiile în care aceștia nu intenționau să prezinte opinia lor decât destinatarului raportului (a se vedea punctul 14 de mai sus).

48 În speță, din mandatul grupului de lucru comunicat reclamantei în anexa la prima decizie (a se vedea punctul 42 de mai sus) reiese că autorilor raportului li se cerea să își prezinte opiniile, eventual critice, cu privire la procedurile administrative urmate cu ocazia examinării operațiunii Airtours/First Choice și să comenteze liber Hotărârea Airtours în perspectiva unui eventual recurs. Această activitate de analiză, de reflecție și de critică era efectuată în scopuri de natură internă, iar nu pentru public, întrucât rezultatele sale urmau să fie prezentate membrului Comisiei însărcinat cu concurența. Așadar, în urma acestui raport acesta din urmă a putut să decidă cu privire la aspecte care, asemenea deciziei de a introduce un recurs sau celei de a propune eventuale ameliorări ale procedurii administrative aplicabile în materie de control al concentrărilor sau în alte materii ale dreptului concurenței, intră în competența sa ori în cea a Comisiei, iar nu în competența grupului de lucru.

49 Pe de altă parte, spre deosebire de cazurile în care instituțiile acționează în calitate de legiuitor, în care ar trebui autorizat un acces mai larg la documente conform considerentului (6) al Regulamentului nr. 1049/2001, raportul se înscrie în cadrul funcțiilor pur administrative ale Comisiei. Astfel, principalele interesate de procedura recursului avută în vedere și de ameliorările discutate în raport sunt întreprinderile vizate prin concentrarea economică Airtours/First Choice și prin concentrările economice în general. Prin urmare, interesul public de a obține comunicarea unui document în baza principiului transparenței, care urmărește să asigure o mai bună participare a cetățenilor la procesul decizional și să garanteze o mai mare legitimitate, o mai mare eficacitate și o mai mare responsabilitate a administrației față de cetățeni într-un sistem democratic, nu are aceeași importanță în cazul unui document aferent unei proceduri administrative prin care se urmărește aplicarea normelor care guvernează controlul concentrărilor sau dreptul concurenței în general precum în cazul unui document referitor la o procedură în cadrul căreia instituția comunitară intervine în calitate de legiuitor.

50 În astfel de situații, Comisia poate să considere că divulgarea către public a raportului ar aduce o atingere gravă posibilității unuia dintre membrii săi de a dispune de o opinie liberă și completă din partea propriilor servicii cu privire la măsurile care trebuie luate în urma Hotărârii Airtours.

51 Astfel, în acest caz ar exista riscul ca prin divulgarea acestui document nu numai să se expună opinia, eventual critică, a funcționarilor Comisiei, ci și să se permită compararea conținutului raportului – care este un document pregătitor ce conține avizele și recomandările grupului de lucru – cu deciziile adoptate în final cu privire la aceste aspecte de către membrul Comisiei însărcinat cu concurența sau în cadrul Comisiei și, prin urmare, să se divulge discuțiile interne din cadrul acesteia. Or, aceasta ar risca să aducă o atingere gravă libertății decizionale a Comisiei, care ia decizii în baza principiului colegialității și ai cărei membrii trebuie să își exercite funcțiile în deplină independență, în interesul general al Comunității.

52 În plus, dacă acest raport ar fi divulgat, aceasta ar însemna că autorii unui raport de acest fel ar lua în considerare în viitor acest risc de divulgare astfel încât ar putea fi puși în situația de a se autocenzura și de a nu mai prezenta opinii susceptibile să creeze un risc pentru destinatarul acelui raport. Astfel, Comisia nu ar mai putea beneficia de opinia liberă și completă a agenților și a funcționarilor săi și ar fi lipsită de o critică internă constructivă, liberă de orice constrângere sau presiune exterioară, destinată să îi faciliteze adoptarea unor decizii cu privire la introducerea unui recurs împotriva unei hotărâri a Tribunalului sau ameliorarea procedurilor sale administrative în materia controlului concentrărilor sau în general a dreptului concurenței.

53 În speță, trebuie de asemenea arătat că membrul Comisiei însărcinat cu concurența, în calitate de destinatar al raportului, trebuie să aibă posibilitatea de a aprecia în mod liber opinia cuprinsă în acel raport, luând în considerare împrejurări susceptibile să depășească domeniul de aplicare al normelor în vigoare, astfel cum este interpretat de serviciile Comisiei și de instanțele comunitare, ceea ce implică posibilitatea de a nu da curs unei propuneri din motive ce țin de prioritățile politice ale Comisiei sau de resursele disponibile.

54 Trebuie de asemenea arătat că, în speță, riscul unei atingeri grave aduse procesului decizional în cazul divulgării raportului este previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic. Astfel, presupunând caracterul neconfidențial al unor astfel de rapoarte față de public și ținând seama de riscul de divulgare a acestora, pare logic și verosimil că membrul Comisiei însărcinat cu concurența va fi determinat să nu mai solicite opinia

scrisă, eventual critică, a colaboratorilor săi cu privire la aspecte ce intră în competența sa ori în cea a Comisiei, inclusiv cu privire la aspectul dacă trebuie introdus un recurs împotriva unei hotărâri a Tribunalului prin care a fost anulată o decizie a Comisiei în materie de control al concentrărilor. Or, organizarea unor simple discuții orale și informale, care nu necesită întocmirea unui „document" în sensul articolului 3 litera (a) din Regulamentul nr. 1049/2001, ar dăuna în mod considerabil eficacității procesului decizional intern al Comisiei, printre altele în domenii în care aceasta trebuie să efectueze aprecieri juridice, de fapt și economice complexe și să examineze dosare deosebit de voluminoase, precum în cadrul controlului concentrărilor. Rezultă de aici că o analiză scrisă, realizată de serviciile competente, cu privire la dosarul administrativ și la propunerile de decizii care urmează să fie formulate, este indispensabilă în scopul de a garanta o deliberare și o luare a deciziei cunoscând toate elementele esențiale și cu respectarea cerințelor de formă, mai întâi de către membrul Comisiei însărcinat cu concurența și, apoi, pe baza unei consultări între diversele servicii interesate în cadrul Comisiei. Prin urmare, conform considerentului (11) al Regulamentului nr. 1049/2001, ar trebui să li se permită instituțiilor comunitare să își protejeze consultările și deliberările interne în cazul în care, precum în speță, este necesar pentru interesul public de a păstra capacitatea lor de a-și îndeplini misiunile, în special în contextul exercitării competențelor lor decizionale de natură administrativă, precum în materia controlului concentrărilor.

55 În consecință, trebuie respins motivul reclamantei potrivit căruia divulgarea întregului raport nu ar aduce o atingere gravă procesului decizional al Comisiei.

– Cu privire la gravitatea atingerii aduse procesului decizional prin divulgarea documentelor de lucru 4-14 și 16-19

56 În ceea ce privește documentele de lucru pentru care accesul a fost total sau parțial refuzat de către Comisie în prima decizie în temeiul excepției referitoare la protecția

procesului decizional, trebuie arătat că reclamanta se mulțumește să indice că argumentele prezentate cu privire la raport sunt în egală măsură aplicabile documentelor utilizate de grupul de lucru.

57 În această privință, inventarul comunicat în anexa la prima decizie permite să se constate că documentele pentru care a fost invocată excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 sunt următoarele:

— documentele 4 și 5, care corespund unui raport revizuit și unei note de analiză pregătite de subgrupul de lucru însărcinat cu analiza și evaluarea Hotărârii Airtours, inclusiv a eventualelor puncte de dezacord cu Hotărârea Airtours și a caracterului oportun al unui recurs;

— documentele 6, 7 și 8, care corespund unor note de analiză a Hotărârii Airtours pregătite de un funcționar al Serviciului Juridic, de un funcționar al DG Concurență și, respectiv, de un consilier-auditor, care erau membri ai subgrupului menționat anterior;

— documentul 9, care corespunde unui document de discuție cu privire la organizarea internă și la posibilele ameliorări, pregătit de subgrupurile de lucru care erau responsabile cu examinarea eventualelor puncte slabe ale Comisiei și cu aprecierea propunerilor de ameliorare;

— documentul 10, care corespunde raportului intermediar pregătit de unul dintre aceste subgrupuri, și documentele 11-13, care fac trimitere la anexe ale acestui raport (s-a acordat un acces parțial la documentul 13);

— documentul 14, care enunță întrebările pentru întâlnirile realizate cu echipa din cauza Airtours;

— documentul 16 (la care s-a acordat un acces parțial), care corespunde documentului de orientare utilizat de un subgrup de lucru;

— documentul 17, care corespunde propunerilor de ameliorare și raportului provizoriu din 25 iunie 2002 pregătite de un subgrup de lucru;

— documentul 18, care corespunde unei note intitulate „Concluzii pentru alte domenii de activitate", pregătite de subgrupul responsabil cu examinarea consecințelor pentru alte domenii ale politicii de concurență;

— documentul 19, care corespunde unui raport provizoriu din 26 iunie 2002, pregătit de subgrupul însărcinat cu identificarea aspectelor de politică de fond.

58 Comisia arată de asemenea în prima decizie că documentele de lucru au fost redactate pentru a pregăti raportul și că rapoartele provizorii ale diferitelor subgrupuri au fost adesea reproduse textual în acesta. Comisia precizează de asemenea în prima decizie că fiecare document de lucru a fost analizat în mod individual.

59 În consecință, Tribunalul apreciază că, întrucât raportul este protejat în temeiul articolului 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, documentele care au permis realizarea acestuia și care cuprind aprecieri pregătitoare

sau concluzii provizorii de uz intern, astfel cum reiese din inventar, intră de asemenea sub incidența acestei excepții. Prin urmare, Comisia invocă în mod întemeiat această excepție în prima decizie pentru a considera că accesul total sau parțial la documentele de lucru 4-14 și 16-19 ar aduce o atingere gravă procesului său decizional.

– Cu privire la existența unui interes public superior

60 Regulamentul nr. 1049/2001 prevede că, asemenea aplicării excepțiilor consacrate prin articolul 4 alineatul (2), excepțiile prevăzute la articolul 4 alineatul (3) nu se aplică dacă divulgarea documentului în cauză este justificată de un „interes public superior”.

61 În speță, reclamanta prezintă aceleași argumente împotriva primei decizii și împotriva celei de a doua decizii fără a distinge între diferitele categorii de documente vizate și excepția invocată. În esență, aceasta susține că necesitatea de a înțelege ce s-a întâmplat și ce s-a făcut de către Comisie, precum și necesitatea garantării unei bune administrări a justiției constituie interese publice superioare care justifică divulgarea documentelor solicitate la care i-a fost refuzat accesul.

62 Totuși, aceste argumente nu permit nici să se stabilească pe deplin existența interesului public superior prevăzut de Regulamentul nr. 1049/2001, nici să se verifice dacă, în urma punerii în balanță a acestui pretins interes public superior și a interesului de a păstra confidențialitatea documentelor față de public în temeiul excepțiilor analizate mai sus, Comisia ar fi trebuit să ajungă la concluzia că aceste documente ar fi trebuit totuși divulgate.

63 Astfel, în ceea ce privește necesitatea de a înțelege ce s-a întâmplat, reclamanta nu explică nici motivele pentru care apreciază că această pretinsă necesitate constituie un interes public superior în sensul articolului 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, nici în ce măsură acest pretins interes ar trebui să oblige Comisia ca, după o punere în balanță cu interesul general de a proteja confidențialitatea documentelor în cauză, să divulge aceste documente.

64 În ceea ce privește necesitatea de a înțelege ce s-a făcut de către Comisie în urma Hotărârii Airtours, trebuie arătat că, în prima decizie și în a doua decizie, Comisia a indicat motivele pentru care se considera îndreptățită să se prevaleze de excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 pentru a se opune divulgării raportului, a anumitor documente de lucru și a altor documente interne. Or, reclamanta nu a explicat motivele pentru care propriul său interes, ce ține de situația sa personală în contextul litigiului din cauza T-212/03, de a înțelege ce s-a făcut de către Comisie în urma Hotărârii Airtours ar putea să constituie un astfel de interes public superior. În orice caz, chiar presupunând că aceasta ar fi situația, reclamanta nici nu a arătat și nici nu a demonstrat în ce măsură acest interes era susceptibil, în cadrul punerii în balanță cu interesul general al protecției confidențialității documentelor în cauză, să aibă prioritate în fața acestuia din urmă.

65 În ceea ce privește necesitatea de a obține divulgarea documentelor solicitate în temeiul interesului superior ce ține de cerința unei bune administrări a justiției, trebuie arătat că acest argument vizează, în esență, să susțină că aceste documente i-ar permite reclamantei să își valorifice mai bine argumentele în cadrul acțiunii în despăgubire. Or, acest din urmă obiectiv nu poate în sine să constituie temeiul unui interes public superior care să justifice divulgarea și care să fie susceptibil de a avea prioritate în fața protecției confidențialității definite prin excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001. Având în vedere principiul general al accesului la documente, astfel cum este consacrat la articolul 255 CE și în considerentele (1) și (2) ale regulamentului menționat, acest interes trebuie să aibă un caracter obiectiv și general și nu poate fi confundat cu interese particulare sau private, de exemplu, referitoare la derularea unei acțiuni împotriva instituțiilor comunitare, astfel de interese particulare sau private neconstituind un element relevant

în cadrul punerii în balanță a intereselor, prevăzută la articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf din acest regulament.

66 Astfel, în temeiul articolului 2 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1049/2001, beneficiarii dreptului de acces la documentele instituțiilor sunt „orice cetățean al Uniunii și orice persoană fizică sau juridică având reședința sau sediul social într-un stat membru". Rezultă că acest regulament are rolul de a garanta accesul tuturor la documentele publice, iar nu numai accesul solicitantului la documentele care îl vizează (Hotărârea Tribunalului din 26 aprilie 2005, Sison/Consiliul, T-110/03, T-150/03 și T-405/03, Rec., p. II-1429, punctul 50). Prin urmare, interesul particular de care se poate prevala un solicitant de acces la documente care îl privesc personal nu poate fi în general decisiv nici în cadrul aprecierii existenței unui interes public superior și nici în cadrul punerii în balanță a intereselor în temeiul articolului 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001.

67 Astfel, dintr-o jurisprudență consacrată reiese că, presupunând chiar că documentele solicitate se dovedesc necesare apărării reclamantului în cadrul acțiunii în despăgubire, aspect care ține de analizarea acestei acțiuni, această împrejurare nu este relevantă pentru aprecierea importanței intereselor publice (a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea Tribunalului Sison/Consiliul, punctul 66 de mai sus, punctul 55, Ordonanța Tribunalului din 8 iunie 2005, SIMSA/Comisia, T-287/03, punctul 34).

68 În consecință, trebuie respins motivul reclamantei potrivit căruia există un interes public superior care justifică divulgarea raportului și a documentelor de lucru 4-14 și 16-19 în temeiul articolului 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001. Această apreciere este valabilă și pentru întrebarea dacă există un interes

public superior în temeiul articolului 4 alineatul (2) teza finală din același regulament, cu privire la care reclamanta invocă argumente identice cu cele care fac obiectul analizei de mai sus.

Cu privire la excepția referitoare la protecția activităților de inspecție, de anchetă și de audit

Argumentele părților

69 În ceea ce privește atât părțile din raport vizate de excepția privind protecția activităților de inspecție, de anchetă și de audit, cât și documentele de lucru pentru care Comisia a invocat această excepție, reclamanta arată că, întrucât ancheta fusese încheiată, iar măsurile pe care le implica aceasta fuseseră luate, excepția menționată nu era aplicabilă. Din cauza modificării procedurilor în cauză în urma acestei anchete, raportul ar prezenta un interes pur istoric și nu ar putea dobândi un caracter sensibil care să justifice o derogare de la prezumția de accesibilitate. În plus, nu s-ar putea pretinde că o anchetă internă vizând modernizarea procedurilor administrative nu ar fi independentă dacă rezultatul său ar fi publicat. Dimpotrivă, o astfel de publicare ar garanta realizarea sa în spiritul independenței și transparenței care stau la baza Regulamentului nr. 1049/2001. Pe de altă parte, excepția în cauză nu s-ar aplica anchetelor exclusiv interne efectuate de către Comisie, ci numai anchetelor desfășurate de către Comisie care implică terți.

70 În ceea ce privește raportul, Comisia arată că important este faptul că ancheta internă a fost realizată exclusiv în scopul de a formula recomandări destinate utilizării în cadrul serviciilor sale. Această anchetă nu ar fi fost realizată în același mod dacă autorii săi ar fi trebuit să ia în considerare faptul că rezultatul acesteia ar fi divulgat, chiar și după finalizarea sa. Chiar dacă ancheta ar fi finalizată, obiectivul său ar putea fi încă actual.

Comisia arată de asemenea că nu trebuie să se facă o diferență între anchetele interne și anchetele externe.

Aprecierea Tribunalului

71 Articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 prevede că 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.

72 Această dispoziție nu este aplicabilă decât dacă divulgarea documentelor în cauză riscă să pună în pericol finalizarea activităților de inspecție, de anchetă sau de audit (Hotărârea Franchet și Byk/Comisia, punctul 32 de mai sus, punctul 109).

73 În plus, potrivit unei jurisprudențe constante, 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. Pe de altă parte, riscul de a se aduce atingere unui interes protejat trebuie să fie previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic. Prin urmare, analiza pe care trebuie să o realizeze instituția pentru a aplica o excepție trebuie efectuată în mod concret și trebuie să reiasă din motivarea deciziei (Hotărârea Franchet și Byk/Comisia, punctul 32 de mai sus, punctul 115).

74 Această analiză concretă trebuie, pe de altă parte, să fie realizată pentru fiecare document vizat în cerere. Astfel, din Regulamentul nr. 1049/2001 rezultă că toate excepțiile menționate la articolul 4 alineatele (1)-(3) din acesta sunt prevăzute ca aplicabile „unui document". O analiză concretă și individuală a fiecărui document mai este necesară întrucât, chiar în ipoteza în care este clar că o cerere de acces vizează documente ce intră sub incidența unei excepții, numai o astfel de analiză poate permite instituției să aprecieze posibilitatea de a acorda un acces parțial solicitantului, conform articolului 4 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1049/2001 (Hotărârea Franchet și Byk/Comisia, punctul 32 de mai sus, punctele 116 și 117).

75 În speță, inventarul anexat la prima decizie nu menționează excepția în cauză decât pentru a refuza, în temeiul acesteia, divulgarea documentului 15, intitulat „Proces-verbal al discuției cu un membru al echipei de caz din cazul M.1524, Airtours/First Choice, cu privire la cauza Airtours care a avut loc la 24 iunie 2002".

76 Fiind întrebată cu privire la acest aspect în cursul ședinței, Comisia a arătat Tribunalului că motivul pentru care excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 se aplica acestui document figura în următoarea frază extrasă din prima decizie:

„În ceea ce privește părțile din documentele 13 și 16 și toate celelalte documente de lucru, confirm analiza inițială a DG Concurență potrivit căreia documentele de lucru sunt *a fortiori* acoperite de excepțiile prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a doua și a treia liniuță și alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001."

77 Astfel de aprecieri sunt prea vagi și generale și nu este posibil să se înțeleagă, din cuprinsul primei decizii și al anexelor la aceasta, în ce fel „activitățile de inspecție, de anchetă și de audit" ale Comisiei ar fi putut fi puse în pericol prin divulgarea documentului 15.

78 În lipsa unor astfel de explicații, Comisia nu a demonstrat suficient că excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 se aplică documentului 15. Prin urmare, prima decizie trebuie anulată cu privire la acest punct fără a fi necesar să se analizeze argumentele referitoare la existența unui interes public superior.

Concluzii cu privire la prima decizie

79 Astfel cum reiese din cele de mai sus, Comisia nu a comis o eroare de apreciere atunci când a considerat, în temeiul articolului 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, că divulgarea întregului raport și a documentelor de lucru 4-14 și 16-19 ar aduce o gravă atingere procesului său decizional și că nu exista un interes public superior susceptibil să justifice totuși divulgarea. Prin urmare, pentru motive de economie a procedurii, nu mai este necesar să se examineze motivele reclamantei referitoare la celelalte excepții invocate în prima decizie pentru a refuza divulgarea uneia sau a alteia dintre părțile raportului menționat ori a documentelor de lucru pentru care este invocată excepția în cauză.

80 În schimb, în ceea ce privește documentul de lucru 15, astfel cum reiese din cele de mai sus, Comisia nu a demonstrat suficient că excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a

treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 se aplică documentului menționat (a se vedea punctul 71 și următoarele de mai sus).

81 În concluzie, acțiunea trebuie respinsă în măsura în care vizează prima decizie, cu excepția documentului de lucru 15, cu privire la care decizia trebuie anulată.

3. *Cu privire la a doua decizie referitoare la celelalte documente interne*

82 În a doua decizie, Comisia se sprijină pe trei excepții prevăzute de Regulamentul nr. 1049/2001 pentru a refuza acordarea accesului la anumite documente interne (a se vedea punctele 21 și 22 de mai sus). Este vorba despre excepția referitoare la protecția procesului decizional, despre excepția referitoare la protecția activităților de anchetă și de audit și despre excepția referitoare la protecția consultanței juridice.

Cu privire la excepția referitoare la protecția procesului decizional

83 Această excepție trebuie analizată în funcție de diferitele categorii de documente identificate de către Comisie în a doua decizie.

Cu privire la gravitatea atingerii aduse procesului decizional prin divulgarea proiectelor de texte, a notelor adresate comisarului, a notelor adresate altor servicii și a notelor privind răspunsul altor servicii decât Serviciul Juridic

– Argumentele părților

84 Reclamanta contestă modul în care Comisia a aplicat, în a doua decizie, articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 pentru a refuza să comunice toate sau anumite părți din documentele interne solicitate. Necesitatea de a garanta un „spațiu de reflecție" serviciilor sale, care este invocată de către Comisie, ar fi abstractă și incompatibilă cu obiectivul general de transparență urmărit prin Regulamentul nr. 1049/2001 și cu domeniul de aplicare limitat al excepțiilor de la acest principiu. Serviciile Comisiei nu ar avea nevoie să pună în practică în mod secret normele de concurență, iar controlul concentrărilor nu ar justifica un tratament deosebit în raport cu celelalte domenii de competență ale acestei instituții. În plus, dificultatea sau incomodarea pe care ar putea să o provoace divulgarea documentelor solicitate nu ar permite, ca atare, să se justifice aplicarea excepției respective. Pe de altă parte, reclamanta arată că argumentul întemeiat pe riscul de împiedicare a controlului concentrărilor viitoare și similare este lipsit de temei. În condițiile în care Decizia Airtours a fost anulată, divulgarea documentelor interne care au legătură cu aceasta nu ar putea să afecteze capacitatea Comisiei de a adopta o altă decizie și nici să predetermine conținutul unei astfel de decizii. Analiza Comisiei în materie de concentrări ar trebui efectuată în funcție de împrejurările cauzei, fără să țină seama de presiunile mediatice sau politice.

85 Comisia subliniază că, chiar dacă documentele interne intră în domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 1049/2001, articolul 17 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 802/2004 al Comisiei din 7 aprilie 2004 de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 139/2004 al Consiliului privind controlul concentrărilor economice între întreprinderi (JO L 133, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 2, p. 3), care a înlocuit articolul 17 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 447/98 al Comisiei din 1 martie 1998 privind notificările, termenele și audierile prevăzute în Regulamentul nr. 4064/89 (JO L 61, p. 1), exclude de la regimul aplicabil de acces la dosar documentele interne care figurează în dosarul administrativ. Astfel, faptul că părțile la o concentrare nu dispun de dreptul de a avea acces la astfel de documente ar întări ideea că divulgarea acestora către public ar aduce o atingere gravă procesului decizional al Comisiei în materie. Comisia invocă de asemenea faptul că excepția în cauză nu a fost aplicată în mod abstract, întrucât fiecare document a fost analizat în mod individual și s-a acordat un acces parțial atunci când a fost posibil. Această excepție ar viza totuși protecția procesului decizional al Comisiei în general, în special având în vedere împrejurări viitoare sau

aspecte legate de aceeași situație, iar nu numai cu privire la procedura în cauză. Or, potrivit Comisiei, capacitatea serviciilor sale de a formula avize este indispensabilă procesului decizional, iar această capacitate ar fi restrânsă dacă aceste servicii ar trebui să își redacteze avizele ținând seama de posibilitatea ca acestea să poată fi divulgate către public chiar și după finalizarea cauzei.

– Aprecierea Tribunalului

86 În prealabil, trebuie să se constate că nicio dispoziție a Regulamentului nr. 1049/2001 nu prevede că accesul public la documentele Comisiei este susceptibil de a depinde de faptul că solicitantul unor astfel de documente este o întreprindere parte la o concentrare, care nu poate, în temeiul articolului 17 alineatul (3) din Regulamentul nr. 802/2004 [sau al articolului 17 alineatul (1) din Regulamentul nr. 447/98, care l-a precedat] să aibă acces la documente interne din dosarul administrativ al Comisiei.

87 Dimpotrivă, în temeiul articolului 2 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1049/2001, dreptul de acces la documentele Comisiei este foarte larg accesibil, întrucât de acesta beneficiază orice cetățean al Uniunii și orice persoană fizică sau juridică având reședința sau sediul social într-un stat membru, fără a fi precizate alte condiții. De la articolul 2 alineatul (3) din regulamentul menționat reiese de asemenea că dispozițiile privind accesul public la documentele Comisiei se aplică tuturor documentelor deținute de această instituție, și anume tuturor documentelor întocmite sau primite de către aceasta și aflate în posesia acesteia, în toate domeniile de activitate ale Uniunii Europene.

88 Pe de altă parte, articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 definește în mod expres condițiile în care accesul la un document conținând avize destinate uzului intern în cadrul deliberărilor și al consultărilor preliminare în cadrul instituției în cauză poate fi refuzat, chiar și după luarea deciziei, prevăzând că într-un astfel de caz divulgarea documentului trebuie să aducă o atingere gravă procesului decizional al instituției respective. Această dispoziție este de aplicabilitate generală, oricare ar fi domeniile de activitate ale Comisiei sau normele aplicabile procedurilor referitoare la acestea.

89 În consecință, faptul că o întreprindere parte la o concentrare nu dispune de dreptul de acces la documente interne din dosarul administrativ în temeiul articolului 17 alineatul (3) din Regulamentul nr. 802/2004 nu permite să se excludă faptul că orice persoană, oricare ar fi aceasta, dispune de dreptul de acces la astfel de documente în temeiul principiilor consacrate în Regulamentul nr. 1049/2001 (a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea Interporc/Comisia, punctul 15 de mai sus, punctele 44 și 46).

90 De altfel, Comisia nu contestă că documentele interne în cauză intră în domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 1049/2001. În plus, argumentul pe care aceasta îl invocă în prezent, întemeiat pe aplicarea articolului 17 alineatul (3) din Regulamentul nr. 802/2004, nu este menționat în a doua decizie ca o justificare pentru invocarea excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001.

91 Așadar, Tribunalul exercită controlul de legalitate având în vedere, pe de o parte, calitatea de persoană juridică având sediul social într-un stat membru care solicită, în această calitate, accesul la anumite documente deținute de Comisie și, pe de altă parte, motivația expusă în a doua decizie.

92 În speță, în a doua decizie, Comisia invocă excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 cu privire la patru categorii de documente: proiectele de texte, notele adresate comisarului, notele adresate altor servicii și notele privind răspunsul altor servicii decât Serviciul Juridic (a se vedea punctul 21 de mai sus). Chiar dacă această analiză a fost efectuată în mod concret și individual, document cu document, motivul invocat de către Comisie pentru a justifica aplicarea excepției citate anterior rămâne în esență identic. De altfel, acesta este motivul pentru care, în înscrisurile lor, părțile se referă la aceste documente în mod global, iar nu individual având în vedere explicațiile prezentate în a doua decizie pentru fiecare dintre cele patru categorii menționate anterior.

93 În ședință, reclamanta a arătat că nu era interesată de comunicarea proiectelor de texte, și anume a proiectelor referitoare la decizia adoptată în temeiul articolului 6 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 4064/89, la comunicarea privind obiecțiunile și la decizia finală în cazul Airtours/First Choice. Răspunzând la o întrebare a Tribunalului cu privire la acest aspect, reclamanta a precizat că își retrage cererea de acces cu privire la aceste documente. Prin urmare, Tribunalul nu mai trebuie să analizeze problema legalității celei de a doua decizii în această privință.

94 În ceea ce privește notele adresate comisarului, notele adresate altor servicii și notele privind răspunsul altor servicii decât Serviciul Juridic, Comisia susține în mod temeinic faptul că divulgarea parțială sau totală – după caz – a acestor diferite documente ar reduce capacitatea serviciilor sale de a-și exprima punctul de vedere și ar aduce o atingere gravă procesului său decizional în cadrul controlului concentrărilor.

95 În materia controlului concentrărilor, importante sunt decizia finală, precum și diferitele etape prevăzute de Regulamentul nr. 4064/89 pentru a ajunge la această decizie [precum decizia adoptată în temeiul articolului 6 alineatul (1) litera (c) din Regulamentul nr. 4064/89 sau comunicarea privind obiecțiunile]. În acest context, notele adresate comisarului, notele adresate altor servicii și notele privind răspunsul

altor servicii decât Serviciul Juridic, au fost schimbate în cadrul Comisiei pentru a permite elaborarea documentelor care formalizează luarea de poziție a administrației.

96 Or, astfel cum arată Comisia în a doua decizie, divulgarea către public a unor astfel de documente este de natură să aducă o atingere gravă procesului său decizional, indiferent dacă este vorba despre procedura de concentrare în cauză sau despre proceduri de concentrare viitoare în același domeniu, între aceleași părți sau în temeiul principiilor aplicate în cadrul procedurii în litigiu, în măsura în care aceste documente nu fac decât să marcheze un moment al procedurii care nu este încă formalizat într-un document definitiv. Astfel, aceste documente pregătitoare pot să prezinte opiniile, ezitările sau schimbările de poziție ale serviciilor Comisiei, care – la finalul procesului decizional respectiv – poate că nu vor mai figura în versiunile finale ale deciziilor.

97 Astfel cum s-a hotărât în ceea ce privește raportul (a se vedea punctul 52 de mai sus), divulgarea documentelor pentru care a fost refuzat accesul ar însemna că autorii acestora ar lua în considerare în viitor acest risc de divulgare, astfel încât ar putea fi puși în situația de a se autocenzura și de a nu mai prezenta opinii susceptibile să creeze un risc pentru destinatarul documentului în cauză. În acest fel, comunicarea între serviciile Comisiei nu ar mai fi la fel de liberă și completă față de cum ar trebui să fie pentru a permite elaborarea deciziilor și comunicarea privind obiecțiunile care se impun în cadrul unei proceduri de control al concentrărilor.

98 Argumentele reclamantei nu permit să se pună sub semnul întrebării această analiză. Astfel, Comisia nu s-a limitat să invoce necesitatea de a proteja spațiul de reflecție pe care îl revendică în mod global și abstract, ci a făcut acest lucru pentru fiecare document în parte, în mod individual și concret. Astfel, anumite documente au fost parțial

divulgate. În plus, această analiză nu poate fi pusă în discuție prin simplul fapt că procedura în cauză s-a încheiat, în condițiile în care articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 se aplică chiar și după luarea deciziei, iar Comisia explică în a doua decizie că divulgarea documentelor în cauză ar risca să perturbe aprecierea sa cu privire la operațiuni similare susceptibile să intervină între părțile în cauză sau în același sector.

99 Este important să se arate în acest sens că, în a doua decizie, Comisia ilustrează această idee referindu-se atât la cazurile care intervin în același sector sau între aceleași părți, cât și la cazurile privind conceptul de poziție dominantă colectivă. Aceasta se referă îndeosebi la cazul EMI/Time Warner, în legătură cu care a refuzat o cerere de acces, în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001, la comunicarea privind obiecțiunile pentru a proteja deliberările serviciilor sale în cazul BMG/Sony care privea același sector de activitate.

100 Mai trebuie arătat că, în speță, riscul unei atingeri grave aduse procesului decizional în caz de divulgare a documentelor interne și pregătitoare elaborate cu ocazia cazului Airtours/First Choice este previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic. Pare astfel verosimil să se presupună, după cum arată Comisia în a doua decizie, că astfel de documente pot fi utilizate – deși acestea nu cuprind în mod sigur poziția finală a Comisiei – pentru a influența poziția serviciilor sale, care trebuie să rămână liberă și independentă față de orice presiuni exterioare, cu ocazia soluționării unor cazuri similare vizând același sector de activitate sau aceleași noțiuni economice. Trebuie astfel să se permită Comisiei să protejeze consultările și deliberările interne ale serviciilor sale atunci când – ca și în prezenta cauză – este necesar pentru păstrarea capacității sale de a-și îndeplini misiunile în materia controlului concentrărilor.

101 În consecință, trebuie respins motivul reclamantei potrivit căruia divulgarea documentelor citate anterior nu ar aduce o atingere gravă procesului decizional al Comisiei.

Cu privire la gravitatea atingerii aduse procesului decizional prin divulgarea raportului consilierului-auditor

– Argumentele părților

102 Reclamanta susține că raportul consilierului-auditor nu poate beneficia de excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, dat fiind că, potrivit mandatului său, la data la care a redactat raportul din 1999, consilierul-auditor făcea parte din DG Concurență și era afectat pe lângă directorul general, în a cărui subordine se afla. În aceste condiții, independența consilierilor-auditori ar fi pe deplin protejată în contextul activităților care intră în mandatul lor și aceștia nu ar trebui să se teamă de divulgarea rapoartelor lor către public.

103 Comisia arată că mandatul consilierului-auditor nu este relevant atunci când adoptă o decizie cu privire la divulgarea către public a unui document care conține avizul consilierului-auditor într-o cauză determinată. Întrucât acesta își prezintă opinia atât cu privire la fondul, cât și cu privire la aspectele procedurale ale cauzei, raportul său ar face parte din deliberările interne ale Comisiei înaintea adoptării deciziei finale.

– Aprecierea Tribunalului

104 La fel ca în cazul celorlalte documente interne elaborate de diferitele servicii care au intervenit în pregătirea Deciziei Airtours (a se vedea punctul 94 de mai sus), Comisia este îndreptățită să considere că divulgarea raportului consilierului-auditor ar aduce în speță o atingere gravă procesului său decizional în materia controlului concentrărilor.

105 Astfel, din a doua decizie reiese că, pentru a justifica aplicarea acestei excepții, Comisia invocă nu numai împrejurarea că documentul în cauză conține un aviz destinat utilizării interne, ci și faptul că în acest document consilierul-auditor își exprimă opinia cu privire la fondul și la aspectele procedurale ale cazului Airtours/First Choice (punctul II.7 din a doua decizie).

106 În a doua decizie, Comisia arată de asemenea, în mod întemeiat, că libertatea de opinie a consilierului-auditor ar fi pusă în pericol dacă acesta ar trebui să țină seama de posibilitatea divulgării către public a raportului său și această divulgare ar aduce o atingere gravă procesului decizional în materia concentrărilor, în măsura în care aceasta nu se va mai putea baza pe viitor pe avize independente, libere și complete ale consilierilor-auditori (punctul II.7 din a doua decizie).

107 În consecință, trebuie respins motivul reclamantei potrivit căruia divulgarea raportului consilierului-auditor nu ar aduce o atingere gravă procesului decizional al Comisiei.

Cu privire la gravitatea atingerii aduse procesului decizional prin divulgarea notei DG Concurență adresate comitetului consultativ

– Argumentele părților

108 Reclamanta susține că articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 nu poate fi aplicat notei adresate de DG Concurență comitetului consultativ, întrucât acest comitet este compus din reprezentanți ai statelor membre, astfel încât procedura în care este implicat acesta nu face parte din deliberările și din consultările preliminare „în cadrul instituției în cauză”.

109 Comisia susține că această consultare este o etapă necesară pregătirii deciziei finale și trebuie, prin urmare, să se considere că se desfășoară în cadrul acesteia.

– Aprecierea Tribunalului

110 La fel ca în cazul celorlalte documente interne elaborate de diferitele servicii care au intervenit în pregătirea Deciziei Airtours (a se vedea punctul 94 de mai sus), Comisia este îndreptățită să considere că divulgarea notei DG Concurență adresate comitetului consultativ (documentul numerotat 7.7) aduce în speță o atingere gravă procesului său decizional în materia controlului concentrărilor (punctul II.4 din a doua decizie).

111 Într-adevăr, astfel cum se arată în a doua decizie, consultarea comitetului consultativ face de asemenea parte din procesul decizional intern în materia controlului concentrărilor. Chiar dacă comitetul consultativ este compus din reprezentanți ai

statelor membre și, prin urmare, este în acest fel distinct de Comisie, faptul de a trebui să se transmită acestui comitet consultativ documente interne în temeiul articolului 19 din Regulamentul nr. 4064/89 pentru ca acest comitet să se poată pronunța conform unei proceduri care cere intervenția sa permite să se considere că documentele în cauză sunt documente interne ale Comisiei în sensul articolului 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001.

112 În consecință, trebuie respins motivul reclamantei potrivit căruia divulgarea notei DG Concurență adresate comitetului consultativ nu ar aduce o atingere gravă procesului decizional al Comisiei.

Cu privire la gravitatea atingerii aduse procesului decizional prin divulgarea unei părți a notei de la dosar privind o vizită la sediul First Choice

– Argumentele părților

113 Reclamanta contestă faptul că această notă poate constitui un „aviz destinat uzului intern" în sensul articolului 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001. Potrivit reclamantei, anumite observații orale prezentate de First Choice sunt asemănătoare unor observații scrise și nu există nicio rațiune politică de a împiedica accesul la aceste observații.

114 Comisia răspunde că părțile din nota în litigiu pentru care s-a refuzat accesul conțin puncte de vedere personale ale funcționarului care a redactat respectiva notă.

– Aprecierea Tribunalului

115 La fel ca în cazul celorlalte documente interne elaborate de diferitele servicii care au intervenit în pregătirea Deciziei Airtours (a se vedea punctul 94 de mai sus), Comisia este îndreptățită să considere că divulgarea notei de la dosar privind o vizită la sediul First Choice (documentul numerotat 7.2) aduce în speță o atingere gravă procesului său decizional în materia controlului concentrărilor (punctul II.8.a din a doua decizie).

116 Astfel, din a doua decizie reiese că, pentru a justifica aplicarea acestei excepții, Comisia invocă nu numai împrejurarea că documentul în cauză conține un aviz destinat utilizării interne, ci și faptul că, în anumite părți ale sale, acest document reflecta impresiile funcționarului DG Concurență din cursul vizitei. Așadar, Comisia a considerat în mod întemeiat că acest document conținea deliberări interne ale DG Concurență cu privire la anchetă și că divulgarea sa ar aduce în speță o atingere gravă procesului său decizional.

117 În consecință, trebuie respins motivul reclamantei potrivit căruia divulgarea anumitor părți ale notei de la dosar privind o vizită la sediul First Choice nu ar aduce o atingere gravă procesului decizional al Comisiei.

Cu privire la existența unui interes public superior

118 În ceea ce privește existența unui interes public superior, care ar justifica divulgarea acestor documente dacă ar fi dovedit, trebuie să se facă trimitere la punctele 38 și 60-66 de mai sus, în măsura în care reclamanta invocă aceleași argumente împotriva primei decizii și împotriva celei de a doua decizii.

119 În consecință, trebuie respins motivul reclamantei potrivit căruia există un interes public superior care justifică divulgarea documentelor interne care intră sub incidența excepției privind protecția procesului decizional.

Cu privire la excepția referitoare la protecția procedurilor judiciare și a consultanței juridice

Argumentele părților

120 Reclamanta invocă faptul că excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 nu poate fi aplicată notelor privind răspunsul Serviciului Juridic.

121 Comisia precizează că, chiar dacă Decizia Airtours a fost anulată, capacitatea sa de a beneficia de avizul serviciilor sale ar fi compromisă prin divulgarea documentelor în litigiu, în condițiile în care colegiul membrilor săi poate să treacă peste aceste avize și să ia o decizie diferită.

Aprecierea Tribunalului

122 Articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 prevede că Comisia respinge cererile de acces la un document în cazul în care divulgarea conținutului ar putea aduce atingere protecției „procedurilor judiciare și consultanței juridice", cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză.

123 Expresia „consultanță juridică” trebuie înțeleasă în sensul că protecția interesului public se poate opune divulgării conținutului documentelor întocmite de Serviciul Juridic al Comisiei în cadrul procedurilor jurisdicționale, dar și în orice alt scop.

124 În speță, din a doua decizie reiese că, pentru a justifica aplicarea acestei excepții, Comisia invocă nu numai împrejurarea că documentele în cauză constituie – după ce au fost analizate individual – consultanță juridică, ci și faptul că divulgarea notelor privind răspunsul Serviciului Juridic riscă să transmită publicului informații cu privire la situația discuțiilor interne între DG Concurență și Serviciul Juridic cu privire la legalitatea aprecierii referitoare la compatibilitatea operațiunii Airtours/First Choice cu piața comună, ceea ce ar risca în sine să pună sub semnul întrebării deciziile susceptibile să intervină între aceleași părți sau în același sector (a se vedea punctele 22, 99 și 100 de mai sus).

125 Acceptarea divulgării notelor în cauză poate determina Serviciul Juridic să manifeste, în viitor, reținere și prudență în redactarea unor astfel de note pentru a nu afecta capacitatea de decizie a Comisiei în domeniile în care aceasta intervine în calitate de administrație.

126 Mai trebuie arătat că, în speță, riscul unei atingeri aduse protecției consultanței juridice prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 este previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic. Astfel, pe lângă motivele arătate la punctul 124 de mai sus, divulgarea acestor avize riscă să pună Comisia în situația delicată în care Serviciul Juridic al acesteia ar putea fi obligat să apere în fața Tribunalului o poziție care ar fi diferită de cea pe care a susținut-o pe plan intern în cadrul consultanței oferite serviciilor însărcinate cu dosarul care i-a revenit în cursul procedurii administrative. Or, este evident că riscul ca o astfel de opoziție să se producă este susceptibil să afecteze în mod considerabil deopotrivă libertatea de opinie a Serviciului Juridic și posibilitatea acestuia de a apăra eficient în fața instanței

comunitare, de pe poziții de egalitate cu ceilalți reprezentanți legali ai diferitelor părți la proces, poziția definitivă a Comisiei și procesul decizional intern al acesteia, care decide în calitate de colegiu în funcție de misiunea specifică ce îi este atribuită și care trebuie să aibă libertatea de a apăra o poziție juridică ce diferă de cea adoptată inițial de Serviciul Juridic al acesteia.

127 Această analiză nu este contrazisă de faptul că Decizia Airtours, cu privire la care au fost întocmite notele privind răspunsul Serviciului Juridic, a fost anulată de Tribunal. Astfel, excepția în cauză protejează documente pregătite într-o etapă anterioară etapei deciziei definitive și, în principiu, independent de menținerea sau de anularea ulterioară a acesteia în cadrul unui litigiu în fața instanțelor comunitare.

128 În consecință, trebuie respins motivul reclamantei potrivit căruia divulgarea notelor privind răspunsul Serviciului Juridic nu ar aduce o atingere gravă procesului decizional al Comisiei.

129 În ceea ce privește existența unui interes public superior, care ar justifica divulgarea acestor documente dacă ar fi dovedit, trebuie să se facă trimitere la punctele 38 și 60-66 de mai sus. În consecință, trebuie respins motivul reclamantei potrivit căruia există un interes public care justifică divulgarea documentelor interne care intră sub incidența excepției privind protecția consultanței juridice.

Concluzii cu privire la a doua decizie

130 Astfel cum reiese din cele de mai sus, Comisia nu a comis o eroare de apreciere atunci când a invocat articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf sau alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 pentru a refuza în baza unei analize concrete și individuale divulgarea diferitelor documente interne sau avize juridice pentru care au fost invocate aceste excepții. În consecință, din motive de economie de procedură, nu mai este necesară analizarea motivelor reclamantei referitoare la a treia excepție invocată în a doua decizie, coroborată cu prima excepție examinată mai sus, pentru a refuza divulgarea unora dintre aceste documente.

131 În concluzie, acțiunea trebuie respinsă în măsura în care vizează a doua decizie.

Cu privire la cheltuielile de judecată

132 Potrivit articolului 87 alineatul (3) din Regulamentul de procedură, în cazul în care părțile cad în pretenții cu privire la unul sau mai multe capete de cerere, Tribunalul poate să repartizeze cheltuielile de judecată sau poate decide ca fiecare parte să suporte propriile cheltuieli de judecată. În împrejurările din speță, trebuie să se decidă că Comisia va suporta o zecime din cheltuielile de judecată ale reclamantei și o zecime din propriile cheltuieli de judecată. Reclamanta va suporta nouă zecimi din propriile cheltuieli de judecată și nouă zecimi din cheltuielile de judecată ale Comisiei.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a treia extinsă)

declară și hotărăște:

1) Anulează Decizia Comisiei din 5 septembrie 2005 [D(2005) 8461] în măsura în care prin aceasta se refuză accesul la documentul de lucru intitulat „Proces-verbal al discuției cu un membru al echipei de caz din cazul M.1524, Airtours/ First Choice, cu privire la cauza Airtours care a avut loc la 24 iunie 2002”.

2) Respinge acțiunea cu privire la restul motivelor.

3) MyTravel Group plc suportă nouă zecimi din propriile cheltuieli de judecată, precum și nouă zecimi din cheltuielile de judecată efectuate de Comisie.

4) Comisia suportă o zecime din propriile cheltuieli de judecată, precum și o zecime din cheltuielile de judecată efectuate de MyTravel Group.

Azizi Cooke Cremona

Labucka Frimodt Nielsen

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 9 septembrie 2008.

Grefier Președinte

E. Coulon J. Azizi