CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
L. A. GEELHOED
prezentate la 22 iunie 2006 [1]

I — Introducere

1. Prin hotărârea din 26 aprilie 2005, pronunțată în cauzele conexate T-110/03, T-150/03 și T-405/03, José Maria Sison/Consiliul [2], Tribunalul de Primă Instanță (denumit în continuare „Tribunalul") a respins acțiunea în anularea a trei decizii ale Consiliului prin care i s-a refuzat recurentului accesul la documente care au stat la baza deciziei Consiliului de a-l include pe lista persoanelor împotriva cărora s-au instituit măsuri restrictive specifice în cadrul luptei împotriva terorismului, în conformitate cu articolul 2 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 2580/2001 [3]. Prin prezentul recurs, recurentul solicită anularea hotărârii pronunțate de Tribunal.

2. În paralel cu această acțiune, recurentul a formulat o acțiune în temeiul articolului 230 CE vizând anularea parțială a Deciziei nr. 2002/974/CE a Consiliului din 12 decembrie 2002, care a menținut numele reclamantului pe lista persoanelor care urmau să facă obiectul înghețării de active, în conformitate cu Regulamentul nr. 2580/2001. Prin această acțiune, se solicită de asemenea, în temeiul articolului 241 CE, declararea inaplicabilității Regulamentului nr. 2580/2001 și acordarea de daune-interese în temeiul articolelor 235 CE și 288 CE. Cauza a fost înregistrată sub numărul T-47/03 și este în prezent pendinte în fața Tribunalului [4].

II — Dispozițiile aplicabile

3. Articolul 2 alineatele (1) și (3)-(6) din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei [5]

1 — Limba originală: engleza.

2 — Rec., p. II-1429.

3 — Regulamentul (CE) nr. 2580/2001 al Consiliului din 27 decembrie 2001 privind măsuri restrictive specifice îndreptate împotriva anumitor persoane și entități în vederea combaterii terorismului (JO L 344, p. 70, Ediție specială, 18/vol. 1, p. 169).

4 — JO 2003, C 101, p. 41.

5 — 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).

consacră domeniul de aplicare *ratione personae* și *ratione materiae* al regulamentului în termenii următori:

„(1) 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) Prezentul regulament se aplică tuturor documentelor deținute de o instituție, adică întocmite sau primite de către aceasta și aflate în posesia acesteia, în toate domeniile de activitate ale Uniunii Europene.

(4) Fără a aduce atingere articolelor 4 și 9, documentele devin accesibile publicului fie printr-o cerere scrisă, fie direct, în formă electronică, sau prin intermediul unui registru. În special, documentele întocmite sau primite în cadrul unei proceduri legislative devin direct accesibile în conformitate cu articolul 12.

(5) Documentele sensibile, astfel cum sunt definite la articolul 9 alineatul (1), sunt supuse unui regim special, în conformitate cu respectivul articol.

(6) Prezentul regulament nu aduce atingere dreptului de acces al publicului la documentele deținute de instituții, care decurge, eventual, din instrumentele de drept internațional sau din actele adoptate de instituții de punere în aplicare a acestor instrumente."

4. Excepțiile de la regula dreptului de acces la documentele deținute de instituțiile comunitare sunt prevăzute la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001. Următoarele alineate ale acestui articol sunt relevante în speță:

„(1) Instituțiile resping cererile de acces la un document în cazul în care divulgarea conținutului ar putea aduce atingere protecției:

(a) interesului public, în ceea ce privește:

— siguranța publică;

— [...]

— relațiile internaționale;

— [...]

pentru care instituția nu a luat încă nicio decizie este refuzat în cazul în care divulgarea conținutului acestuia ar aduce gravă atingere procesului decizional al acestei instituții, cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză.

(2) Instituțiile resping cererile de acces la un document în cazul în care divulgarea conținutului ar putea aduce atingere protecției:

— intereselor comerciale ale unei anume persoane fizice sau juridice, inclusiv în ceea ce privește proprietatea intelectuală;

— procedurilor judiciare și consultanței juridice;

— obiectivelor activităților de inspecție, de anchetă și de audit,

cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză.

(3) Accesul la un document întocmit de o instituție pentru uzul său intern sau primit de o instituție și referitor la o chestiune

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.

[...]

(5) Un stat membru poate solicita unei instituții să nu divulge conținutul unui document emis de acesta fără acordul său prealabil.

(6) În cazul în care doar o parte a documentului cerut se încadrează într-una sau mai multe din excepțiile menționate anterior, celelalte părți ale documentului se divulgă.

[...]"

5. Articolul 9 din Regulamentul nr. 1049/2001 cuprinde următoarele dispoziții referitoare la regimul documentelor sensibile:

„(1) Documentele sensibile sunt documente emise de instituții sau agențiile create de către acestea, de statele membre, de țările terțe sau de organizațiile internaționale, clasificate «TRÈS SECRET/TOP SECRET» (Strict secret), «SECRET» (Secret) sau «CONFIDENTIEL» (Confidențial) în temeiul normelor în vigoare în cadrul instituției în cauză, care protejează interesele fundamentale ale Uniunii Europene sau ale unuia sau mai multor state membre în domeniile definite la articolul 4 alineatul (1) litera (a) și, în special, în domeniile siguranței publice, apărării și chestiunilor militare.

[...]

(3) Documentele sensibile se înscriu în registru și se furnizează numai cu acordul autorității de origine.

(4) Orice decizie a unei instituții de a refuza accesul la un document sensibil se întemeiază pe motive care nu aduc atingere intereselor protejate în conformitate cu articolul 4.

[...]"

III — Situația de fapt

6. Situația de fapt din speță a fost rezumată de Tribunal la punctele 2-7 din hotărârea atacată, după cum urmează:

„2 La 28 octombrie 2002, Consiliul Uniunii Europene a adoptat Decizia nr. 2002/848/CE de aplicare a articolului 2 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 2580/2001 al Consiliului privind măsuri restrictive specifice îndreptate împotriva anumitor persoane și entități în vederea combaterii terorismului și de abrogare a Deciziei nr. 2002/460/CE (JO L 295, p. 12). Această decizie a inclus reclamantul pe lista persoanelor care au făcut obiectul înghețării de fonduri și active financiare, instituită prin acest regulament (denumită în continuare «lista litigioasă»). Această listă a fost actualizată în special prin Decizia 2002/974/CE a Consiliului din 12 decembrie 2002 (JO L 337, p. 85) și prin Decizia nr. 2003/480/CE a Consiliului din 27 iunie 2003 (JO L 160, p. 81), prin care au fost abrogate deciziile precedente și a fost întocmită o nouă listă. De fiecare dată, numele reclamantului a fost menținut pe această listă.

3 În conformitate cu Regulamentul nr. 1049/2001, reclamantul a solicitat, printr-o scrisoare de confirmare din 11 decembrie 2002, accesul la documentele care au stat la baza adoptării de către Consiliu a Deciziei nr. 2002/848,

precum și comunicarea identității statelor care au pus la dispoziție anumite documente în acest scop. Printr-o cerere de confirmare din 3 februarie 2003, reclamantul a solicitat accesul la toate noile documente care au stat la baza adoptării de către Consiliu a Deciziei nr. 2002/974, prin care a fost menținut pe lista litigioasă, precum și comunicarea identității statelor care au pus la dispoziție anumite documente în acest scop. Printr-o scrisoare de confirmare din 5 septembrie 2003, reclamantul a solicitat în mod expres accesul la raportul Comitetului Reprezentanților Permanenți (Coreper) 11 311/03 EXT 1 CRS/CRP referitor la Decizia nr. 2003/480, precum și la toate documentele transmise Consiliului înainte de adoptarea Deciziei nr. 2003/480 și care au justificat includerea și menținerea sa pe lista litigioasă.

4 Consiliul a respins fiecare dintre aceste cereri, refuzând dreptul de acces, chiar și parțial, prin deciziile de confirmare din 21 ianuarie 2003, 27 februarie 2003 și din 2 octombrie 2003 (denumite în continuare «prima decizie de refuz», «a doua decizie de refuz» și «a treia decizie de refuz»).

5 Cu privire la prima și la a doua decizie de refuz, Consiliul a indicat că informațiile care au stat la baza adoptării deciziilor de întocmire a listei litigioase figurau în fiecare dintre rapoartele sumare ale Coreper din 23 octombrie 2002 (13 441/02 EXT 1 CRS/CRP 43) și din 4 decembrie 2002 (15 191/02 EXT 1 CRS/CRP 51), clasificate «CONFIDENTIEL UE».

6 Consiliul a refuzat să acorde accesul la aceste rapoarte, invocând articolul 4 alineatul (1) litera (a) prima și a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001. Acesta a arătat, pe de o parte, că «divulgarea [acestor rapoarte], precum și a informațiilor aflate în posesia autorităților din statele membre care luptă împotriva terorismului ar permite persoanelor, grupurilor și entităților care fac obiectul acestor informații să prejudicieze activitățile desfășurate de aceste autorități și ar aduce grave atingeri interesului public în ceea ce privește siguranța publică». Pe de altă parte, în opinia Consiliului, «divulgarea informațiilor în discuție ar aduce atingere și protecției interesului public în ceea ce privește relațiile internaționale, dat fiind că acțiunile desfășurate în cadrul luptei împotriva terorismului implicau și participarea autorităților din state terțe». Consiliul a refuzat să acorde accesul, chiar și parțial, la aceste informații, pentru motivul că acestea se aflau «în totalitate sub incidența excepțiilor citate anterior». În plus, Consiliul a refuzat să comunice identitatea statelor care au transmis informații pertinente, indicând că «după consultarea, în conformitate cu articolul 9 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001, a autorității [autorităților] la originea informațiilor în cauză, aceasta [acestea] s-a[u] opus divulgării informației solicitate».

7 În ceea ce privește cea de a treia decizie de refuz, Consiliul a indicat mai întâi că documentul care făcea obiectul cererii reclamantului era același cu cel la care i

se refuzase accesul prin prima decizie de refuz. Consiliul a confirmat prima sa decizie de refuz și a adăugat că accesul la Raportul 13441/02 trebuia de asemenea refuzat, pe baza excepției privind procedurile judiciare [articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001]. Ulterior, Consiliul a recunoscut că în mod eronat desemnase ca pertinent Raportul 11 311/03 referitor la Decizia nr. 2003/480. În această privință, a arătat că nu a primit vreo altă informație sau vreun alt document care să justifice revocarea Deciziei nr. 2002/848 în ceea ce îl privește pe reclamant."

IV — Concluziile recurentului

7. Prin hotărârea atacată, Tribunalul a respins ca nefondate acțiunile în cauzele T-110/03 și T-150/03. În cauza T-405/03, acesta a respins acțiunea în parte ca inadmisibilă, în parte ca nefondată.

8. Pentru motivele expuse mai jos, recurentul solicită Curții:

— anularea hotărârii Tribunalului de Primă Instanță (Camera a doua) din 26 aprilie 2005 pronunțată în cauzele conexate T-110/03, T-150/03 și T-405/03;

— anularea, în temeiul articolului 230 CE, a următoarelor decizii: (a) decizia Consiliului din 27 februarie 2003 (06/c/01/03): răspunsul Consiliului din 27 februarie 2003 la cererea de confirmare formulată de domnul Jan Fermon, transmisă prin fax la 3 februarie 2003, în conformitate cu articolul 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001, notificat apărătorului recurentului la 28 februarie 2003; (b) decizia Consiliului din 21 ianuarie 2003 (411c/01/02): răspunsul Consiliului din 21 ianuarie 2003 la cererea de confirmare formulată de domnul Jan Fermon, transmisă prin fax la 11 decembrie 2002, în conformitate cu articolul 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001, notificat apărătorului recurentului la 23 ianuarie 2003, și (c) decizia Consiliului din 2 octombrie 2003 (36/c/02/03): răspunsul Consiliului din 2 octombrie 2003 la cererea de confirmare privind accesul la documente formulată de domnul Jan Fermon, transmisă prin fax Consiliului la 5 septembrie 2003, înregistrată la Secretariatul general al Consiliului la 8 septembrie 2003, în conformitate cu articolul 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001;

— obligarea Consiliului Uniunii Europene la plata cheltuielilor de judecată.

9. Consiliul solicită Curții:

— respingerea recursului ca nefondat și

— obligarea recurentului la plata cheltuielilor de judecată.

V — Motivele invocate în susținerea recursului

10. Recurentul invocă cinci motive care pot fi sintetizate după cum urmează:

1) Restrângând în mod nejustificat întinderea controlului de legalitate asupra deciziilor Consiliului de a refuza accesul la documente, Tribunalul a încălcat articolele 220 CE, 225 CE și 230 CE, principiile generale de drept comunitar prevăzute la articolele 6 și 13 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (denumită în continuare „CEDO"), precum și dreptul la apărare.

2) Interpretarea dată de Tribunal excepțiilor de la dreptul de acces (parțial) la documente acordă *de facto* Consiliului puteri discreționare nelimitate, conduce la negarea totală a dreptului de acces la documente și, în consecință, încalcă articolul 1 al doilea paragraf UE, articolul 6 alineatul (1) UE, articolul 255 CE, articolul 4 alineatul (1) litera (a) și articolul 4 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1049/2001, precum și articolele 220 CE, 225 CE și 230 CE.

3) Acceptând motivarea succintă și stereotipă oferită de Consiliu în susținerea refuzului de a acorda accesul (parțial) la documentele solicitate, Tribunalul a încălcat obligația de motivare prevăzută la articolul 253 CE.

4) Restrângând întinderea acțiunii, Tribunalul a încălcat dreptul de acces la documente, garantat de articolul 255 CE, dreptul la prezumția de nevinovăție, garantat de articolul 6 alineatul (2) din CEDO, precum și dreptul la un recurs efectiv cu privire la încălcările drepturilor și libertăților recunoscute de CEDO, garantat de articolul 13 din această convenție.

5) Tribunalul a făcut o greșită interpretare a articolului 4 alineatul (5) și a articolului 9 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001, considerând că aceste dispoziții nu se referă decât la „documente" și că, în consecință, Consiliul în mod întemeiat a refuzat să divulge identitatea statelor membre care au transmis aceste documente atunci când aceste state și-au exprimat dezacordul.

VI — Analiză

A — *Observații preliminare*

11. Subliniem de la bun început că, în măsura în care recurentul solicită Curții

anularea deciziilor Consiliului de refuz al accesului la documentele solicitate, recursul, astfel cum este formulat, trebuie respins ca vădit inadmisibil, întrucât numai hotărârea Tribunalului poate face obiectul unei cereri de recurs [6].

12. În al doilea rând, trebuie observat că, întrucât recurentul nu a criticat, în concluziile sale, motivele de respingere a acțiunilor în cauzele T-150/03 și T-405/03, prezentul recurs trebuie să fie considerat ca referindu-se la hotărârea Tribunalului în cauza T-110/03 privind prima decizie de refuz de acces.

B — *Cu privire la primul motiv: încălcarea articolelor 220 CE, 225 CE și 230 CE, precum și a dreptului la apărare, astfel cum este garantat de articolele 6 și 13 din CEDO*

1) Hotărârea Tribunalului

13. Cu privire la întinderea dreptului său de control de legalitate asupra deciziilor de refuz ale Consiliului, întemeiate pe excepțiile obligatorii prevăzute la articolul 4 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 1049/2001, Tribunalul a reținut următoarele:

„46 Cu privire la întinderea controlului Tribunalului asupra legalității deciziei de refuz, trebuie observat că, în hotărârea Hautala/Consiliul [7] [...] și în hotărârea Kuijer/Consiliul [8] [...], Tribunalul a recunoscut Consiliului o marjă largă de apreciere într-o decizie de refuz fondată, în parte, precum în speță, pe protecția interesului public în materie de relații internaționale. În hotărârea Kuijer/Consiliul [...], o astfel de marjă de apreciere a fost recunoscută instituției atunci când aceasta își fondează refuzul de acces pe invocarea protecției interesului public în general. Prin urmare, în domeniul excepțiilor obligatorii de la accesul public la documentele prevăzute la articolul 4 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 1049/2001, instituțiile dispun de o largă putere de apreciere.

47 În consecință, controlul exercitat de Tribunal asupra legalității deciziilor instituțiilor prin care se refuză accesul la documente în temeiul excepțiilor referitoare la interesul public prevăzute la articolul 4 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 1049/2001 trebuie să se limiteze la verificarea respectării regulilor de procedură și de motivare,

6 — A se vedea, printre altele, hotărârea din 8 iulie 1999, Hüls/Comisia (C-199/92 P, Rec., p. I-4287, punctul 92), și hotărârea din 2 octombrie 2003, Ensidesa/Comisia (C-198/99 P, Rec., p. I-11111, punctul 32).

7 — Hotărârea din 19 iulie 1999 (T-14/98, Rec., p. II-2489, punctul 71).

8 — Hotărârea din 7 februarie 2002 (T-211/00, Rec., p. II-485, punctul 53).

a exactității prezentării faptelor, ca și a absenței oricărei erori vădite în aprecierea faptelor, precum și a oricărui abuz de putere (a se vedea, prin analogie, hotărârea Hautala/Consiliul [...], punctele 71 și 72, confirmată în recurs, și hotărârea Kuijer/Consiliul [...], punctul 53)."

2) Argumentele recurentului

14. În opinia recurentului, Tribunalul, la punctele citate anterior, a restrâns în mod nejustificat întinderea competențelor sale de control de legalitate cu privire la deciziile Consiliului de refuz al accesului la documentele solicitate, prin faptul că a recunoscut Consiliului o largă putere de apreciere pentru a invoca motive referitoare la interesul public, prevăzute la articolul 4 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 1049/2001, și prin faptul că a dedus din aceasta că propriul său rol se limitează la verificarea respectării regulilor de procedură și de motivare, a exactității prezentării faptelor, ca și a absenței oricărei erori vădite în aprecierea faptelor, precum și a oricărui abuz de putere. Această interpretare, care recunoaște Consiliului o putere nelimitată de apreciere în aplicarea excepției întemeiate pe protecția interesului public, este în contradicție cu voința legiuitorului comunitar, care a dorit să stabilească, din motive de transparență, un control complet de legalitate asupra deciziilor de a refuza accesul. Recurentul invocă în acest sens articolul 67 alineatul (3) din Regulamentul de procedură al Tribunalului [9], care autorizează această instanță să consulte documentele solicitate.

15. Recurentul susține că situația sa diferă de aceea soluționată prin hotărârea Hautala/Consiliul [10], invocată de Tribunal. Acesta arată că, spre deosebire de documentele în discuție în cauza Hautala/Consiliul, documentele solicitate în prezenta cauză aparțin în întregime sferei de aplicare a Tratatului CE, și nu aceleia a titlului V din Tratatul privind Uniunea Europeană, care este consacrat politicii externe și de securitate comună. În plus, în cauza Hautala/Consiliul, documentul în discuție era de uz intern, nefiind destinat publicării. Dimpotrivă, documentele la care recurentul însuși a solicitat accesul au fost adoptate în cadrul unui proces legislativ care a dus la adoptarea unei decizii de către Consiliu și nu cuprind informații a căror divulgare ar putea provoca tensiuni cu statele terțe. În sfârșit, situația sa se deosebește de aceea din cauza Hautala/Consiliul în măsura în care documentele solicitate îl vizează în mod personal pe recurent. Statuând, la punctul 52 din hotărârea atacată, că interesul particular de care se poate prevala cel care solicită accesul la un document care îl vizează personal nu poate fi luat în considerare în aplicarea excepțiilor obligatorii prevăzute la articolul 4 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 1049/2001,

9 — Al treilea paragraf al acestei dispoziții prevede: „În cazul în care o instituție comunitară a refuzat accesul la un înscris care a fost depus în cadrul unei acțiuni privind legalitatea acestui refuz, aflată pe rolul Tribunalului, acest înscris nu se comunică celorlalte părți".

10 — Citat la nota de subsol 7.

Tribunalul a procedat contrar jurisprudenței sale potrivit căreia Consiliul este ținut să procedeze la o „veritabilă examinare a circumstanțelor proprii cazului în speță" [11].

16. Recurentul susține că, întrucât a restrâns sfera de aplicare a controlului ce îi revine, Tribunalul a încălcat dreptul său la apărare, astfel cum este garantat la articolul 6 din CEDO. Acesta susține totodată că Tribunalul a omis să răspundă argumentelor sale întemeiate pe articolul 6 alineatul (3) din CEDO, potrivit cărora orice acuzat are dreptul să fie informat în mod amănunțit asupra naturii și cauzei acuzației aduse împotriva sa. În consecință, Tribunalul ar fi încălcat dreptul său de a se adresa efectiv unei instanțe pentru protecția acestor drepturi, astfel cum este garantat la articolul 13 din CEDO.

3) Argumentele intimatului

17. Consiliul consideră că diferențele dintre hotărârea Hautala/Consiliul și cauza de față, subliniate de recurent, sunt lipsite de relevanță. Intimatul consideră că hotărârea atacată este pe deplin compatibilă cu hotărârea Tribunalului Hautala/Consiliul și că limitele controlului jurisdicțional ce decurg din această hotărâre sunt aplicabile în prezenta cauză.

18. În mod corect Tribunalul a apreciat că nu era necesar să se ia în considerare interesul particular al recurentului de a avea acces la documentele solicitate. Refuzul Consiliului se întemeiază pe articolul 4 alineatul (1) litera (a) prima și a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, a cărui aplicare nu este condiționată de punerea în balanță a intereselor. În cazul în care divulgarea documentului aduce atingere protecției interesului public în ceea ce privește siguranța publică și/sau relațiile internaționale, Consiliul este obligat să refuze accesul fără a verifica dacă solicitantul ar putea avea un interes personal superior cu privire la documentul respectiv. Ca răspuns la argumentul recurentului potrivit căruia decizia de a i se refuza accesul la documentele solicitate ar fi trebuit să se întemeieze pe o „veritabilă examinare a circumstanțelor proprii cazului în speță", astfel cum impune hotărârea Hautala/Consiliul [12], Consiliul arată că o asemenea examinare nu poate avea ca obiect decât circumstanțe obiective, precum conținutul documentului și riscul de a aduce atingere intereselor protejate pe care îl poate implica divulgarea acestuia.

19. Consiliul respinge argumentul recurentului întemeiat pe articolul 67 alineatul (3) din Regulamentul de procedură al Tribunalului. Această dispoziție este de natură pur procedurală, urmărind să permită Tribunalului să examineze un document litigios. Această prevedere nu are niciun efect asupra întinderii competențelor de control ale Tribunalului.

11 — A se vedea hotărârea Hautala/Consiliul, citată anterior, punctul 67.

12 — A se vedea nota de subsol precedentă.

4) Apreciere

20. Prima problemă pe care o ridică primul motiv invocat de recurent privește întinderea controlului jurisdicțional asupra deciziilor de refuz adoptate în temeiul excepțiilor obligatorii prevăzute la articolul 4 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1049/2001. Se impune a se stabili dacă acest control se limitează, precum a statuat Tribunalul în hotărârea Hautala/Consiliul și, ulterior, în hotărârea atacată, la verificarea respectării regulilor de procedură și de motivare, a exactității prezentării faptelor, ca și a absenței oricărei erori vădite în aprecierea faptelor, precum și a oricărui abuz de putere sau dacă, după cum sugerează implicit recurentul, acest control trebuie extins și la aspectul dacă motivul întemeiat pe protecția interesului public a fost invocat în mod corect și, în consecință, la a ști în ce măsură Consiliul era îndreptățit să afirme că eventuala divulgare a documentelor solicitate ar aduce atingere interesului public.

21. Deși hotărârea Tribunalului în cauza Hautala/Consiliul a făcut obiectul unui recurs [13], Curtea nu a abordat în cuprinsul hotărârii problema întinderii controlului jurisdicțional asupra deciziilor Consiliului de refuz al accesului la documente în temeiul excepțiilor obligatorii. Aceasta se poate explica prin faptul că, în acea cauză, calitatea de recurent nu o deținea reclamantul inițial, ci Consiliul, care în mod evident nu avea niciun interes să invoce acest aspect. Prin urmare, acest aspect nu a fost încă analizat de către Curte.

22. Întinderea controlului jurisdicțional asupra deciziilor de a refuza accesul la documentele deținute de o instituție comunitară și întemeiate pe excepțiile prevăzute la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001 trebuie să fie definită în funcție de natura intereselor protejate prin aceste excepții și de sistemul global instaurat prin regulament.

23. Acest ultim aspect, având un caracter mai general, trebuie examinat cu prioritate. Principiul fundamental prevăzut în Regulamentul nr. 1049/2001 este acela al garantării accesului cât mai larg posibil la documentele deținute de instituții. Acest principiu urmărește realizarea unui dublu obiectiv: pe de o parte, acela de a crea condițiile care să permită cetățenilor exercitarea drepturilor lor în domeniul participării la afacerile publice, și, pe de altă parte, acela de a se asigura că cetățenii ale căror interese au fost afectate de deciziile instituțiilor sunt în măsură să își apere interesele [14].

13 — Hotărârea din 6 decembrie 2001, Consiliul/Hautala (C-353/99 P, Rec., p. I-9565).

14 — Considerentul (2) al Regulamentului nr. 1049/2001 prevede: „Transparența permite 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. Transparența contribuie la consolidarea principiilor democrației și drepturilor fundamentale, astfel cum sunt acestea definite în articolul 6 din Tratatul UE și în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene."

24. Din moment ce preambulul regulamentului prevede că obiectivul acestuia este „conferirea celui mai mare efect *posibil* dreptului de acces public la documente" [15] și că „*[î]n principiu,* publicul ar trebui să aibă acces la toate documentele instituțiilor" [16], este evident că nu poate exista un drept absolut de acces la documente. Regulamentul nr. 1049/2001 menționează diferite interese de ordin public sau privat care necesită o protecție specială și care, în consecință, pot fi invocate de instituții pentru a refuza accesul la anumite documente. Aceste interese sunt definite în cuprinsul articolului 4 sub forma mai multor categorii de excepții de la dreptul de acces la documente.

25. Excepțiile prevăzute la articolul 4 alineatele (1), (2) și (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 sunt toate, ca atare, redactate în termeni imperativi. Astfel, instituțiile *resping* cererile de acces la un document în cazul în care divulgarea conținutului ar putea aduce atingere protecției intereselor avute în vedere. Totuși, spre deosebire de excepțiile prevăzute la articolul 4 alineatul (1), cele prevăzute la articolul 4 alineatele (2) și (3) autorizează divulgarea conținutului documentelor la care s-a solicitat accesul în cazul în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză.

26. Pentru prezenta analiză, consacrată întinderii controlului jurisdicțional de legalitate, două concluzii pot fi deduse din diferența existentă între excepțiile cuprinse în articolul 4 alineatul (1) și cele prevăzute la articolul 4 alineatele (2) și (3).

27. Potrivit primei concluzii, reiese cu claritate din textul ultimelor două dispoziții citate că acestea impun instituțiilor, atunci când analizează dacă trebuie să refuze accesul la documente, să pună în balanță interesul specific ce trebuie protejat prin refuzul de a divulga (de exemplu, protecția intereselor comerciale, a procedurilor judiciare sau a procesului decizional) și interesul general ca documentul în cauză să devină accesibil publicului. O astfel de evaluare comparativă a intereselor nu a fost prevăzută în ceea ce privește articolul 4 alineatul (1) din regulament. Dimpotrivă, rezultă că această evaluare comparativă a intereselor a fost efectuată de legiuitorul comunitar și a fost formulată chiar în cuprinsul regulamentului. Astfel, din moment ce interesele enumerate în acea dispoziție sunt considerate ca fiind ele însele superioare, nu există niciun alt interes care poate prevala asupra acestora. Aceasta implică faptul că, în cazul în care unul dintre aceste interese este în cauză, excepția se aplică în mod automat.

28. Potrivit celei de a doua concluzii, ținând cont de faptul că interesele protejate prin excepțiile prevăzute la articolul 4 alineatul (2) din regulament pot fi contrabalansate numai de un interes public superior, interesul personal al unui solicitant de a avea acces la un document este lipsit de relevanță în

15 — Considerentul (4) al Regulamentului nr. 1049/2001 (sublinierea noastră).

16 — Considerentul (11) al Regulamentului nr. 1049/2001 (sublinierea noastră).

acest context. Această concluzie se aplică, *ipso facto*, cu privire la articolul 4 alineatul (1) din regulament, care nu prevede o punere în balanță a intereselor.

29. Considerațiile expuse mai sus furnizează o primă indicație în sensul că întinderea controlului jurisdicțional este mai restrânsă în contextul articolului 4 alineatul (1) decât în cel al articolului 4 alineatul (2) din regulament.

30. În ceea ce privește natura intereselor protejate prin excepțiile de la articolul 4 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 1049/2001, în special siguranța publică și relațiile internaționale, se impune a admite că este vorba de interese pentru care Consiliul deține principala responsabilitate politică, astfel cum rezultă și din articolele 11-28 UE. Decizia de a acorda sau nu accesul la un document care afectează aceste interese depinde în mod necesar de considerații de ordin politic și trebuie adoptată pe baza unor informații care sunt în posesia doar a autorităților politice competente. Dat fiind că eficacitatea politicii practicate în acest domeniu depinde adesea de respectarea confidențialității, instituțiile comunitare competente trebuie să dispună de o totală putere de apreciere în scopul de a determina dacă divulgarea conținutului documentelor poate aduce atingere vreunuia dintre interesele enumerate la articolul 4 alineatul (1) litera (a). Dacă instituția respectivă consideră că acordarea accesului la un document ar aduce atingere intereselor Uniunii Europene menționate mai sus, aceasta este obligată să refuze accesul, oricare ar fi interesul solicitantului în a obține divulgarea acestuia.

31. Întrucât înlocuirea aprecierii instituțiilor politice responsabile cu aceea a instanțelor comunitare ar exceda funcției judiciare a acestora, rezultă că rolul de control asupra deciziilor de refuz în temeiul motivelor enumerate la articolul 4 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 1049/2001 este, în principiu, restrâns. Vom concluziona, așadar, că Tribunalul a estimat în mod corect că întinderea controlului jurisdicțional cu privire la deciziile de a refuza accesul adoptate în temeiul articolului 4 alineatul (1) din regulament trebuie să se limiteze la verificarea respectării regulilor de procedură și de motivare, a exactității prezentării faptelor, ca și a absenței unei erori vădite de apreciere, precum și a unui abuz de putere.

32. Vom adăuga că această restrângere a sferei de aplicare a controlului jurisdicțional nu poate fi interpretată în sensul că instituția care refuză accesul la un document în temeiul articolului 4 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 1049/2001 dispune de puteri discreționare nelimitate, astfel cum susține recurentul. În cazul în care controlul se concentrează asupra aspectelor indicate de Tribunal, în special asupra motivării oferite pentru a se justifica refuzul de a acorda accesul la documentul solicitat, se

poate stabili în mod efectiv dacă instituția în cauză s-a întemeiat într-adevăr pe excepțiile obligatorii și dacă această instituție era îndreptățită să considere că divulgarea conținutului documentului respectiv ar aduce atingere interesului public.

33. Nu împărtășim opinia recurentului, care afirmă că legiuitorul comunitar a dorit să stabilească un control jurisdicțional complet asupra deciziilor de a refuza accesul la documente adoptate în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001 și că acest lucru rezultă din articolul 67 alineatul (3) din Regulamentul de procedură al Tribunalului. Această dispoziție prevede doar că, în cazul în care o instituție comunitară a refuzat accesul la un înscris care a fost depus în cadrul unei acțiuni privind legalitatea acestui refuz aflate pe rolul Tribunalului, acest înscris nu se comunică celorlalte părți. Într-adevăr, faptul că documentul în cauză a fost depus de către instituție sau a fost solicitat de Tribunal în temeiul articolului 65 din Regulamentul de procedură nu îndreptățește Tribunalul să înlocuiască aprecierea Consiliului cu propria apreciere. În schimb, această împrejurare permite Tribunalului să verifice dacă instituția în cauză a comis sau nu o eroare vădită de apreciere prin invocarea excepțiilor prevăzute la articolul 4 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 1049/2001.

34. În măsura în care recurentul încearcă să distingă între prezenta cauză și cauza Hautala/Consiliul pe baza argumentelor menționate la punctul 15 de mai sus, se pune întrebarea dacă aceste argumente sunt pertinente sau chiar corecte. Pe de o parte, deși decizia de a refuza accesul viza documente care au stat la baza unei decizii adoptate în temeiul Tratatului CE, și nu al titlului V din Tratatul UE, aceasta era în mod vădit strâns legată de Poziția comună 2001/931/PESC privind aplicarea de măsuri specifice în vederea combaterii terorismului [17]. În orice caz, Regulamentul nr. 1049/2001 se aplică în egală măsură documentelor privind politica externă și de securitate comună. Afirmația potrivit căreia documentul în cauză nu era de uz intern nu poate fi reținută, având în vedere caracterul său confidențial evident. În plus, deciziile de punere în aplicare a articolului 2 alineatul (3) din Regulamentul nr. 2580/2001 nu pot fi considerate ca fiind de natură legislativă. Faptul că recurentul era vizat personal, spre deosebire de situația din cauza Hautala/Consiliul, este lipsit de relevanță, întrucât, astfel cum am arătat la punctul 28 de mai sus, interesul personal nu joacă niciun rol pentru a stabili dacă se impune acordarea dreptului de acces la documente. Prin urmare, faptul că interesul personal al recurentului nu a fost luat în considerare nu înseamnă că nu s-a realizat o autentică examinare a circumstanțelor referitoare la eventuala divulgare a conținutului documentului solicitat.

35. În sfârșit, refuzul de a acorda accesul la un document care intră sub incidența uneia dintre excepțiile obligatorii prevăzute la articolul 4 alineatul (1) litera (a) nu poate fi

17 — JO L 344, p. 93, Ediție specială, 18/vol. 1, p. 179.

considerat, în sine, ca o încălcare a dreptului la apărare al recurentului. Relevant în acest context este faptul că acesta a fost corespunzător informat cu privire la motivele care au stat la baza includerii sale pe lista persoanelor cărora li se aplică măsurile restrictive impuse în aplicarea Regulamentului nr. 2580/2001. Această informare se poate realiza prin alte mijloace decât prin acordarea accesului la un document pe care Consiliul îl consideră confidențial. Acesta este însă un aspect care trebuie analizat în cadrul acțiunii, în prezent pendinte în fața Tribunalului, prin care se contestă legalitatea includerii și menținerii numelui recurentului pe lista menționată mai sus.

„77 În această privință, trebuie admis că eficacitatea luptei împotriva terorismului presupune ca informațiile deținute de autoritățile publice cu privire la persoanele sau entitățile suspectate de terorism să fie menținute secrete pentru ca aceste informații să păstreze un caracter pertinent și să permită o acțiune eficace. Prin urmare, divulgarea unui document solicitat ar fi adus în mod necesar atingere interesului public în ceea ce privește siguranța publică. În acest sens, distincția enunțată de reclamant între informațiile de ordin strategic și informațiile care îl privesc în mod personal nu poate fi primită. Într-adevăr, orice informație cu caracter personal ar revela în mod necesar anumite aspecte strategice ale luptei împotriva terorismului, precum sursele de informații, natura acestor informații sau gradul de supraveghere a persoanelor suspectate de terorism.

36. În consecință, considerăm că primul motiv trebuie respins.

C — Cu privire la al doilea motiv: încălcarea dreptului de acces la documente ca urmare a unei interpretări prea largi a excepțiilor de la acest drept

78 Prin refuzul său, motivat de rațiuni de siguranță publică, de a acorda accesul la Raportul 13441/02, Consiliul nu a comis, așadar, o eroare vădită de apreciere.

1) Hotărârea Tribunalului

37. Cu privire la aspectul dacă, prin aprecierea conform căreia divulgarea conținutului documentului solicitat ar putea aduce atingere protecției siguranței publice și interesului public în materie de relații internaționale, Consiliul a comis o eroare vădită de apreciere, Tribunalul a statuat următoarele:

79 Cu privire, în al doilea rând, la protecția interesului public în ceea ce privește relațiile internaționale, este evident, în lumina Deciziei nr. 2002/848 și a Regulamentului nr. 2580/2001, că obiectul său, și anume lupta împotriva terorismului, se înscrie în cadrul unei acțiuni internaționale care își are origi-

nea în Rezoluția nr. 1373 (2001) a Consiliului de Securitate al Națiunilor Unite din 28 septembrie 2001. În cadrul acestei acțiuni globale, statele sunt chemate să colaboreze. Or, elementele acestei colaborări internaționale figurează probabil, dacă nu chiar cu siguranță, în documentul solicitat. În orice caz, reclamantul nu a contestat faptul că anumite state terțe sunt implicate în adoptarea Deciziei nr. 2002/848. Dimpotrivă, acesta a solicitat să i se comunice identitatea acestor state. Rezultă de aici că documentul solicitat se înscrie într-adevăr în sfera excepției referitoare la relațiile internaționale.

80 Colaborarea internațională în materie de terorism presupune un sentiment de încredere al statelor în caracterul confidențial al informațiilor pe care acestea le-au transmis Consiliului. Având în vedere natura documentului solicitat, Consiliul a fost îndreptățit să considere că divulgarea acestuia putea compromite poziția Uniunii Europene în cadrul colaborării internaționale în domeniul luptei împotriva terorismului.

81 În acest sens, argumentul reclamantului – potrivit căruia simplul fapt că unele state terțe sunt implicate în activitățile instituțiilor nu poate justifica aplicarea excepției în cauză – trebuie respins pentru considerentele expuse mai sus. Într-adevăr, prin opoziție cu ceea ce presupune acest argument, colaborarea cu statele terțe se înscrie într-un cadru deosebit de sensibil, și anume lupta împotriva terorismului, care justifică menținerea caracterului secret al acestei colaborări. În plus, lectura de ansamblu a deciziei scoate în evidență faptul că statele interesate au refuzat să le fie dezvăluită chiar și identitatea.

82 Din aceste considerente rezultă că, apreciind că divulgarea documentului solicitat ar fi fost susceptibilă să aducă atingere interesului public în materie de relații internaționale, Consiliul nu a comis o eroare vădită de apreciere."

2) Argumentele recurentului

38. Recurentul afirmă că Tribunalul a încălcat dreptul de acces la documente, precum și articolul 230 CE, prin nerespectarea principiului potrivit căruia excepțiile de la acest drept fundamental sunt de strictă interpretare și aplicare. Tribunalul ar fi trebuit să statueze el însuși cu privire la aplicabilitatea fiecărei excepții și nu ar fi trebuit să se limiteze să declare că nu a fost săvârșită nicio eroare vădită de apreciere de către Consiliu. Acest lucru este valabil în special în ceea ce privește refuzul Consiliului de a acorda accesul parțial la documentele solicitate.

39. În ceea ce privește excepția întemeiată pe motive de siguranță publică, analiza Tribunalului, care figurează la punctele 77 și 78 din hotărârea atacată, potrivit căreia toate informațiile deținute de autorități cu privire la persoane suspectate de terorism trebuie să fie menținute secrete pentru ca aceste informații să nu dezvăluie aspecte strategice ale luptei împotriva terorismului ar lipsi principiul transparenței de orice efect util în cadrul luptei împotriva terorismului, făcând ca accesul, fie și parțial, la documente să devină în mod oficial imposibil.

40. În ceea ce privește excepția întemeiată pe protecția relațiilor internaționale, raționamentul expus de Tribunal la punctul 79 din hotărârea atacată echivalează cu autorizarea acordată instituțiilor de a refuza în mod sistematic, pe baza unor criterii vagi și generale, accesul la documente care vizează state terțe. Argumentul potrivit căruia colaborarea cu statele terțe în acest domeniu trebuie menținută secretă este vădit eronat, dat fiind că existența acestei cooperări este de notorietate.

41. Încă mai semnificativ, deși la punctele 80 și 81 din hotărârea atacată se subliniază faptul că statele trebuie să se poată baza pe confidențialitatea informațiilor pe care le transmit, rezultă din dosarul cauzei că informațiile cu privire la recurent au fost transmise numai de state membre, iar nu de state terțe. În consecință, Tribunalul a interpretat greșit noțiunea de relații internaționale, având în vedere că aceasta nu se aplică relațiilor dintre statele membre, ci numai relațiilor acestora din urmă cu țările terțe. În consecință, Tribunalul nu a indicat motivele pentru care divulgarea identității statelor membre care au furnizat informații ar aduce atingere relațiilor internaționale.

3) Argumentele intimatului

42. Consiliul afirmă că Tribunalul nu a săvârșit o eroare de drept atunci când a apreciat că instituția intimată nu a depășit marja de apreciere de care dispune în cadrul responsabilităților politice care îi revin în conformitate cu titlul V din Tratatul UE atunci când a considerat că documentul solicitat intra în sfera de aplicare a excepției privind interesul public și că, prin urmare, nu se putea acorda accesul, nici chiar parțial, la documentele solicitate. Tribunalul nu a concluzionat, în privința Consiliului, că acesta ar fi putut ajunge la o concluzie diferită.

43. Cu privire la excepția întemeiată pe protecția relațiilor internaționale, Consiliul consideră, ca și recurentul, că raționamentul Tribunalului expus la punctele 80 și 81 din hotărârea atacată pare să fie fondat pe prezumția greșită potrivit căreia documentul solicitat conține informații transmise Consiliului de state terțe. Rezultă din cuprinsul dosarului cauzei că documentele în cauză au fost furnizate de state membre și că tocmai identitatea acestor state face obiectul

refuzului divulgării de către Consiliu, la cererea acestora. În pofida acestei neînțelegeri, Consiliul susține că Tribunalul a apreciat în mod corect implicațiile cooperării internaționale în combaterea terorismului. Caracterul extrem de sensibil al materiei justifică adoptarea unei atitudini deosebit de prudente atunci când trebuie protejate informații a căror divulgare ar permite să se tragă concluzii cu privire la structura organizațională și la eficacitatea cooperării în acest domeniu dintre Uniunea Europeană și statele terțe și ar compromite însuși obiectul acțiunii internaționale pentru combaterea terorismului.

4) Apreciere

44. Contrar celor susținute de către recurent, Consiliul contestă faptul că abordarea sa neagă dreptul de acces la documente. Într-adevăr, Consiliul examinează fiecare document din punctul de vedere al conținutului său și al unei evaluări a riscurilor. Consiliul arată că a dezvăluit deja, în tot sau în parte, conținutul unui mare număr de documente referitoare la aceste probleme.

45. În orice caz, chiar în situația în care Curtea ar constata că aprecierile Tribunalului privind excepția referitoare la protecția relațiilor internaționale sunt eronate, aceasta nu ar schimba cu nimic soluția pronunțată în cauză, întrucât decizia de a refuza accesul la documentul respectiv se întemeia în același timp pe excepția privind siguranța publică și pe excepția privind relațiile internaționale. Chiar dacă s-ar constata că instituția comunitară nu se putea prevala de una dintre aceste excepții, decizia sa ar mai avea totuși ca temei cealaltă excepție. Referitor la confuzia privind aspectul dacă documentele au fost transmise Consiliului, în cursul procedurii, de state terțe sau de state membre, Consiliul mai arată că aceasta nu este relevantă, întrucât aceste documente au fost restituite statelor membre respective și nu se mai găsesc, așadar, în posesia sa.

46. Prin intermediul celui de al doilea motiv invocat, recurentul critică aprecierea Tribunalului în ceea ce privește problema dacă decizia Consiliului de a refuza accesul, fie și parțial, la documentele solicitate se putea justifica prin motive de protecție a siguranței publice și a relațiilor internaționale.

47. Astfel cum am arătat mai sus, întinderea controlului jurisdicțional cu privire la aplicarea excepțiilor referitoare la interesul public, enumerate la articolul 4 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 1049/2001, este limitată la anumite aspecte, printre care acela dacă instituția vizată a comis o eroare vădită de apreciere sau un abuz de putere.

48. În ceea ce privește excepția referitoare la protecția siguranței publice, Tribunalul a

constatat mai întâi că documentul solicitat aparține într-adevăr acestui domeniu, din moment ce a servit drept bază unei decizii prin care sunt identificate persoane, grupuri sau entități suspectate de activități teroriste. În continuare, acesta a constatat că imprejurarea că documentul solicitat privea siguranța publică nu poate fi suficientă, prin ea însăși, pentru a justifica aplicarea excepției invocate. Prin urmare, Tribunalul a verificat dacă, apreciind că divulgarea conținutului documentului solicitat poate aduce atingere protecției siguranței publice, Consiliul a săvârșit o eroare vădită de apreciere. Tribunalul a arătat în această privință că trebuie admis că eficacitatea luptei împotriva terorismului presupune ca informațiile deținute de autoritățile publice cu privire la persoanele sau entitățile suspectate de activități teroriste să fie menținute secrete pentru ca aceste informații să își păstreze pertinența și să permită o acțiune eficace. Comunicarea documentului solicitat ar fi adus în mod necesar atingere interesului public privind siguranța publică. Tribunalul a concluzionat că, prin refuzul de a acorda acces la documentul solicitat, Consiliul nu a săvârșit nicio eroare vădită de apreciere [18].

49. Ajungând la această concluzie pe baza abordării menționate mai sus, Tribunalul nu a săvârșit, în opinia noastră, nicio eroare de drept. Acesta nu s-a mărginit să accepte faptul că refuzul de a acorda acces la documentul respectiv era întemeiat pe motivul că documentul în cauză intra sub incidența excepției privind siguranța publică, ci a examinat caracterul plauzibil al acestei teze și a confirmat faptul că divulgarea conținutului documentului putea să aducă atingere protecției siguranței publice. Rezultă că Tribunalul a realizat în mod corect controlul de legalitate a deciziilor Consiliului de refuz al accesului în cadrul limitelor inerente acestei funcții în contextul articolului 4 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 1049/2001.

50. Contrar susținerilor recurentului, abordarea adoptată de Tribunal nu echivalează cu o negare a dreptului de acces la documente în cazul în care acestea se referă la lupta împotriva terorismului. În cazul în care reiese că aceste documente privesc aspectele operaționale ale politicii urmate în acest domeniu, este evident că acestea intră în sfera de aplicare a excepției referitoare la protecția siguranței publice. Incumbă instanței comunitare atribuția de a verifica dacă documentul în cauză se referă într-adevăr la acest domeniu de activitate și dacă această excepție nu este invocată fără temei de Consiliu.

51. În ceea ce privește aprecierea Tribunalului privind aplicabilitatea excepției referitoare la protecția relațiilor internaționale, părțile sunt de acord că Tribunalul a pornit de la premisa greșită că documentul solicitat cuprindea informații transmise de statele terțe și că, prin urmare, Consiliul era îndreptățit să invoce excepția referitoare la protecția relațiilor internaționale. În măsura în care nu se contestă că documentul care stă la baza deciziilor și la care s-a refuzat accesul

18 — A se vedea punctele 74-78 din hotărârea atacată.

se întemeiază pe informații ce provin în exclusivitate de la statele membre, raționamentul Tribunalului cu privire la acest punct este, într-adevăr, eronat. Excepția privind protecția relațiilor internaționale nu privește, fără niciun dubiu, decât relațiile cu statele nemembre și cu organizațiile internaționale și nu poate fi invocată decât atunci când divulgarea conținutului unui document poate să compromită aceste relații.

52. Se pune întrebarea care sunt consecințele acestei erori. În opinia noastră, există două motive pentru care această eroare nu ar trebui să conducă la anularea hotărârii atacate. Primul motiv este acela că, deși se pare că nicio informație nu a fost transmisă direct de state terțe, nu poate fi exclus ca divulgarea conținutului documentului solicitat să poată revela totuși detalii ale luptei împotriva terorismului într-un sens mai general; luptă care, prin natura ei, implică numeroase state și organizații aflate în afara Uniunii Europene. În mod evident, acest fapt ar putea avea repercusiuni asupra relațiilor cu aceste state și organizații. Tribunalul a menționat această dimensiune a excepției bazate pe protecția relațiilor internaționale în cadrul observațiilor preliminare cu privire la acest aspect la punctul 79 din hotărârea atacată.

53. Al doilea motiv, mai concludent, este acela că, astfel cum indică în mod corect Consiliul, decizia de a refuza accesul la documentul solicitat se întemeiază, deopotrivă, pe excepția privind protecția siguranței publice și pe aceea referitoare la protecția relațiilor internaționale. Din moment ce prima dintre aceste excepții a fost invocată în mod corect de către Consiliu ca temei al refuzului său de a acorda acces la documentul solicitat, anularea în parte a hotărârii atacate în considerarea erorii comise în ceea ce privește cea de a doua excepție ar fi lipsită de orice utilitate practică. În lumina constatărilor de la punctul precedent, suntem de părere că există motive temeinice pentru a reconsidera motivele expuse de Tribunal cu privire la excepția referitoare la protecția relațiilor internaționale, în sensul că divulgarea conținutului unui document care cuprinde informații despre persoane și entități suspectate de a fi implicate în activități teroriste poate, prin natura sa, să compromită efortul internațional pentru combaterea terorismului.

54. Recurentul susține în continuare că, deși motivele privind interesul public pot fi invocate de către Consiliu, totuși acestea nu pot acoperi în mod rezonabil totalitatea documentului solicitat, astfel că ar fi trebuit să i se acorde un acces parțial. Consiliul afirmă că motivele care au stat la baza refuzului de acces privesc ansamblul documentului în cauză.

55. Cu privire la acest aspect, hotărârea atacată se concentrează asupra aspectului dacă posibilitatea acordării accesului parțial la documentul solicitat a fost examinată de

către Consiliu. Tribunalul a statuat că nu există niciun element de probă care să demonstreze că această eventualitate nu a fost în mod concret luată în considerare de Consiliu. În plus, Tribunalul a apreciat, la punctul 88 din hotărârea atacată, că „o demonstrație mai completă și individualizată în raport cu conținutul documentului solicitat, având în vedere că toate pasajele acestuia intră sub incidența excepțiilor invocate, nu putea decât să compromită confidențialitatea informațiilor care, datorită acestor excepții, au vocația să rămână secrete."

56. Recurentul nu a invocat niciun argument care să pună în discuție această constatare a Tribunalului. Nu există niciun motiv pentru a se concluziona că aceasta este eronată.

57. În sfârșit, în cadrul acestui motiv, recurentul susține că, făcând confuzie între state membre și state terțe, Tribunalul a comis o eroare de drept concluzionând că și o cerere de divulgare a identității statelor membre care au furnizat documente poate fi respinsă.

58. Cu privire la acest aspect, Tribunalul s-a referit la articolul 9 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001, care prevede că documentele sensibile, și anume „documente emise de instituții sau agențiile create de către acestea, de statele membre, de țările terțe sau de organizațiile internaționale, clasificate [...] «CONFIDENTIEL» (Confidențial) [...]" pot fi divulgate numai cu acordul autorității de origine. În continuare, Tribunalul a mai arătat: „Consiliu[l] nu avea obligația de divulgare a documentelor în discuție, legate de adoptarea Deciziei nr. 2002/848, ale căror autori au calitatea de state, și nici a identității acestora din urmă, având în vedere că, în primul rând, aceste documente sunt documente sensibile și că, în al doilea rând, statele autoare au refuzat divulgarea acestora".

59. Din moment ce această constatare este valabilă în egală măsură pentru documentele care provin de la state membre și de la state terțe, nu există niciun motiv pentru a admite argumentul recurentului potrivit căruia, ca urmare a confuziei cu privire la originea informațiilor care figurează în documentul solicitat, Tribunalul a comis o eroare de drept în ceea ce privește refuzul de a revela identitatea statelor membre în cauză.

60. Având în vedere considerentele expuse mai sus, considerăm că al doilea motiv invocat trebuie respins.

D — *Cu privire la cel de al treilea motiv: nerespectarea obligației de motivare prevăzute la articolul 253 CE*

1) Hotărârea Tribunalului

61. În ceea ce privește problema dacă, atunci când a refuzat accesul la documentele

solicitate, Consiliul a furnizat o motivare care să permită să se înțeleagă și să se verifice, pe de o parte, dacă documentul solicitat aparține într-adevăr domeniului de aplicare al excepției invocate și, pe de altă parte, dacă necesitatea de protecție referitoare la această excepție este reală, Tribunalul a reținut următoarele:

„62 În speță, în ceea ce privește Raportul 13441/02, Consiliul a indicat cu claritate excepțiile pe care și-a fondat refuzul, invocând în mod cumulativ dispozițiile articolului 4 alineatul (1) litera (a) prima și a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001. Acesta a arătat în ce măsură aceste excepții erau pertinente în raport cu documentele în discuție, referindu-se la lupta împotriva terorismului și la intervenția statelor terțe. Consiliul a oferit, pe lângă acestea, o scurtă explicație privind nevoia de protecție invocată. Astfel, referitor la siguranța publică, acesta a arătat că divulgarea documentelor ar oferi persoanelor care fac obiectul acestor informații posibilitatea de a prejudicia acțiunea autorităților publice. Referitor la relațiile internaționale, acesta a evocat, în mod succint, implicarea statelor terțe în lupta împotriva terorismului. Concizia acestei motivări este admisibilă prin prisma faptului că evocarea unor informații suplimentare, referitoare în special la conținutul documentelor în cauză, ar lipsi excepțiile invocate de finalitate.

63 În ceea ce privește refuzul de acces, chiar și parțial, la aceste documente, Consiliul a indicat în mod expres, pe de o parte, faptul că a examinat această posibilitate și, pe de altă parte, motivul pentru care a respins această posibilitate, și anume faptul că excepțiile invocate aveau în vedere integralitatea documentelor în discuție. Pentru identitate de rațiune, Consiliul nu putea să identifice cu precizie informațiile conținute în aceste documente fără a lipsi excepțiile invocate de finalitate. Faptul că această motivare este în aparență stereotipă nu constituie, în sine, o lipsă de motivare, prin aceea că nu împiedică nici înțelegerea, nici verificarea raționamentului susținut.

64 Referitor la identitatea statelor care au furnizat documente pertinente, trebuie remarcat că însuși Consiliul a semnalat existența unor documente emise de unele state terțe în cuprinsul deciziilor sale inițiale de refuz. Pe de o parte, Consiliul a indicat excepția ridicată în această privință, și anume articolul 9 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001. Pe de altă parte, acesta a indicat cele două criterii de aplicare a acestei excepții. În primul rând, acesta a considerat, în mod implicit, dar necesar, că documentele în discuție aveau calitatea de documente sensibile. Acest element apare ca fiind plauzibil și controlabil, dat fiind contextul în care se înscrie, în special prin prisma clasificării «CONFIDENTIEL UE» a documentelor în chestiune. În al doilea rând, Consiliul a arătat că a consultat autoritățile interesate și că a luat act de opoziția acestora față de orice divulgare a identității lor.

65 În pofida relativei concizii a motivării primei decizii de refuz (două pagini), recurentului i s-a dat pe deplin posibilitatea de a înțelege motivele refuzului care i-a fost opus, iar Tribunalul a avut posibilitatea de a efectua controlul asupra acestora. Prin urmare, Consiliul a motivat în mod corect aceste decizii."

2) Argumentele recurentului

62. Recurentul susține că, admițând că motivarea oferită de Consiliu în sprijinul refuzului (parțial) de acces la documentele solicitate este foarte succintă, stereotipă și neindividualizată și furnizând chiar, la punctul 77 din hotărârea atacată, motive suplimentare pentru deciziile Consiliului, Tribunalul nu a respectat obligația de motivare prevăzută la articolul 253 CE.

63. În ceea ce privește refuzul Consiliului de a divulga identitatea statelor care au furnizat documente sau informații pertinente, Tribunalul, operând o confuzie între state membre și state terțe, l-a privat pe recurent de orice explicație referitoare la refuzul Consiliului de a revela identitatea statelor membre în cauză. În plus, interpretarea pe care o dă Tribunalul articolului 253 CE conduce, în acest context, la o limitare inacceptabilă a puterii sale de control și, prin urmare, încalcă articolul 230 CE.

3) Argumentele intimatului

64. Consiliul susține că Tribunalul a examinat în mod corect, la punctele 59-65 din hotărârea atacată, motivarea deciziei de refuz de acces la documentele solicitate. Acesta arată că raționamentul Tribunalului, expus la punctele 77, 80 și 81 din hotărârea atacată, se referă la problema comiterii, de către Consiliu, a unei erori vădite de apreciere atunci când a considerat că divulgarea documentului solicitat ar putea aduce atingere protecției interesului public în materie de siguranță publică și de relații internaționale. În acest context, Tribunalul nu este ținut în mod necesar de argumentele și de motivele explicite care figurează în decizia prin care se refuză accesul. Tribunalul se poate întemeia și pe considerente care sunt de notorietate într-un context determinat și cu privire la care se poate prezuma în mod legitim că servesc drept bază deciziei instituției.

65. Referitor la accesul parțial, Consiliul arată că, mai ales în ceea ce privește documentele sensibile, se poate dovedi extrem de dificil să se detalieze, pentru fiecare element al documentului, motivele pentru care nu poate fi divulgat fără a revela conținutul pasajelor în cauză și, prin urmare, fără a lipsi excepția de principala sa finalitate.

66. În ceea ce privește motivele invocate pentru a nu divulga identitatea statelor membre care au transmis documentele în

cauză, Consiliul arată că, în cazul în care documentele sunt clasate „CONFIDENTIEL UE", fiind, aşadar, documente sensibile în înţelesul articolului 9 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1049/2001, autoritatea de origine, în conformitate cu articolul 9 alineatul (3) din regulamentul menţionat, are un control complet asupra acestui document, inclusiv în ceea ce priveşte informaţiile referitoare la însăşi existenţa sa. Rezultă că, pentru motivarea refuzului de a acorda acces la un document atât de sensibil, este suficient să se menţioneze că autoritatea de origine se opune divulgării sale.

4) Apreciere

67. Al treilea motiv de recurs invocat de către recurent vizează aprecierea de către Tribunal a motivării furnizate de Consiliu în susţinerea refuzului său de a acorda accesul (parţial) la documentele solicitate.

68. Criteriul fundamental, în aprecierea conformităţii cu articolul 253 CE a motivării furnizate de o instituţie cu privire la o decizie adoptată de aceasta, constă în a verifica dacă, pe de o parte, această motivare permite persoanelor interesate să ia cunoştinţă de motivele măsurii luate, iar pe de altă parte, dacă motivarea permite instanţei competente comunitare să îşi exercite controlul. În acest context, nu este necesar ca motivarea să analizeze toate elementele de fapt şi de drept pertinente, în măsura în care aspectul dacă o motivare întruneşte cerinţele de la articolul 253 CE trebuie apreciată nu numai prin prisma modului de redactare, ci şi în funcţie de contextul său, precum şi de ansamblul normelor juridice care guvernează materia respectivă [19]. Aceste principii fundamentale au fost reiterate de Tribunal la punctul 59 din hotărârea atacată ca punct de plecare al raţionamentului său.

69. Concentrându-se asupra deciziilor de refuz al accesului la documente, Tribunalul, la punctele 60 şi 61 din hotărârea atacată, în conformitate cu jurisprudenţa existentă, a reţinut că, atunci când o instituţie refuză să acorde un astfel de acces, „aceasta trebuie să demonstreze în fiecare caz, pe baza informaţiilor de care dispune, că documentele la care se solicită accesul ţin într-adevăr de excepţiile enumerate în Regulamentul nr. 1049/2001 [...]. Cu toate acestea, indicarea motivelor care au justificat caracterul confidenţial al fiecărui document se poate dovedi imposibilă fără divulgarea conţinutului acestuia şi, pe cale de consecinţă, fără privarea excepţiei de principala sa finalitate" [20]. „În cadrul acestei jurisprudenţe, revine, prin urmare, instituţiei care a refuzat accesul la un document obligaţia de a oferi o motivare care să permită să se înţeleagă şi să se verifice, pe de o parte, dacă documentul solicitat se încadrează realmente în domeniul vizat de excepţia invocată şi, pe de altă parte, dacă nevoia de protecţie care rezultă din excepţia menţionată este reală."

70. Procedând la aplicarea acestor criterii, Tribunalul a examinat în continuare în mod

19 — A se vedea, printre altele, hotărârea din 6 martie 2003, Interporc/Comisia (C-41/00 P, Rec., p. I-2125, punctul 55).

20 — Tribunalul citează, prin analogie, hotărârea din 5 martie 1997, WWF UK/Comisia (T-105/95, Rec., p. II-313, punctul 65), şi hotărârea din 11 ianuarie 2000, Ţările de Jos şi van der Wal/Comisia (cauzele conexate C-174/98 P şi C-189/98 P, Rec., p. I-1, punctul 24).

aprofundat motivarea Consiliului privind aplicarea excepțiilor prevăzute la articolul 4 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 1049/2001, refuzul acestuia de a acorda acces parțial la documentele solicitate și refuzul de a divulga identitatea statelor care au transmis documente pertinente. La punctul 65 din hotărârea atacată, Tribunalul a concluzionat că: „în pofida relativei concizii a motivării primei decizii de refuz [...], reclamantului i s-a dat pe deplin posibilitatea de a înțelege motivele refuzului care i-a fost opus, iar Tribunalul a avut posibilitatea de a efectua controlul asupra acestora. Prin urmare, Consiliul a motivat în mod corect aceste decizii".

71. În opinia noastră, nicio critică nu poate fi adusă analizei efectuate de Tribunal la punctele 59-65 din hotărârea atacată cu privire la acest aspect. Deși a admis, în speță, că o motivare succintă și chiar stereotipă era conformă cu articolul 253 CE, nu a ajuns la această concluzie decât după ce a verificat în prealabil că motivarea satisface cerințele celor două criterii de bază enunțate mai sus, și anume că permite recurentului să înțeleagă motivele pentru care i s-a refuzat accesul la documentele solicitate, iar Tribunalului să își exercite controlul. Prin urmare, nu se poate afirma în niciun caz că Tribunalul a permis Consiliului să refuze în mod arbitrar accesul la documente referitoare la activități ale unor state terțe sau la protecția siguranței publice.

72. Este inexactă afirmația recurentului potrivit căreia, la punctul 77 din hotărârea atacată, Tribunalul a completat motivarea furnizată de Consiliu. După cum observă în mod corect Consiliul, Tribunalul a formulat considerentele respective în contextul examinării aspectului dacă excepția referitoare la protecția siguranței publice a fost invocată în mod corect. Aceste considerente nu erau în niciun caz destinate să completeze motivarea deciziilor de a se refuza accesul.

73. Cât despre faptul că nu a fost furnizată nicio explicație privind motivul pentru care divulgarea identității statelor membre care au transmis documente ar constitui o amenințare pentru protecția siguranței publice și a relațiilor internaționale, facem trimitere la observațiile pe care le-am formulat cu privire la acest aspect la punctele 57-59 de mai sus, în cadrul examinării celui de al doilea motiv.

74. În consecință, considerăm că al treilea motiv trebuie respins.

E — *Cu privire la cel de al patrulea motiv: încălcarea dreptului de a avea acces la documente, a prezumției de nevinovăție și a dreptului la protecție jurisdicțională eficientă*

1) Hotărârea Tribunalului

75. Cu privire la argumentul recurentului potrivit căruia, prin refuzul de a-i acorda

accesul la documentele solicitate, Consiliul a încălcat principiile generale de drept comunitar consacrate prin articolul 6 din CEDO, Tribunalul s-a pronunțat după cum urmează:

„50 Trebuie amintit, pe de o parte, că, în temeiul articolului 2 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1049/2001, beneficiază de un drept de acces la documentele instituțiilor «[o]rice 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, și nu numai accesul solicitantului la documentele care îl vizează.

51 Pe de altă parte, excepțiile de la regula accesului la documente prevăzute la articolul 4 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 1049/2001 sunt formulate în termeni imperativi. Rezultă că instituțiile sunt obligate să refuze accesul la documentele care țin de aceste excepții atunci când se face proba împrejurărilor avute în vedere (a se vedea, prin analogie, hotărârea Tribunalului din 5 martie 1997, WWF UK/Comisia, T-105/95, Rec., p. II-313, punctul 58, și hotărârea Tribunalului din 13 septembrie 2000, Denkavit Nederland/Comisia, T-20/99, Rec., p. II-3011, punctul 39).

52 Prin urmare, interesul particular de care se poate prevala un solicitant referitor la accesul la un anumit document care îl privește personal nu poate fi luat în considerare în cadrul aplicării excepțiilor obligatorii prevăzute la articolul 4 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 1049/2001.

53 Potrivit celor susținute, în esență, de către reclamant, Consiliul era obligat să îi acorde accesul la documentele solicitate, în măsura în care aceste documente îi erau necesare în vederea garantării dreptului său la un proces echitabil în cadrul cauzei T-47/03.

54 Or, întrucât Consiliul invocase, în prima sa decizie de refuz, excepțiile obligatorii prevăzute la articolul 4 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 1049/2001, acestuia nu i se poate reproșa că nu ar fi ținut cont de eventualul interes particular al recurentului de a dispune de documentele solicitate.

55 Prin urmare, chiar presupunând că aceste documente se dovedesc necesare apărării reclamantului în cauza T-47/03, aspect care ține de soluționarea acestei din urmă cauze, această împrejurare nu este relevantă în aprecierea validității primei decizii de refuz.

56 În consecință, al treilea motiv trebuie respins ca nefondat."

2) Argumentele recurentului

76. Recurentul susține că, la punctele 50-56 din hotărârea atacată, Tribunalul a făcut o greșită apreciere a obiectului cererii sale și, prin aceasta, a încălcat drepturile sale la prezumția de nevinovăție, precum și la protecție jurisdicțională eficientă, astfel cum sunt garantate prin articolul 6 alineatul 2 și prin articolul 13 din CEDO. Tribunalul a dedus în mod greșit, dintr-o declarație făcută în cadrul ședinței de către avocatul recurentului, că acesta din urmă a solicitat dreptul de a avea acces la documentele în cauză numai în scopul de a garanta drepturile sale la apărare în cauza T-47/03. Cu toate acestea, cererea sa urmărea obținerea accesului la documentele care au stat la baza înscrierii sale pe lista litigioasă, atât pentru el însuși, cât și pentru public. Având în vedere stigmatizarea socială care rezultă din includerea numelui său pe lista litigioasă, era important pentru recurent să poată reacționa public la faptele care îi sunt reproșate.

77. Posibilitatea recurentului de a solicita accesul la documente în contextul cauzei T-47/03 nu constituie un recurs efectiv în înțelesul articolului 13 din CEDO. Ținând seama de faptul că acuzațiile privind participarea acestuia la activități teroriste au fost publicate pe larg în presa internațională, un remediu eficient cu privire la încălcarea prezumției de nevinovăție, a dreptului recurentului la protecția onoarei și a reputației, precum și a dreptului său de a fi prezumat nevinovat până în momentul în care s-a făcut dovada vinovăției sale presupune ca acesta să poată răspunde public la aceste acuzații nu numai în termeni generali, ci și prin discutarea pretinselor probe specifice invocate împotriva sa cu privire la presupusa sa participare la anumite infracțiuni determinate. Recurentul invocă în această privință hotărârea pronunțată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în cauza Allenet de Ribemont împotriva Franței [21], potrivit căreia toate autoritățile publice sunt ținute să respecte prezumția de nevinovăție și să se abțină să facă declarații care pot incita publicul să creadă în vinovăția unei persoane.

3) Argumentele intimatului

78. Potrivit Consiliului, constatările Tribunalului de la punctele 50-56 din hotărârea atacată cu privire la scopul Regulamentului nr. 1049/2001 și la interpretarea pe care acesta o dă excepțiilor obligatorii prevăzute la articolul 4 alineatul (1) litera (a) din regulamentul menționat sunt absolut corecte. Din moment ce refuzul de a acorda accesul s-a întemeiat pe aceste excepții obligatorii, în mod corect Tribunalul nu a ținut cont de interesul personal invocat de către recurent. Afirmația acestuia din urmă potrivit căreia nu solicita accesul la documente decât în măsura în care aceste documente îl vizau nu are nicio incidență asupra hotărârii Tribunalului cu privire la acest aspect.

21 — Hotărârea din 10 februarie 1995, seria A, nr. 308, § 36.

79. Contrar afirmațiilor recurentului, accesul la documentele care au stat la baza hotărârii Consiliului de a-l include pe listele stabilite în temeiul Deciziilor nr. 2002/848, nr. 2002/974 și nr. 2003/480 ale Consiliului nu poate fi considerat ca fiind un mijloc mai eficient de a contesta în mod public acuzațiile privind implicarea sa în activități teroriste decât ar fi susținerea dreptului său la apărare în cauza pendinte T-47/03.

4) Apreciere

80. Al patrulea motiv invocat de către recurent ridică două probleme care au fost deja analizate în cadrul examinării primului motiv.

81. În cadrul primului aspect al acestui motiv, recurentul afirmă, în esență, că Tribunalul a făcut o greșită interpretare a obiectului cererii sale, presupunând că cererea de a i se acorda accesul la documentul în cauză era menită să îi susțină apărarea în cauza T-47/03, în timp ce acesta solicitase accesul la document în scopul de a se servi de acesta pentru a se apăra public.

82. Cu toate acestea, după cum am arătat la punctul 27 de mai sus și astfel cum susține și Consiliul, în contextul aplicării articolului 4 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 1049/2001, nu este necesar să se procedeze la o evaluare comparativă a interesului public în respectarea confidențialității anumitor documente și a interesului personal pe care un cetățean sau o entitate îl poate avea în divulgarea acestui document. Faptul că cererea recurentului de a avea acces la documentul respectiv a fost motivată de elemente diferite de cele menționate de Tribunal la punctul 53 din hotărârea atacată este lipsit de relevanță în ceea ce privește aprecierea formulată de Tribunal și nu îi poate afecta validitatea.

83. În cadrul celui de al doilea aspect al acestui motiv, recurentul susține că posibilitatea de a avea acces la documentul solicitat în cadrul cauzei T-47/03 nu poate fi considerată drept un recurs efectiv în înțelesul articolului 13 din CEDO. Acesta arată în continuare că ar trebui să fie în măsură să răspundă în mod public acuzațiilor specifice formulate împotriva sa.

84. La punctul 35 de mai sus, am apreciat că, în cazul în care un document intră în domeniul de aplicare al excepțiilor obligatorii prevăzute la articolul 4 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 1049/2001, refuzul de a acorda accesul la acest document nu poate fi considerat, în sine, ca o încălcare a dreptului la apărare sau, mai precis, ca o negare a dreptului la un recurs efectiv. Existența unui recurs efectiv în dreptul comunitar este demonstrată de faptul că, în temeiul artico-

lului 230 CE, recurentul are posibilitatea să conteste validitatea înscrierii sale pe lista persoanelor, grupurilor și entităților cărora li se aplică măsurile specifice prevăzute prin Regulamentul nr. 2580/2001, precum și de faptul că recurentul s-a prevalat el însuși de această posibilitate.

85. În sfârșit, nu suntem de părere că situația recurentului poate fi comparată cu aceea care a făcut obiectul cauzei Allenet de Ribemont împotriva Franței, soluționată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului. În această din urmă cauză, exista o probabilitate de a aduce atingere prezumției de nevinovăție, întrucât anumite autorități publice afirmaseră în mod public faptul că reclamantul din speța menționată ar fi instigat la omor. Dimpotrivă, deși este adevărat că persoanele înscrise pe lista litigioasă sunt suspectate în mod public de a fi implicate în activități teroriste, trebuie recunoscut că obiectul acestei măsuri comunitare este acela de a preveni actele de terorism prin lupta împotriva finanțării acestor activități. Dat fiind că această luptă implică înghețarea fondurilor și a activelor și că această înghețare nu poate fi realizată fără cooperarea instituțiilor financiare publice și private, este inevitabil ca lista persoanelor, grupurilor și entităților vizate să fie făcută publică.

86. Având în vedere observațiile ce precedă, al patrulea motiv trebuie respins.

F — *Cu privire la cel de al cincilea motiv: încălcarea articolului 4 alineatul (5) și a articolului 9 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001*

1) Hotărârea Tribunalului

87. La punctul 64 din hotărârea atacată, citat la punctul 61 de mai sus, Tribunalul a examinat aspectul legat de motivarea furnizată pentru refuzul de a divulga identitatea statelor membre care au transmis documente. Cu privire la obligația Consiliului de a revela identitatea statelor membre vizate, Tribunalul a statuat după cum urmează:

„91 Trebuie observat, în prealabil, că argumentarea reclamantului se bazează, în esență, pe o veche jurisprudență referitoare la Codul de conduită din 6 decembrie 1993 privind accesul public la documentele Consiliului și ale Comisiei (JO L 340, p. 41, denumit în continuare «codul de conduită»), pus în aplicare prin Decizia nr. 93/731/CE a Consiliului din 20 decembrie 1993 privind accesul public la documentele Consiliului (JO L 340, p. 43) și prin Decizia nr. 94/90/CECA, CE, Euratom a Comisiei din 8 februarie 1994 privind accesul public la documentele Comisiei (JO L 46, p. 58).

92 În temeiul acestui cod de conduită, atunci când un document deținut de către o instituție avea ca autor o terță persoană, cererea de acces trebuia adresată direct acestei persoane. Curtea a concluzionat că instituția trebuie să precizeze persoanei interesate identitatea autorului documentului pentru ca solicitantul să i se poată adresa în mod direct (hotărârea Interporc/Comisia, punctul 59 de mai sus, punctul 49).

93 În schimb, în temeiul articolului 4 alineatele (4) și (5) din Regulamentul nr. 1049/2001, îi revine instituției în cauză obligația de a consulta terțul autor, în afara cazului în care soluția de admitere sau de respingere a cererii se impune de la sine. În cazul statelor membre, acestea pot solicita să le fie cerut acordul.

94 Regula autorului, astfel cum aceasta figura în codul de conduită, a cunoscut așadar o schimbare fundamentală în cadrul Regulamentului nr. 1049/2001. Rezultă că identitatea autorului capătă o importanță mult mai redusă decât sub regimul legal anterior.

95 Pe de altă parte, în ceea ce privește documentele sensibile, articolul 9 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 prevede că aceste documente «se înscriu în registru și se furnizează numai cu acordul autorității de origine». Trebuie constatat, așadar, că documentele sensibile beneficiază de un regim derogatoriu al cărui obiect îl constituie, în mod evident, garantarea secretului conținutului și chiar al existenței acestora.

96 Prin urmare, Consiliul nu avea obligația de divulgare a documentelor în discuție, legate de adoptarea Deciziei nr. 2002/848, ale căror autori au calitatea de state, și nici a identității acestora din urmă, având în vedere că, în primul rând, aceste documente sunt documente sensibile și că, în al doilea rând, statele autoare au refuzat divulgarea acestora."

2) Argumentele recurentului

88. Recurentul susține că în mod greșit a considerat Tribunalul, la punctele 64 și 96 din hotărârea atacată, că articolul 4 alineatul (5) și articolul 9 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 se aplică atât cu privire la „informații", cât și cu privire la „documente" și că, de aceea, refuzul Consiliului de a divulga identitatea statelor membre care au furnizat documente este justificat. Aceasta constituie o restrângere disproporționată a dreptului părților interesate de a se adresa direct autorităților statelor membre pentru a obține accesul la documente, ceea ce implică, desigur, ca identitatea acestor state să fie

divulgată. În plus, Tribunalul a omis să examineze argumentul recurentului potrivit căruia Consiliul nu a indicat motivele referitoare la modalitatea în care divulgarea identității statelor membre care au furnizat informații poate aduce atingere, în orice formă, interesului public privind siguranța publică și/sau relațiile internaționale.

3) Argumentele intimatului

89. Consiliul susține că Tribunalul a apreciat în mod corect, la punctele 95 și 97 din hotărârea atacată, că obiectul articolului 9 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 este acela de a garanta secretul conținutului documentelor și chiar al existenței acestora. După cum a statuat Curtea în mod explicit, regulile privind accesul la documente nu vizează numai documentele ca atare, ci, mai curând, informațiile pe care acestea le conțin [22]. Identitatea autorului unui document este în mod evident un element de informare cuprins în document și este supusă, așadar, acelorași reguli ca și documentul în sine.

90. În ceea ce privește afirmația recurentului potrivit căreia Tribunalul nu a examinat argumentul său privind omisiunea Consiliului de a indica motivele pentru care divulgarea identității statelor membre care au furnizat informațiile poate aduce atingere interesului public, Consiliul reafirmă că este suficient să se arate faptul că autoritățile naționale au cerut ca această informație să nu fie divulgată, din moment ce această cerere obligă instituția [23]. Consiliul nu este obligat nici să aprecieze motivele indicate de autor, nici să expună solicitantului motivele care au determinat statul membru respectiv să formuleze o cerere în temeiul articolului 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001, din moment ce prevederea în cauză nu obligă statele membre să motiveze o astfel de cerere. Aceste considerații sunt valabile, *a fortiori,* pentru documentele sensibile care sunt protejate de lege în temeiul articolului 9 alineatul (3) din regulament, fără a fi necesară o cerere expresă din partea statului membru respectiv.

4) Apreciere

91. Problema ridicată de cel de al cincilea motiv urmărește să se determine în ce măsură Consiliul este obligat să divulge identitatea statelor membre care au furnizat documentele în cauză după ce a refuzat să acorde accesul la acestea pentru motivul că intrau în domeniul de aplicare a excepțiilor obligatorii prevăzute la articolul 4 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 1049/2001.

22 — Hotărârea Consiliul/Hautala, citată la nota de subsol 13, punctul 23.

23 — Hotărârea din 17 martie 2005, Scippacercola/Comisia (T-187/03, Rec., p. II-1029, punctele 68-70).

92. Recurentul afirmă în esență că, în măsura în care identitatea unui stat membru constituie o „informație", iar nu un „document", iar regulamentul nu privește decât accesul la documente, nu existau motive pentru a justifica refuzul Consiliului de a dezvălui identitatea statelor membre în cauză. Consiliul respinge această interpretare și împărtășește aprecierea Tribunalului, potrivit căreia, dat fiind că autoritatea de la care provine un document sensibil se poate opune înscrierii acestui document în registrul public prevăzut la articolul 11 din regulamentul menționat, obiectul articolului 9 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 este acela de a garanta secretul în ceea ce privește conținutul și chiar existența documentelor.

93. Deși argumentul recurentului potrivit căruia Regulamentul nr. 1049/2001 nu conține nicio dispoziție care ar interzice Consiliului să divulge identitatea unui stat membru care a furnizat un document ar putea fi întemeiat, trebuie răspuns la problema ridicată de cel de al cincilea motiv ținând seama de sistemul instaurat prin regulamentul respectiv cu privire la documentele sensibile.

94. În ceea ce privește documentele terților, care sunt definite ca documente care provin de la orice persoană fizică sau juridică ori entitate exterioară instituțiilor și includ, prin urmare, documentele transmise de statele membre, articolul 4 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1049/2001 prevede că instituția consultă terțul în cauză pentru a stabili dacă, în privința acestui document, se poate aplica o excepție prevăzută la articolul 4 alineatul (1) sau (2) din regulament. În conformitate cu articolul 4 alineatul (5) din regulament, un stat membru poate solicita unei instituții să nu divulge conținutul unui document emis de statul respectiv fără acordul prealabil al acestuia. Potrivit articolului 9 alineatul (3) din acest regulament, documentele sensibile se înscriu în registru sau se furnizează numai cu acordul autorității de origine.

95. Rezultă cu claritate din aceste prevederi că, atunci când se solicită accesul la un document emis de un stat membru și deținut de o instituție, mai curând decât să îl îndrepte pe solicitant către statul membru respectiv, instituția în cauză este cea care trebuie să îl consulte pe acesta din urmă pentru a determina dacă se poate acorda accesul. Această procedură indică prin ea însăși faptul că identitatea statului membru care a furnizat documentul este considerată a fi un element care aparține domeniului de aplicare a excepțiilor prevăzute la articolul 4 din regulament.

96. În cazul în care un document este sensibil prin natura sa, autoritatea de origine păstrează un control absolut asupra divulgării și chiar înscrierii acestui document în registru. În măsura în care aceasta implică în mod necesar, după cum a stabilit Tribunalul la punctul 95 din hotărârea atacată, că existența însăși a documentului nu este făcută publică, rezultă cu claritate că identitatea autorului său nu poate fi revelată.

97. În plus, distincția operată de către recurent între „informații" și „documente" este artificială, întrucât accesul la un docu-

ment este solicitat numai pentru a obține accesul la conținutul acestuia. Consiliul indică în mod corect că identitatea autorului unui document constituie în sine un element de informare care figurează în document. În măsura în care identitatea autorului poate fi unul dintre motivele care justifică menținerea caracterului confidențial al documentului, divulgarea acesteia trebuie supusă acelorași reguli ca și acelea privind divulgarea documentului însuși.

98. Deși aceasta implică faptul că solicitantului i se refuză accesul la informațiile care i-ar permite să sesizeze autoritățile naționale competente, considerăm că aceasta nu restrânge nejustificat dreptul său la protecție jurisdicțională efectivă. Acest drept este protejat în mod corespunzător prin procedura instituită prin Regulamentul nr. 1049/2001 și prin controlul ulterior al instanțelor comunitare.

99. Prin urmare, concluzionăm că al cincilea motiv nu poate fi admis.

VII — Concluzie

100. Având în vedere cele ce precedă, sugerăm Curții soluția următoare:

— respingerea recursului ca nefondat în măsura în care vizează anularea hotărârii Tribunalului de Primă Instanță al Comunităților Europene (Camera a doua) din 26 aprilie 2005 în cauzele conexate T-110/03, T-150/03 și T-405/03;

— respingerea recursului ca inadmisibil în măsura în care vizează anularea deciziilor Consiliului prin care s-a refuzat accesul la documentele solicitate;

— obligarea recurentului la plata cheltuielilor de judecată.