Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a șaptea extinsă)

22 martie 2018*

„Acces la documente – Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 – Documente privind o procedură legislativă în curs – Triloguri – Tabele cu patru coloane referitoare la Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind Europol și de abrogare a Deciziilor 2009/371/JAI și 2005/681/JAI – Refuz parțial al accesului – Acțiune în anulare – Interesul de a exercita acțiunea – Admisibilitate – Articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 – Excepție referitoare la protecția procesului decizional – Lipsa unei prezumții generale de refuz al accesului la tabelele cu patru coloane întocmite în cadrul trilogurilor”

În cauza T-540/15,

Emilio De Capitani, cu domiciliul în Bruxelles (Belgia), reprezentat de O. Brouwer, de J. Wolfhagen și de E. Raedts, avocați,

reclamant,

împotriva

Parlamentului European, reprezentat inițial de N. Görlitz, de A. Troupiotis și de C. Burgos, ulterior de N. Görlitz, de C. Burgos și de I. Anagnostopoulou, în calitate de agenți,

pârât,

susținut de

Consiliul Uniunii Europene, reprezentat de E. Rebasti, de B. Driessen și de J.-B. Laignelot, în calitate de agenți,

și de

Comisia Europeană, reprezentată de J. Baquero Cruz și de F. Clotuche-Duvieusart, în calitate de agenți,

intervenientе,

având ca obiect o cerere întemeiată pe articolul 263 TFUE prin care se solicită anularea Deciziei A(2015) 4931 a Parlamentului European din 8 iulie 2015 prin care se refuză reclamantului acordarea accesului deplin la documentele LIBE-2013-0091-02 și LIBE-2013-0091-03,

* Limba de procedură: engleza.

TRIBUNALUL (Camera a șaptea extinsă),

compus din domnul M. van der Woude, îndeplinind funcția de președinte, doamna V. Tomljenović, domnul E. Bieliūnas, doamna A. Marcoulli și domnul A. Kornezov (raportor), judecători,

grefier: domnul P. Cullen, administrator,

având în vedere faza scrisă a procedurii și în urma ședinței din 20 septembrie 2017,

pronunță prezenta

Hotărâre

Istoricul litigiului

1 Prin scrisoarea din 15 aprilie 2015, reclamantul, domnul Emilio De Capitani, a prezentat Parlamentului European, în temeiul Regulamentului (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 2001, L 145, p. 43, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 76), o cerere de acces la documentele elaborate de Parlament sau puse la dispoziția sa și care conțin următoarele informații: „justificări pentru a identifica acorduri anticipate privind procedurile de codecizie în curs de desfășurare propuse în toate comitetele; tabele cu mai multe coloane (care descriu propunerea Comisiei Europene, orientarea comisiei parlamentare, amendamentele propuse de organele interne ale Consiliului Uniunii Europene și, dacă este cazul, proiectele de compromis propuse) prezentate în cadrul trilogurilor pentru procedurile de codecizie în curs de desfășurare” (denumită în continuare „cererea inițială”).

2 La 3 iunie 2015, Parlamentul a răspuns reclamantului că, din cauza numărului foarte ridicat de documente vizate de cererea inițială, a da curs acesteia din urmă ar crea o sarcină de lucru administrativă excesivă, motiv pentru care cererea respectivă trebuia respinsă.

3 Prin scrisoarea din 19 iunie 2015, reclamantul a prezentat Parlamentului o cerere în temeiul articolului 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001, în care acesta își limita documentele menționate la punctul 1 de mai sus la tabelele cu mai multe coloane întocmite în cadrul trilogurilor în curs de desfășurare la data depunerii cererii inițiale, care se refereau la procedurile legislative ordinare având ca temei juridic titlul V din Tratatul FUE („Spațiul de libertate, securitate și justiție”) și articolul 16 TFUE, care privește protecția datelor cu caracter personal (denumită în continuare „cererea de confirmare”).

4 Prin Decizia A (2015) 4931 din 8 iulie 2015, Parlamentul l-a informat pe reclamant că a identificat șapte tabele cu mai multe coloane referitoare la cererea de confirmare. Parlamentul a acordat acces deplin la cinci dintre acestea. În schimb, în ceea ce privește celelalte două tabele, și anume cele cuprinse în documentele LIBE-2013-0091-02 și LIBE-2013-0091-03 (denumite în continuare „documentele în cauză”), Parlamentul nu a acordat acces decât la primele trei coloane din tabelele respective, refuzând astfel divulgarea celei de a patra coloane. Reclamantul contestă acest refuz de a acorda acces deplin la documentele în cauză (denumită în continuare „decizia atacată”).

5 Tabelele cuprinse în documentele în cauză au patru coloane, prima conținând textul propunerii legislative a Comisiei, cea de a doua, poziția Parlamentului și amendamentele pe care le propune, cea de a treia, poziția Consiliului, iar cea de a patra, textul compromisului provizoriu (documentul LIBE-2013-0091-02) sau poziția preliminară a președinției Consiliului în ceea ce privește amendamentele propuse de Parlament (documentul LIBE-2013-0091-03).

6 Parlamentul a întemeiat decizia atacată pe articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, în măsura în care, în primul rând, cea de a patra coloană a documentelor în cauză ar conține texte de compromis provizorii și propunerile preliminare ale președinției Consiliului, a căror divulgare ar aduce o atingere reală, specifică și gravă procesului decizional al instituției, precum și procesului decizional interinstituțional în contextul procedurii legislative în curs de desfășurare și, în al doilea rând, niciun interes public superior celui al eficacității procedurii respective nu ar fi fost, în speță, identificat.

7 În ceea ce privește grava atingere adusă procesului decizional invocată, Parlamentul s-a întemeiat pe următoarele motive:

– procesul decizional ar fi afectat în mod real, specific și serios de divulgarea celei de a patra coloane a documentelor în cauză;

– domeniul în care se încadrează documentele în cauză, și anume cooperarea polițienească, ar fi un domeniu foarte sensibil, iar divulgarea celei de a patra coloane a acestuia ar submina încrederea între statele membre și între instituțiile Uniunii Europene și, prin urmare, buna lor cooperare, precum și procesul decizional intern al Parlamentului;

– divulgarea în momentul în care negocierile sunt încă în curs de desfășurare ar risca să conducă probabil la exercitarea unei presiuni publice asupra raportorului, asupra raportorilor fictivi și asupra grupurilor politice, dat fiind că negocierile se referă la chestiunile foarte sensibile legate de protecția datelor și de consiliul de administrație al Agenției Uniunii Europene pentru cooperare și formare în materie de aplicare a legii (Europol);

– acordarea unui acces la cea de a patra coloană a documentelor în cauză ar face președinția Consiliului mai ezitantă în ceea ce privește schimbul de informații și cooperarea cu echipa de negociere a Parlamentului și în special raportorul; în plus, aceasta din urmă ar fi obligată, având în vedere creșterea presiunii exercitate de autoritățile naționale și de grupurile de interese, să facă alegeri strategice în mod prematur pentru a stabili situația în care să cedeze în favoarea Consiliului și situația în care să solicite mai mult din partea președinției sale, ceea ce „ar complica în mod dramatic posibilitățile de a găsi un acord cu privire la o direcție comună”;

– principiul conform căruia „nimic nu este convenit până când nu este convenit totul” s-ar dovedi foarte important pentru buna funcționare a procedurii legislative și, prin urmare, divulgarea unui element înainte de încheierea negocierilor, chiar dacă nu este un element intrinsec sensibil, ar putea avea consecințe negative asupra tuturor celorlalte părți ale unui dosar; în plus, divulgarea pozițiilor care nu au devenit încă definitive ar risca să dea o idee inexactă cu privire la pozițiile reale ale instituțiilor;

– prin urmare, accesul deplin la cea de a patra coloană ar trebui refuzat atât timp cât textul care face obiectul unui acord nu a fost aprobat de colegiuitori.

8 În ceea ce privește existența unui eventual interes public superior, Parlamentul afirmă că principiul transparenței și exigențele superioare ale democrației nu constituie și nu pot constitui în sine un interes public superior.

Procedura și concluziile părților

9 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 18 septembrie 2015, reclamantul a introdus prezenta acțiune.

10 Prin înscrisurile depuse la grefa Tribunalului la 21 ianuarie 2016, Consiliul și Comisia au solicitat să intervină în prezenta cauză în susținerea concluziilor Parlamentului. În observațiile lor, nici reclamantul, nici Parlamentul nu au ridicat obiecții împotriva acestor intervenții.

11 La 9 februarie 2016, Parlamentul a depus la grefa Tribunalului memoriul său în apărare.

12 Prin decizia președintelui Camerei a patra a Tribunalului din 22 martie 2016, au fost admise cererile de intervenție în prezenta cauză formulate de Consiliu și de Comisie.

13 Memoriul în replică a fost depus la grefa Tribunalului la 4 aprilie 2016.

14 La 13 și la 17 mai 2016, Comisia și Consiliul au depus la grefa Tribunalului memoriile lor în intervenție.

15 La 17 mai 2016, memoriul în duplică a fost de asemenea depus la grefa Tribunalului.

16 Reclamantul a depus la grefa Tribunalului observații cu privire la memoriile în intervenție la 6 iulie 2016.

17 Întrucât compunerea camerelor Tribunalului a fost modificată, cauza a fost atribuită Camerei a șaptea a Tribunalului și unui nou judecător raportor.

18 La 5 aprilie 2017, Tribunalul a hotărât trimiterea cauzei Camerei a șaptea extinse.

19 Întrucât un membru al camerei a fost împiedicat să participe la ședință, președintele Tribunalului l-a desemnat, în temeiul articolului 17 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, pe vicepreședintele Tribunalului pentru a completa camera.

20 Prin Ordonanța din 18 mai 2017, Camera a șaptea extinsă a Tribunalului a obligat Parlamentul, cu titlu de măsuri de cercetare judecătorească, să îi comunice o copie a documentelor în cauză, copia respectivă nefiind transmisă reclamantului în conformitate cu articolul 104 din Regulamentul de procedură.

21 La 23 mai 2017, Camera a șaptea extinsă a Tribunalului a adresat părților întrebări cu solicitare de răspuns scris, cu titlu de măsuri de organizare a procedurii.

22 La 14 iunie 2017, Parlamentul a dat curs măsurilor de cercetare judecătorească.

23 În aceeași zi, reclamantul, Parlamentul, Consiliul și Comisia au depus la grefa Tribunalului răspunsurile la măsurile de organizare a procedurii.

24 Reclamantul solicită Tribunalului:

– anularea deciziei atacate;

– obligarea Parlamentului la plata cheltuielilor de judecată.

25 Parlamentul, susținut de Consiliu și de Comisie, solicită Tribunalului:

– respingerea acțiunii;

– obligarea reclamantului la plata cheltuielilor de judecată.

În drept

Cu privire la interesul de a exercita acțiunea

26 În răspunsul său din 14 iunie 2017 la întrebările adresate de Tribunal cu titlu de măsuri de organizare a procedurii, Parlamentul a indicat că a primit, la 23 octombrie 2016, o cerere de acces privind, printre altele, documentele în cauză și a răspuns la aceasta prin punerea documentelor respective la dispoziția publicului prin intermediul registrului de documente al Parlamentului, dat fiind că procedura legislativă la care se refereau fusese închisă. Parlamentul a indicat, la nota de subsol 3, link-ul care oferă acces la acestea.

27 În ședință, Consiliul și Comisia au arătat, în esență, că reclamantului i se soluționase astfel solicitarea și, prin urmare, își pierduse interesul de a exercita acțiunea și că, în consecință, nu mai era necesară pronunțarea asupra acțiunii.

28 Reclamantul contestă că a pierdut orice interes de a exercita acțiunea.

29 Potrivit unei jurisprudențe constante, o acțiune în anulare introdusă de o persoană fizică sau juridică nu este admisibilă decât în măsura în care reclamantul are un interes să obțină anularea actului atacat (Hotărârea din 10 decembrie 2010, Ryanair/Comisia, T-494/08-T-500/08 și T-509/08, EU:T:2010:511, punctul 41, Ordonanța din 9 noiembrie 2011, ClientEarth și alții/Comisia, T-120/10, nepublicată, EU:T:2011:646, punctul 46, și Ordonanța din 30 aprilie 2015, EEB/Comisia, T-250/14, nepublicată, EU:T:2015:274, punctul 14).

30 În raport cu obiectul acțiunii, interesul reclamantului de a exercita acțiunea trebuie să existe la momentul introducerii acesteia, sub sancțiunea inadmisibilității, și trebuie să existe în continuare până la momentul pronunțării hotărârii judecătorești, sub sancțiunea nepronunțării asupra fondului, ceea ce presupune ca acțiunea să fie susceptibilă, prin rezultatul său, să aducă un beneficiu părții care a formulat-o (Hotărârea din 10 decembrie 2010, Ryanair/Comisia, T-494/08-T-500/08 și T-509/08, EU:T:2010:511, punctele 42 și 43, Ordonanța din 9 noiembrie 2011, ClientEarth și alții/Comisia, T-120/10, nepublicată, EU:T:2011:646, punctele 47 și 49, și Ordonanța din 30 aprilie 2015, EEB/Comisia, T-250/14, nepublicată, EU:T:2015:274, punctele 15 și 17).

31 Prin urmare, trebuie să se examineze dacă punerea la dispoziția publicului a documentelor în cauză prin intermediul registrului electronic de documente al Parlamentului, după finalizarea procedurii legislative la care se raportau, lipsește de obiect cererea de anulare a deciziei atacate.

32 În această privință, rezultă din jurisprudență că un reclamant își păstrează interesul de a solicita anularea unui act al unei instituții a Uniunii pentru a permite să se evite ca nelegalitatea de care se pretinde că este afectat să se repete în viitor. Un astfel de interes de a exercita acțiunea decurge din articolul 266 primul paragraf TFUE, în temeiul căruia instituția emitentă a actului anulat este obligată să ia măsurile impuse de executarea hotărârii Curții. Totuși, acest interes de a exercita acțiunea nu poate exista decât dacă pretinsa nelegalitate este susceptibilă să se repete în viitor, independent de împrejurările cauzei în care a fost introdusă acțiunea formulată de reclamant (a se vedea Hotărârea din 7 iunie 2007, Wunenburger/Comisia, C-362/05 P, EU:C:2007:322, punctele 50-52 și jurisprudența citată). Aceasta este situația în cauza de față, întrucât nelegalitatea invocată de reclamant se întemeiază pe interpretarea uneia dintre excepțiile prevăzute în Regulamentul nr. 1049/2001 în legătură cu care există un risc semnificativ de repetare de către Parlament cu ocazia unei noi cereri, cu atât mai mult cu cât o parte din motivele de refuz al accesului evocate în decizia atacată au vocația de a se aplica în mod transversal oricărei cereri de acces la lucrările trilogurilor în curs de desfășurare (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 martie 2011, Access Info Europe/Consiliul, T-233/09, EU:T:2011:105, punctul 35).

33 Pe de altă parte, atât cererea inițială, cât și cererea de confirmare a reclamantului urmăreau în mod explicit să i se comunice un anumit număr de documente referitoare la procedurile legislative în curs de desfășurare. În consecință, punerea la dispoziția publicului a documentelor în cauză după finalizarea procedurii legislative la care se refereau nu dă deplină satisfacție reclamantului, având în vedere obiectul cererilor sale, astfel încât acesta își păstrează interesul de a solicita anularea deciziei atacate.

Cu privire la fond

34 Reclamantul invocă, în susținerea cererii sale, două motive întemeiate pe încălcarea articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 și, respectiv, pe nemotivarea deciziei atacate. Trebuie să se înceapă cu examinarea primului motiv.

35 Acest motiv cuprinde trei aspecte. Potrivit primului aspect, Parlamentul nu ar fi demonstrat corespunzător cerințelor legale, pentru a refuza accesul complet la documentele în cauză, că accesul la documentele menționate ar aduce gravă atingere, în mod concret, efectiv și neipotetic procesului legislativ. Conținutul celui de al doilea aspect privește nerespectarea principiului accesului cât mai larg posibil la documentele legislative ale Uniunii. Prin intermediul celui de al treilea aspect, Parlamentul ar fi refuzat în mod eronat să recunoască, în speță, existența unui interes public superior care justifică accesul deplin la documentele în cauză. Este necesar să se examineze mai întâi și împreună primele două aspecte ale primului motiv.

Argumentele părților

36 În primul rând, reclamantul susține că accesul la cea de a patra coloană a documentelor în cauză nu îi putea fi refuzat decât dacă Parlamentul ar fi demonstrat, pe de o parte, că riscul unei atingeri grave aduse procesului decizional era previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic și, pe de altă parte, modul în care accesul deplin la cele două documente în cauză putea aduce în mod concret și efectiv atingere interesului protejat. Acesta subliniază importanța accesului la cea de a patra coloană a documentelor menționate în cadrul unei democrații reprezentative, pentru ca cetățenii să poată solicita reprezentanților lor să dea socoteală pentru alegerile pe care le-au făcut și, dacă este cazul, să își exprime punctele de vedere, prin mijloacele pe care le consideră adecvate, cu privire la acordurile convenite în cadrul trilogurilor în cauză.

37 *Primo*, el susține că Parlamentul nu a precizat motivele pentru care propunerea legislativă în cauză trebuia considerată, pentru simplul fapt că se înscrie în domeniul cooperării polițienești, ca fiind foarte sensibilă și nu a justificat cum s-ar fi adus atingere încrederii dintre statele membre sau dintre instituții în cazul în care textul compromisului care figurează în coloana a patra a celor două documente în cauză ar fi fost divulgat. El precizează că faptul că discuții intense pot fi consecința sau sunt consecința efectivă a unei propuneri legislative nu implică în niciun fel faptul că acest aspect este atât de sensibil încât să justifice păstrarea secretă a acesteia.

38 *Secundo*, reclamantul contestă motivul de refuz invocat de Parlament în decizia atacată, potrivit căruia divulgarea celei de a patra coloane a documentelor în cauză ar conduce la creșterea presiunii publice, în măsura în care pozițiile diferitor instituții, cu excepția textului de compromis, sunt deja cunoscute și în care procesul legislativ trebuie, în principiu, să aibă loc în mod public și transparent. Natura temporară a informațiilor conținute în cea de a patra coloană din tabele, precum cele care figurează în documentele în cauză (denumite în continuare „tabelele trilogurilor”), pe care publicul este perfect capabil să o perceapă, susține, dimpotrivă, importanța de a avea acces la acestea, în scopul de a oferi publicului o idee despre modul în care se desfășoară negocierile legislative, precum și o prezentare generală a diverselor propuneri care sunt sau au fost discutate.

39 *Tertio*, reclamantul susține că Parlamentul a omis să ofere motive care să permită să se considere că principiul conform căruia „nimic nu este convenit până când nu este convenit totul” ar justifica nedivulgarea celei de a patra coloane din tabelele trilogurilor și să se înțeleagă cum ar fi asociat acest principiu unei atingeri grave aduse procesului decizional. El adaugă că eficacitatea procesului legislativ ca atare nu este un obiectiv citat sau reluat la articolul 294 TFUE.

40 În al doilea rând, reclamantul susține că Parlamentul nu a luat în considerare, în decizia atacată, faptul că, în speță, acesta acționa în calitate de colegiuitor și că, într-o asemenea situație, în principiu, accesul trebuia să fie cât mai larg posibil, având în vedere caracterul specific al procesului legislativ recunoscut de considerentul (6) și de articolul 12 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001. În plus, el susține că, potrivit jurisprudenței, marja de apreciere lăsată instituțiilor de a nu divulga documente care fac parte din cursul normal al procesului legislativ este extrem de limitată, dacă nu chiar inexistentă (Hotărârea din 17 octombrie 2013, Consiliul/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punctul 63). O concluzie diferită ar însemna că, utilizând trilogurile în primă lectură, procedura legislativă prevăzută de tratat ar fi eludată, iar cetățenii Uniunii împiedicați să aibă acces la documentele la care ar avea altfel acces.

41 În termeni mai generali, acesta amintește că modelul democratic adoptat de Uniune are două dimensiuni, prima privind prezența unei democrații reprezentative, astfel cum se menționează la articolul 10 alineatele (1) și (2) TUE, ceea ce ar implica posibilitatea de a considera reprezentanții responsabili față de cetățeni pentru deciziile legislative pe care le iau, iar cea de a doua privind existența unei democrații participative, care ar fi consacrată atât la articolul 10 alineatul (3) TUE, cât și în considerentul (2) al Regulamentului nr. 1049/2001, care ar permite cetățenilor Uniunii să participe la procesul decizional. Noțiunea de transparență ar fi pertinentă în ceea ce privește aceste două dimensiuni, în timp ce Parlamentul ar fi ținut seama doar de prima dintre ele.

42 În al treilea rând, în ceea ce privește existența unei prezumții generale de nedivulgare a documentelor aferente lucrărilor trilogurilor, precum cea propusă de Comisie și de Consiliu, reclamantul, în observațiile sale cu privire la memoriile în intervenție, a contestat că prezumția respectivă ar fi contrară Hotărârii din 16 iulie 2015, ClientEarth/Comisia (C-612/13 P, EU:C:2015:486, punctele 77 și 78). Ca răspuns la măsurile de organizare a procedurii menționate la punctul 21 de mai sus, referitoare la aspectul dacă tabelele din cadrul trilogurilor îndeplineau condițiile impuse de jurisprudență pentru a fi acoperite de o astfel de prezumție, acesta a răspuns negativ, subliniind că Curtea ar fi admis astfel de prezumții generale de nedivulgare numai în ceea ce privește procedurile administrative sau judiciare în curs de desfășurare. Or, tabelele trilogurilor nu ar ține de astfel de proceduri, ci de procesul legislativ. Chiar presupunând că o astfel de prezumție se poate aplica în domeniul legislativ, aceasta nu s-ar putea extinde la tabelele din cadrul trilogurilor, întrucât ele ar constitui în prezent cea mai importantă fază a procesului legislativ al Uniunii.

43 *Primo*, Parlamentul, susținut de Consiliu și de Comisie, ridică obiecții în special în legătură cu faptul că problema organizării forțelor de poliție ține de una dintre competențele de bază ale statelor membre și că unele dintre ele ar putea considera că cooperarea în acest domeniu aduce atingere suveranității lor. Caracterul sensibil al domeniului în cauză și al propunerii legislative în discuție ar fi de asemenea ilustrat prin discuțiile ample desfășurate în cursul negocierilor cu privire la anumite aspecte ale aceleiași propuneri, cum ar fi organizarea consiliului de administrație al Europol sau protecția datelor. Într-un asemenea context, ar deveni esențial să se asigure o nedivulgare limitată în timp a celei de a patra coloane din tabelele trilogurilor.

44 Acesta adaugă că, în ceea ce privește consiliul de administrație al unei agenții nou-create, componența și atribuțiile sale dau naștere întotdeauna la discuții intense între instituții. În mod similar, diferențe mari ar caracteriza pozițiile inițiale ale instituțiilor în ceea ce privește protecția și prelucrarea datelor deținute de Europol. Ținând seama de aspectul central al acestor subiecte pe parcursul procedurii de trilog, care sunt doar exemple de părți ale procedurii legislative în discuție care erau, potrivit

Parlamentului, delicate în mod obiectiv, decizia atacată, care vizează păstrarea, pe o perioadă foarte scurtă, a aspectului confidențial al celei de a patra coloane din tabelele trilogurilor, ar fi fost justificată în raport cu eforturile depuse de instituții pentru a reuși să se ajungă la un compromis mulțumitor.

45 Principiul conform căruia „nimic nu este convenit până când nu este convenit totul” ar fi astfel o simplă modalitate de a asigura coerența internă și externă a textului final al compromisului. Divulgarea prematură a propunerilor inițiale ale instituțiilor ar afecta grav seriozitatea și credibilitatea procesului legislativ și ale colegiuitorilor înșiși, care ar trebui să răspundă pentru un text care nu reflectă neapărat poziția lor oficială în această etapă.

46 Întrucât cea de a patra coloană din tabelele trilogurilor cuprinde doar schițe provizorii de text propuse cu ocazia desfășurării activității în cadrul trilogurilor respective și nu au caracter obligatoriu pentru instituții, aceasta nu ar putea fi calificată drept document pregătitor. A face dovada unei transparențe depline în cadrul procesului legislativ și în special în timpul trilogurilor nu doar că ar lipsi excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 de rațiunea sa de a exista, ci ar afecta de asemenea „obiectivele de bună guvernanță și de participare a societății civile prevăzute la articolul 15 alineatul (1) TFUE”.

47 Parlamentul observă, în plus, că buna desfășurare a procedurii legislative prevăzute la articolul 294 TFUE beneficiază de protecția conferită de tratat și ar putea, în urma examinării de la caz la caz, „să justifice utilizarea excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3)” din Regulamentul nr. 1049/2001, care ar face de asemenea „trimitere la buna funcționare și, în consecință, la eficacitatea procesului decizional”.

48 Consiliul și Comisia consideră în special că afirmația reclamantului potrivit căreia eficacitatea procesului legislativ ca atare nu este un obiectiv citat sau menționat la articolul 294 TFUE este vădit eronată.

49 *Secundo*, Parlamentul, susținut de Consiliu și de Comisie, consideră, întemeindu-se pe o interpretare diferită de cea a reclamantului cu privire la același cadru juridic și jurisprudențial, că noțiunile „acces mai larg” și, mai precis, „acces cât mai larg”, astfel cum se prevede la articolul 1 din Regulamentul nr. 1049/2001, nu pot fi considerate echivalentul unui „acces absolut”. El susține că, în ceea ce privește tabelele trilogurilor, dispune de o anumită marjă de apreciere, a cărei limită ar fi definită de punerea în pericol a bunei funcționări a procesului legislativ, astfel cum este prevăzută la articolul 294 TFUE și precizată de instituții.

50 În plus, Parlamentul consideră că există, în speță, o diferență față de faptele care caracterizează cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 17 octombrie 2013, Consiliul/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671), care constă în special în faptul că mandatele de negociere și componența echipelor de negociere sunt votate în public, astfel încât poziția instituției este adoptată în condiții de deplină transparență. Numai într-un stadiu ulterior al procedurii, atunci când au loc negocierile legislative și un echilibru politic delicat este în curs de elaborare, Parlamentul consideră că a patra coloană a tabelelor din cadrul trilogurilor trebuie să fie temporar, pentru o perioadă foarte limitată, protejată împotriva oricărei divulgări.

51 *Tertio*, în memoriile lor în intervenție, Consiliul și Comisia au propus Tribunalului să stabilească o prezumție generală de nedivulgare a celei de patra coloane din tabelele trilogurilor, atât timp cât procedura de trilog este în curs de desfășurare. Această prezumție ar fi dictată de necesitatea de a păstra integritatea desfășurării procedurii respective, limitând ingerința terților, și de a oferi instituțiilor posibilitatea să exercite în mod eficient una dintre competențele care le sunt conferite de tratate. Ca răspuns la măsurile de organizare a procedurii menționate la punctul 21 de mai sus, Consiliul a adăugat că, indiferent de subiectul tratat și oricare ar fi forma acestor tabele, ar fi necesar să se aplice o prezumție generală de nedivulgare a celei de patra coloane a tabelelor în scopul păstrării viabilității unui posibil compromis între instituții, precum și a climatului de încredere și de intenție a

acestora din urmă de a explora posibilitatea efectuării unor concesii reciproce. În opinia sa, Curtea a recunoscut deja existența unei prezumții chiar dacă aceasta nu era menționată în actul atacat, astfel cum ar reieși din Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul (C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374, punctul 50).

52 Ca răspuns la măsurile de organizare a procedurii menționate la punctul 21 de mai sus, Parlamentul a declarat că este de acord cu opinia Comisiei și a Consiliului potrivit căreia o prezumție generală de lipsă a accesului la cea de a patra coloană a tabelelor din cadrul trilogurilor în curs de desfășurare ar trebui recunoscută, în scopul de a prezerva eficacitatea procedurii în acest stadiu foarte delicat al negocierilor interinstituționale.

Aprecierea Tribunalului

53 Prin decizia atacată, Parlamentul a refuzat să acorde acces la cea de a patra coloană a documentelor în cauză în temeiul articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, susținând că divulgarea acesteia ar aduce o atingere reală, specifică și gravă procesului decizional respectiv.

54 Reclamantul contestă temeinicia deciziei atacate din moment ce, în esență, motivele invocate în susținerea acesteia ar avea caracter general și ipotetic și nu ar fi de natură să stabilească existența unui risc de gravă atingere adusă proceselor decizionale în cauză.

55 În ceea ce privește Consiliul și Comisia, acestea invită Tribunalul să recunoască existența unei prezumții generale de nedivulgare în temeiul căreia instituția în cauză ar putea refuza accesul la cea de a patra coloană a tabelelor din cadrul trilogurilor în curs de desfășurare. Parlamentul, fără să fi invocat o astfel de prezumție în decizia atacată, a fost însă de acord cu această propunere.

56 În aceste condiții, Tribunalul consideră că este necesar să se amintească, cu titlu introductiv, jurisprudența referitoare la interpretarea Regulamentului nr. 1049/2001, apoi caracteristicile principale ale trilogurilor, înainte de a stabili, în continuare, dacă este sau nu este necesar să se consacre existența unei prezumții generale conform căreia instituția în cauză poate refuza accesul la cea de a patra coloană a tabelelor din cadrul trilogurilor în curs de desfășurare. În sfârșit, în situația în care Tribunalul ar trebui să concluzioneze că nu există o astfel de prezumție, acesta va examina dacă divulgarea integrală a documentelor în cauză ar aduce o gravă atingere procesului decizional în discuție în sensul articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001.

– *Considerații introductive*

57 În conformitate cu considerentul (1) al acestuia, Regulamentul nr. 1049/2001 se înscrie în voința de a crea o uniune în care deciziile sunt luate în modul cel mai transparent posibil și cât mai aproape posibil de cetățean. Astfel cum amintește considerentul (2) al regulamentului menționat, dreptul de acces public la documentele instituțiilor este legat de caracterul democratic al acestora din urmă (Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul, C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374, punctul 34, și Hotărârea din 17 octombrie 2013, Consiliul/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punctul 27).

58 În acest scop, Regulamentul nr. 1049/2001 urmărește, astfel cum se indică în considerentul (4) și la articolul 1 din acesta, să confere publicului un drept de acces cât mai larg posibil (Hotărârea din 1 februarie 2007, Sison/Consiliul, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punctul 61, Hotărârea din 21 septembrie 2010, Suedia și alții/API și Comisia, C-514/07 P, C-528/07 P și C-532/07 P, EU:C:2010:541, punctul 69, și Hotărârea din 17 octombrie 2013, Consiliul/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punctul 28).

59 Acest drept este însă supus anumitor limite întemeiate pe considerente de interes public sau privat (Hotărârea din 1 februarie 2007, Sison/Consiliul, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punctul 62). Mai exact și în conformitate cu considerentul (11), Regulamentul nr. 1049/2001 prevede, la articolul 4, un regim de excepții care autorizează instituțiile să respingă cererile de acces la un document în cazul în care divulgarea acestuia din urmă ar aduce atingere unuia dintre interesele protejate prin articolul menționat (Hotărârea din 21 septembrie 2010, Suedia și alții/API și Comisia, C-514/07 P, C-528/07 P și C-532/07 P, EU:C:2010:541, punctele 70 și 71, Hotărârea din 21 iulie 2011, Suedia/MyTravel și Comisia, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punctul 74, și Hotărârea din 17 octombrie 2013, Consiliul/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punctul 29).

60 Printre excepțiile de la acest acces figurează cea prevăzută la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, potrivit căruia „[a]ccesul la un document întocmit de o instituție pentru uzul său intern sau primit de o instituție și referitor la o chestiune pentru care instituția nu a luat încă nicio decizie este refuzat în cazul în care divulgarea conținutului acestuia ar aduce gravă atingere procesului decizional al acestei instituții, cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză”.

61 Din moment ce astfel de excepții derogă de la principiul accesului cât mai larg posibil al publicului la documente, ele trebuie interpretate și aplicate în mod strict (Hotărârea din 1 februarie 2007, Sison/Consiliul, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punctul 63, Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul, C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374, punctul 36, și Hotărârea din 17 octombrie 2013, Consiliul/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punctul 30).

62 În conformitate cu principiul strictei interpretări, în cazul în care instituția vizată decide să refuze accesul la un document a cărui comunicare îi este cerută, acesteia îi revine, în principiu, obligația de a furniza explicații cu privire la modul în care accesul la acest document ar putea să aducă atingere concret și efectiv interesului protejat de excepția prevăzută la articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001 pe care instituția respectivă o invocă. În plus, riscul unei astfel de atingeri trebuie să fie previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic (Hotărârea din 21 iulie 2011, Suedia/MyTravel și Comisia, C-506/08 P, EU:C:2011:496, punctul 76, Hotărârea din 17 octombrie 2013, Consiliul/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punctul 31, și Hotărârea din 15 septembrie 2016, Herbert Smith Freehills/Consiliul, T-710/14, EU:T:2016:494, punctul 33). Simplul fapt că un document privește un interes protejat de o excepție nu poate fi suficient pentru a justifica aplicarea acesteia din urmă (Hotărârea din 13 aprilie 2005, Verein für Konsumenteninformation/Comisia, T-2/03, EU:T:2005:125, punctul 69, Hotărârea din 7 iunie 2011, Toland/Parlamentul, T-471/08, EU:T:2011:252, punctul 29, și Hotărârea din 15 septembrie 2016, Herbert Smith Freehills/Consiliul, T-710/14, EU:T:2016:494, punctul 32).

63 Astfel, aplicarea excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 presupune să se fi dovedit că accesul la documentele solicitate putea aduce atingere în mod concret și efectiv protecției procesului decizional al instituției și că acest risc de atingere era previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 iunie 2011, Toland/Parlamentul, T-471/08, EU:T:2011:252, punctul 70 și jurisprudența citată).

64 Potrivit jurisprudenței, atingerea adusă procesului decizional în sensul articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 este „gravă” atunci când în special divulgarea conținutului documentelor în cauză are un impact semnificativ asupra procesului decizional. Aprecierea gravității depinde de toate circumstanțele cauzei și în special de efectele negative asupra procesului decizional invocate de instituție cu privire la divulgarea conținutului documentelor respective (Hotărârea din 18 decembrie 2008, Muñiz/Comisia, T-144/05, nepublicată, EU:T:2008:596, punctul 75, Hotărârea din 7 iunie 2011, Toland/Parlamentul, T-471/08, EU:T:2011:252, punctul 71, și Hotărârea din 9 septembrie 2014, MasterCard și alții/Comisia, T-516/11, nepublicată, EU:T:2014:759, punctul 62).

65 Această jurisprudență nu poate fi interpretată ca impunând instituțiilor să prezinte elemente de probă prin care să se stabilească existența unui asemenea risc. Este suficient, în această privință, ca decizia atacată să cuprindă elemente tangibile care să permită să se conchidă că riscul de atingere adusă procesului decizional era, la data adoptării acesteia, previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic, menționând în special existența, la acea dată, a unor motive obiective care permiteau să se prevadă în mod rezonabil că asemenea atingeri ar apărea în caz de divulgare a documentelor solicitate (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 iunie 2011, Toland/Parlamentul, T-471/08, EU:T:2011:252, punctele 78 și 79).

66 Cu toate acestea, potrivit jurisprudenței, instituției în cauză îi este permis să se întemeieze pe prezumții generale ce se aplică anumitor categorii de documente, considerații de ordin general similare fiind susceptibile să se aplice cererilor de divulgare cu privire la documente de aceeași natură (Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul, C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374, punctul 50, Hotărârea din 29 iunie 2010, Comisia/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, punctul 54, și Hotărârea din 17 octombrie 2013, Consiliul/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punctul 72).

67 Într-un asemenea caz, instituției vizate îi revine totuși sarcina de a preciza pe ce considerații de ordin general își întemeiază prezumția că divulgarea acelor documente ar aduce atingere unuia dintre interesele protejate de excepția în cauză, în speță cea prevăzută de articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, iar aceasta fără a fi obligată să efectueze o apreciere concretă a conținutului fiecăruia dintre documentele respective (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 septembrie 2010, Suedia și alții/API și Comisia, C-514/07 P, C-528/07 P și C-532/07 P, EU:C:2010:541, punctul 76, și Hotărârea din 17 octombrie 2013, Consiliul/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punctul 73).

– Cu privire la natura trilogurilor

68 Având în vedere că prezentul litigiu privește accesul la cea de a patra coloană din tabelele întocmite în cadrul trilogurilor în curs de desfășurare, Tribunalul consideră că este necesar a se aminti caracteristicile esențiale ale acestora din urmă. În această privință, trebuie să se arate că un trilog este o reuniune tripartită informală la care participă reprezentanți ai Parlamentului, ai Consiliului și ai Comisiei. Obiectivul acestor contacte este de a căuta rapid un acord asupra unui ansamblu de amendamente acceptabile pentru Parlament și pentru Consiliu, acord care, ulterior, trebuie să fie aprobat de aceste instituții conform procedurilor lor interne respective. Discuțiile legislative desfășurate în cadrul unui trilog pot privi atât aspecte politice, cât și aspecte juridice tehnice (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 septembrie 2016, Herbert Smith Freehills/Consiliul, T-710/14, EU:T:2016:494, punctul 56).

69 Astfel, procedura legislativă ordinară enunțată la articolul 294 TFUE cuprinde trei etape (prima lectură, a doua lectură și a treia lectură cu conciliere), însă se poate încheia în fiecare dintre aceste etape dacă Parlamentul și Consiliul ajung la un acord. Deși procedura poate necesita până la trei lecturi, utilizarea crescută a trilogurilor demonstrează că adesea se ajunge la un acord de la prima lectură (Hotărârea din 15 septembrie 2016, Herbert Smith Freehills/Consiliul, T-710/14, EU:T:2016:494, punctul 57).

70 Reuniunile trilaterale constituie astfel o „practică consacrată pentru adoptarea majorității textelor legislative” și, prin urmare, sunt considerate chiar de Parlament ca fiind „etape decisive ale procesului legislativ” (a se vedea Rezoluția Parlamentului din 28 aprilie 2016 referitoare la accesul public la documente, punctele 22 și 26). În ședință, Parlamentul a arătat că, în prezent, între 70 % și 80 % dintre actele legislative ale Uniunii sunt adoptate în urma unui trilog.

71 Prin urmare, este important să se recunoască faptul că utilizarea trilogurilor s-a dovedit de-a lungul anilor eficace și flexibilă, în sensul că a contribuit la multiplicarea considerabilă a posibilităților de a ajunge la un acord în diverse etape ale procedurii legislative.

72 În plus, este cert că reuniunile trilogurilor se desfășoară cu ușile închise și că acordurile încheiate în cadrul acestora, reflectate în mod obișnuit în cea de a patra coloană din tabelele trilogurilor, sunt adoptate ulterior, cel mai adesea fără modificări semnificative, de colegiuitori, astfel cum a confirmat Parlamentul în memoriul în apărare și în cadrul ședinței.

73 Regulamentul de procedură al Parlamentului, în versiunea aplicabilă la data adoptării deciziei atacate, prevede în această privință anumite norme care reglementează participarea Parlamentului la triloguri. Aceste norme sunt prevăzute la articolele 73 și 74 din capitolul 6, intitulat „Încheierea procedurii legislative”, din regulamentul respectiv și în anexele XIX și XX la acesta, ceea ce demonstrează în mod clar că, potrivit Regulamentului de procedură al Parlamentului, trilogurile se înscriu, astfel, în cadrul procedurii legislative.

74 În plus, reiese fără echivoc din cuprinsul punctului 27 din Rezoluția Parlamentului din 28 aprilie 2016 (a se vedea punctul 70 de mai sus) că documentele trilogurilor „sunt documente legate de procedurile legislative [și] nu pot fi tratate, în principiu, altfel decât alte documente legislative”.

75 În consecință, contrar susținerilor Consiliului de la punctul 43 din memoriul său în intervenție, trebuie să se concluzioneze că tabelele trilogurilor se înscriu în procedura legislativă.

– Cu privire la existența unei prezumții generale de nedivulgare a celei de a patra coloane din tabelele trilogurilor în curs de desfășurare

76 Trebuie să se stabilească în prezent dacă, în pofida faptului că documentele în cauză trebuie considerate ca ținând de procedura legislativă, trebuie să se recunoască existența unei prezumții generale de nedivulgare a celei de a patra coloane din tabelele trilogurilor în curs de desfășurare.

77 În această privință, în primul rând, trebuie să se sublinieze că dreptul primar al Uniunii stabilește un strâns raport de principiu între procedurile legislative și principiile publicității și transparenței (a se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Cruz Villalón prezentate în cauza Consiliul/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:325, punctele 39 și 40). În special, articolul 15 alineatul (2) TFUE prevede că „Parlamentul European se întrunește în ședințe publice, de asemenea și Consiliul în cazul în care dezbate și votează un proiect de act legislativ”.

78 În plus, tocmai transparența în cadrul procesului legislativ, care permite ca divergențele dintre mai multe puncte de vedere să fie dezbătute în mod deschis, contribuie la conferirea unui grad mai mare de legitimitate instituțiilor în percepția cetățenilor europeni și la creșterea încrederii în acestea. De fapt, mai degrabă absența informației și a dezbaterii este cea susceptibilă să nască îndoieli în spiritul cetățenilor nu numai cu privire la legalitatea unui act izolat, ci și cu privire la legitimitatea procesului de decizie în ansamblul său (a se vedea în acest sens Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul, C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374, punctul 59).

79 Curtea a avut deja ocazia să sublinieze că, în cadrul excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, noțiunile „decizie” și „proces decizional” ale instituției în cauză prezintă caracteristici particulare atunci când aceasta din urmă acționează în calitate de legiuitor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul, C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374, punctul 46, și Hotărârea din 22 martie 2011, Access Info Europe/Consiliul, T-233/09, EU:T:2011:105, punctul 57).

80 Astfel, deși, în general, consacrarea celui mai larg acces posibil al publicului, menționată la punctul 58 de mai sus, presupune dreptul acestuia la o divulgare totală a conținutului documentelor solicitate, singurul mijloc de a limita acest drept fiind doar prin aplicarea strictă a excepțiilor prevăzute de Regulamentul nr. 1049/2001, aceste considerații sunt, în mod evident, de o deosebită pertinență atunci când documentele respective se înscriu în activitatea legislativă a Uniunii, astfel cum rezultă din considerentul (6) al Regulamentului nr. 1049/2001, potrivit căruia un acces și mai larg la documente trebuie să fie autorizat tocmai într-un astfel de caz. Transparența în această privință contribuie la consolidarea democrației prin faptul că permite cetățenilor să controleze totalitatea informațiilor care au constituit temeiul unui act legislativ. Astfel, posibilitatea cetățenilor de a cunoaște temeiurile acțiunilor legislative este o condiție a exercitării efective de către aceștia din urmă a drepturilor lor democratice (a se vedea în acest sens Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul, C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374, punctul 46, Hotărârea din 17 octombrie 2013, Consiliul/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punctul 33, și Hotărârea din 15 septembrie 2016, Herbert Smith Freehills/Consiliul, T-710/14, EU:T:2016:494, punctul 35).

81 Prin urmare, principiile publicității și transparenței sunt inerente procedurilor legislative ale Uniunii.

82 În al doilea rând, este necesar să se constate că jurisprudența Curții nu a recunoscut existența unor prezumții generale de nedivulgare decât în ceea ce privește documente clar circumscrise pentru apartenența lor comună la un dosar aferent unei proceduri administrative sau jurisdicționale în curs (Hotărârea din 16 iulie 2015, ClientEarth/Comisia, C-612/13 P, EU:C:2015:486, punctele 77 și 78), dar niciodată, până în prezent, în materia procedurii legislative. În plus, chiar și în materie administrativă, prezumțiile admise de instanța Uniunii au fost admise în ceea ce privește proceduri precise [a se vedea, în ceea ce privește controlul ajutoarelor de stat, Hotărârea din 29 iunie 2010, Comisia/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, EU:C:2010:376, punctele 54 și 55, în ceea ce privește controlul concentrărilor, Hotărârea din 28 iunie 2012, Comisia/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, EU:C:2012:393, punctul 123, și, în ceea ce privește Regulamentul (CE) nr. 1/2003 al Consiliului din 16 decembrie 2002 privind punerea în aplicare a normelor de concurență prevăzute la articolele [101 TFUE] și [102 TFUE] (JO 2003, L 1, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 167), Hotărârea din 27 februarie 2014, Comisia/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, punctul 93], în timp ce lucrările trilogurilor acoperă, prin definiție, orice activitate legislativă.

83 În sfârșit, deși Consiliul și Comisia susțin că eficacitatea și integritatea procesului legislativ, astfel cum este stabilit la articolul 13 alineatul (1) TUE și la articolul 294 TFUE, permit instituțiilor să se întemeieze pe o prezumție generală de nedivulgare a celei de a patra coloane din tabelele trilogurilor în curs de desfășurare, trebuie să se arate că niciunul dintre aceste articole nu consacră o astfel de prezumție și că nu există nimic în modul lor de redactare care să sugereze interpretarea preconizată de instituțiile intervenienteă, cu atât mai mult cu cât eficacitatea și integritatea procesului legislativ nu pot reduce importanța principiilor publicității și transparenței care stau la baza procesului respectiv.

84 În consecință, este necesar să se concluzioneze că nicio prezumție generală de nedivulgare nu poate fi admisă în ceea ce privește cea de a patra coloană a tabelelor din cadrul trilogurilor referitoare la o procedură legislativă în curs de desfășurare.

– Cu privire la existența unei atingeri grave aduse procesului decizional

85 Întrucât Parlamentul nu poate întemeia refuzul accesului în litigiu pe o prezumție generală de nedivulgare, trebuie să se examineze dacă această instituție și-a respectat obligația de a furniza, în conformitate cu jurisprudența amintită la punctele 62 și 63 de mai sus, explicații cu privire la modul în care accesul deplin la documentele în cauză ar putea aduce atingere în mod concret și efectiv interesului protejat prin excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, riscul unei astfel de atingeri trebuind să fie previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic.

86 Cu titlu introductiv, trebuie să se precizeze că prezenta acțiune nu are ca obiect să recunoască un acces direct la lucrările trilogurilor în curs de desfășurare în sensul articolului 12 din Regulamentul nr. 1049/2001. Astfel, prezentul litigiu are ca unic obiect accesul la cea de a patra coloană a documentelor în cauză, acces care poate fi acordat numai pe baza unei cereri specifice, prezentată în temeiul regulamentului menționat.

87 În decizia atacată, Parlamentul a indicat, printre altele, că tabelele în discuție fuseseră întocmite în contextul unor triloguri în curs de desfășurare, referitoare la o materie în care decizia finală nu fusese încă adoptată nici de acesta, nici de colegiuitori, astfel încât procesul decizional trebuia considerat ca fiind în curs de desfășurare. Potrivit Parlamentului, procesul respectiv ar fi fost, „în fapt, în mod specific și grav" afectat de divulgarea celei de a patra coloane a tabelelor în cauză, având în vedere că domeniul cooperării polițienești, la care se refereau acestea din urmă, era foarte sensibil, în special în ceea ce privește protecția datelor și consiliul de administrație al Europol. Parlamentul a menționat de asemenea riscul previzibil ca divulgarea poziției președinției Consiliului înainte de încheierea negocierilor să afecteze buna cooperare între instituții și procesul de negociere, cu perspectiva unei pierderi de încredere reciprocă și a unei revizuiri a metodelor de lucru, acest risc putând fi evitat numai după ce s-a ajuns la un acord cu privire la toate textele. Acesta a indicat, în plus, că comunicarea celei de a patra coloane a tabelelor în cauză ar conduce, cel mai probabil, la creșterea presiunii publice asupra persoanelor implicate în negocieri, făcând adoptarea unei direcții comune imposibilă sau cel puțin considerabil mai dificilă. Acesta a invocat și principiul „nimic nu este convenit până când nu este convenit totul" pentru a demonstra că divulgarea unui singur element, chiar dacă nu este sensibil, ar putea avea consecințe negative asupra celorlalte elemente din dosar. Parlamentul a concluzionat de aici că accesul la cea de a patra coloană a tabelelor în cauză trebuia refuzat în totalitate „atât timp cât textul convenit nu a fost aprobat de cele două părți".

88 Din aprecierile de mai sus rezultă că, pe de o parte, Parlamentul s-a întemeiat pe considerații specifice cu privire la procedura legislativă în curs de desfășurare referitoare la caracterul foarte sensibil al domeniului cooperării polițienești și în special al protecției datelor în cadrul acestei cooperării, precum și al componenței consiliului de administrație al Europol. Pe de altă parte, Parlamentul a invocat de asemenea considerații cu caracter general, întemeiate, în esență, pe natura provizorie a informațiilor conținute în cea de a patra coloană din tabelele trilogurilor, pe climatul de încredere în cursul discuțiilor care au loc cu ocazia trilogurilor, pe riscul unor presiuni exterioare de natură să afecteze desfășurarea discuțiilor în curs, pe prezervarea spațiului său de reflecție, precum și pe caracterul temporar al refuzului de a acorda accesul.

89 În ceea ce privește, în primul rând, considerațiile specifice referitoare la procedura legislativă în cauză invocate în decizia atacată, *primo*, trebuie să se arate că împrejurarea, menționată în aceasta, că documentele în cauză se referă la domeniul cooperării polițienești nu poate, ca atare, să fie suficientă pentru a demonstra caracterul lor deosebit de sensibil. Astfel, soluția contrară ar avea drept consecință excluderea unui întreg domeniu de drept al Uniunii de la cerințele în materie de transparență a procesului legislativ aferent.

90 *Secundo*, în ceea ce privește afirmația potrivit căreia politica de gestiune și de conservare a datelor deținute de Europol ar avea un caracter deosebit de sensibil, trebuie să se arate că documentele în cauză privesc un proiect de regulament, act juridic de aplicabilitate generală, obligatoriu în toate elementele sale și care se aplică direct în toate statele membre, care îi vizează în mod natural pe cetățeni, cu atât mai mult cu cât aici este vorba despre o propunere legislativă care are un impact direct asupra drepturilor cetățenilor Uniunii, în special asupra dreptului lor la protecția datelor cu caracter personal (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 martie 2011, Access Info Europe/Consiliul, T-233/09, EU:T:2011:105, punctul 77), ceea ce presupune că aceasta nu putea fi considerată ca fiind sensibilă în raport cu niciun criteriu (a se vedea în acest sens Hotărârea din 17 octombrie 2013, Consiliul/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, punctul 63).

91 *Tertio*, în ceea ce privește afirmația potrivit căreia dezbaterile în legătură cu componența consiliului de administrație al Europol ar avea un caracter foarte sensibil, este necesar să se arate că această problemă pare mai degrabă de natură instituțională sau organizațională. Deși o asemenea problemă s-ar putea dovedi delicată, chiar dificilă, ținând seama de interesele și de implicațiile existente, ea nu poate, în schimb, să fie considerată deosebit de sensibilă în lipsa unor elemente concrete care să susțină o astfel de afirmație.

92 *Quarto*, reiese din versiunea integrală a documentelor în cauză, publicată în prezent de Parlament (a se vedea punctul 26 de mai sus), că propunerile sau acordurile provizorii înscrise în cea de a patra coloană din aceste documente priveau chestiuni abstracte și generale, fără a se menționa informații sensibile referitoare, de exemplu, la combaterea terorismului sau a criminalității organizate sau, indiferent de modalitate, la date ale poliției privind persoane, operațiuni sau proiecte concrete.

93 Reiese în special din documentul LIBE-2013-0091-02 că textele care figurează în cea de a patra coloană a sa ilustrează o activitate legislativă clasică cu privire la organizarea unei agenții, în speță Europol, definirea relațiilor sale cu autoritățile naționale și a misiunilor sale, componența consiliului său de administrație etc. Această coloană cuprinde prescripții de natură generală, care menționează modificările redacționale convenite, indicații ale aspectelor asupra cărora discuția este amânată sau care vor face obiectul mai multor dezbateri, semnalate în mai multe locuri prin termenul „*idem*”, precum și câteva câmpuri necompletate.

94 În ceea ce privește documentul LIBE-2013-0091-03, lectura celei de a patra coloane nu arată nici ea vreun element sensibil, ci un număr limitat de prescripții de natură generală, precum și mai multe indicații precum „Parlamentul este invitat să reexamineze acest amendament”, „aceste amendamente ale Parlamentului pot fi avute în vedere” sau „amendamentul Parlamentului ar putea fi reflectat eventual într-un considerent”, precum și mai multe câmpuri necompletate.

95 În plus, informațiile incluse în cea de a patra coloană a documentelor în cauză nu par, în circumstanțele speței, mai „sensibile” în mod intrinsec decât cele care figurează în primele trei coloane la care accesul a fost acordat reclamantului prin decizia atacată.

96 În sfârșit, este necesar să se sublinieze că Regulamentul nr. 1049/2001 prevede o procedură specială la articolul 9 atunci când documentul la care se solicită accesul poate fi definit drept „document sensibil” (Hotărârea din 22 martie 2011, Access Info Europe/Consiliul, T-233/09, EU:T:2011:105, punctul 78), procedură pe care Parlamentul nu a aplicat-o însă în speță.

97 În consecință, deși se referă la subiecte de o anumită importanță, care se caracterizează, desigur, prin dificultatea lor atât de natură politică, cât și juridică, conținutul celei de a patra coloane a documentelor în cauză nu pare să aibă un caracter deosebit de sensibil, în sensul că, în cazul unei divulgări, s-ar compromite un interes fundamental al Uniunii sau al statelor membre (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 martie 2011, Access Info Europe/Consiliul, T-233/09, EU:T:2011:105, punctul 78).

98 În ceea ce privește, în al doilea rând, considerațiile generale invocate în decizia atacată, *primo*, trebuie să se sublinieze, în ceea ce privește afirmația potrivit căreia accesul, în cadrul trilogului, la cea de a patra coloană a documentelor în cauză ar crește presiunea publică asupra raportorului, a raportorilor alternativi și a grupurilor politice, că, într-un sistem întemeiat pe principiul legitimității democratice, colegiuitorii trebuie să răspundă în fața publicului pentru actele lor. Exercitarea de către cetățeni a drepturilor lor democratice presupune posibilitatea de a urmări în detaliu procesul decizional în cadrul instituțiilor care participă la procedurile legislative și de a avea acces la totalitatea informațiilor relevante (Hotărârea din 22 martie 2011, Access Info Europe/Consiliul, T-233/09, EU:T:2011:105, punctul 69). În plus, articolul 10 alineatul (3) TUE prevede că orice cetățean are dreptul de a participa la viața democratică a Uniunii și că deciziile se iau în mod cât mai deschis și la un nivel cât mai apropiat posibil de cetățean. Astfel, manifestarea opiniei publice în privința unei anumite propuneri

sau a unui anumit acord legislativ provizoriu convenit în cadrul unui trilog și reluat în cea de a patra coloană din tabelele trilogurilor face parte integrantă din exercitarea drepturilor democratice ale cetățenilor Uniunii, cu atât mai mult cu cât, astfel cum s-a arătat la punctul 72 de mai sus, acordurile respective sunt în general adoptate ulterior fără modificări semnificative de către colegiuitori.

99 Deși jurisprudența recunoaște că riscul unor presiuni externe poate constitui un motiv legitim de restrângere a accesului la documentele legate de procesul decizional, este necesar totuși ca realitatea unei asemenea presiuni externe să fie stabilită cu certitudine și să se facă dovada că riscul de a afecta în mod substanțial decizia care urmează să fie luată este previzibil în mod rezonabil, din cauza presiunilor externe respective (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 decembrie 2008, Muñiz/Commisia, T-144/05, nepublicată, EU:T:2008:596, punctul 86) Or, niciun element tangibil al dosarului nu permite să se stabilească realitatea unor astfel de presiuni externe în cazul divulgării celei de a patra coloane a documentelor în cauză. În consecință, nu există niciun element în dosarul de care dispune Tribunalul care să sugereze că, în ceea ce privește procedura legislativă în cauză, Parlamentul se putea aștepta în mod rezonabil la o reacție care să depășească așteptările pe care orice membru al unui organ legislativ le poate avea de la public atunci când prezintă o modificare la un proiect de lege (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 martie 2011, Access Info Europe/Consiliul, T-233/09, EU:T:2011:105, punctul 74).

100 *Secundo*, în ceea ce privește caracterul provizoriu al informațiilor care figurează în cea de a patra coloană din tabelele trilogurilor, deoarece conținutul lor are vocația să evolueze în paralel cu stadiul lucrărilor acestora din urmă, trebuie să se arate că caracterul preliminar al acestor informații nu permite să justifice ca atare aplicarea excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, întrucât această dispoziție nu prevede o distincție în raport cu stadiul de avansare a discuțiilor. Această dispoziție vizează în mod general documentele care au legătură cu un aspect cu privire la care instituția vizată „nu a luat încă nicio decizie”, prin opoziție cu articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf din regulamentul menționat, care vizează cazul în care instituția vizată a adoptat o decizie. În speță, caracterul preliminar al discuțiilor în curs, precum și faptul că unele dintre propunerile emise încă nu au făcut obiectul unui consens sau al unui compromis nu permit, așadar, stabilirea unei grave atingeri aduse procesului decizional (Hotărârea din 22 martie 2011, Access Info Europe/Consiliul, T-233/09, EU:T:2011:105, punctul 76).

101 În această privință, nu prezintă importanță că documentele în cauză au fost elaborate sau primite într-un stadiu precoce, avansat sau final al procesului decizional. De asemenea, faptul că au fost elaborate sau primite într-un context formal sau informal nu are consecințe asupra interpretării excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 septembrie 2016, Herbert Smith Freehills/Consiliul, T-710/14, EU:T:2016:494, punctul 48).

102 Pe de altă parte, Tribunalul a avut deja ocazia să constate că, prin natura sa, o propunere este prezentată pentru a fi discutată și nu are vocația de a rămâne nemodificată în urma acestei discuții. Opinia publică este perfect capabilă să înțeleagă că autorul unei propuneri poate modifica ulterior conținutul acesteia (Hotărârea din 22 martie 2011, Access Info Europe/Consiliul, T-233/09, EU:T:2011:105, punctul 69). Tocmai din aceste motive, autorul unei cereri de acces la documentele din cadrul trilogului în curs de desfășurare va fi pe deplin conștient de caracterul provizoriu al acestor informații. În mod similar, el va fi perfect în măsură să înțeleagă că, în conformitate cu principiul „nimic nu este convenit până când nu este convenit totul”, informațiile care figurează în cea de a patra coloană au vocația de a fi modificate pe parcursul discuțiilor din cadrul trilogurilor până se ajunge la un acord privind textul în ansamblul său.

103 *Tertio*, în ceea ce privește motivul referitor la posibila pierdere a încrederii între instituțiile Uniunii și deteriorarea probabilă a cooperării între ele și în special cu președinția Consiliului, este necesar să se amintească faptul că instituțiile Uniunii au obligația de a respecta articolul 13 alineatul (2) a doua teză TUE, care prevede că „[i]nstituțiile cooperează unele cu altele în mod loial” (Hotărârea din 16 iulie

2015, Comisia/Consiliul, C-425/13, EU:C:2015:483, punctul 64). Această cooperare prezintă o importanță specială pentru activitatea legislativă a Uniunii, care necesită un proces de strânsă colaborare între instituțiile respective. Astfel, atunci când punerea în aplicare a procedurii legislative a Uniunii este încredințată mai multor instituții, acestea trebuie, în conformitate cu obligația de cooperare loială prevăzută la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf TUE, să acționeze și să coopereze astfel încât procedura respectivă să poată fi aplicată în mod efectiv, ceea ce implică faptul că orice deteriorare a încrederii pe care instituțiile și-o datorează reciproc ar constitui o încălcare a obligației amintite.

104 Or, este necesar să se observe, pe de o parte, că tocmai în conformitate cu principiul cooperării loiale, în speță, Parlamentul a consultat, după cum a afirmat în ședință, Consiliul și Comisia înainte de a adopta decizia atacată, dar că, pe de altă parte, în susținerea afirmației de principiu amintite la punctul 103 de mai sus, Parlamentul nu a prezentat niciun element tangibil, ceea ce implică faptul că riscul invocat apare ca fiind ipotetic în absența oricărui element concret care să permită să se demonstreze că, în ceea ce privește procedura legislativă în cauză, accesul la cea de a patra coloană a documentelor în cauză ar fi adus atingere cooperării loiale pe care și-o datorează reciproc instituțiile implicate. În plus, întrucât instituțiile își exteriorizează, în cadrul trilogurilor, pozițiile cu privire la o anumită propunere legislativă și acceptă că poziția lor poate astfel să evolueze, faptul că aceste elemente sunt apoi comunicate, la cerere, nu este, în sine, de natură să împiedice o cooperare loială pe care instituțiile sunt obligate să o pună în aplicare între ele în temeiul articolului 13 TUE.

105 *Quarto*, în ceea ce privește necesitatea, evidențiată de Parlament, de Consiliu și de Comisie în cadrul prezentului litigiu, de a avea un loc de reflecție (*space to think*), trebuie să se sublinieze că trilogurile fac parte din procedura legislativă, astfel cum s-a arătat la punctul 75 de mai sus, și că acestea din urmă reprezintă, potrivit afirmațiilor Parlamentului însuși, „o etapă care nu poate fi neglijată a procedurii legislative, iar nu un «spațiu de reflecție» separat” (Rezoluția Parlamentului din 14 septembrie 2011 referitoare la accesul public la documente, punctul 29).

106 Pe de altă parte, astfel cum a arătat Parlamentul în ședință, anterior înscrierii unor texte de compromis în cea de a patra coloană din tabelele din cadrul trilogurilor, discuții în acest sens pot avea loc cu ocazia reuniunilor consacrate pregătirii textelor respective între diferiții actori, astfel încât posibilitatea liberului schimb nu este pusă în discuție, cu atât mai mult cu cât, după cum s-a arătat la punctul 86 de mai sus, prezentul litigiu nu vizează problema accesului direct la lucrările trilogurilor, ci doar pe cea a accesului la documentele întocmite în cadrul acestora în urma unei cereri de acces.

107 *Quinto*, în ceea ce privește motivul privind caracterul temporar al refuzului, care rezultă din faptul că, odată finalizate lucrările trilogurilor, accesul deplin la tabelele acestora ar putea fi, după caz, acordat, este necesar mai întâi să se arate că lucrările trilogurilor s-ar putea prelungi în timp pe perioade semnificative. Reclamantul a arătat astfel în ședință, fără a fi contrazis, că durata lor este, în medie, de șapte până la douăsprezece luni. Prin urmare, ar putea fi vorba despre o perioadă semnificativă în care lucrările trilogurilor rămân secrete pentru public. În plus, durata acestor lucrări rămâne nedeterminabilă în măsura în care aceasta variază în funcție de fiecare procedură legislativă.

108 În continuare, procesele-verbale pe care echipa de negociere a Parlamentului care participă la triloguri trebuie să le întocmească la următoarea reuniune a comisiei parlamentare competente, în temeiul articolului 73 alineatul (4) al doilea paragraf din Regulamentul de procedură al Parlamentului, nu sunt de natură să remedieze lipsa de transparență a lucrărilor trilogurilor în această perioadă. Astfel, ca răspuns la măsurile de organizare a procedurii, Parlamentul a explicat că aceste procese-verbale se caracterizează printr-o „mare flexibilitate în ceea ce privește forma” și că „nu [există] nicio practică unitară în ceea ce privește forma și publicitatea proceselor-verbale între diferitele comisii parlamentare”. Procesele-verbale respective se pot prezenta astfel sub forma unei comunicări din partea președintelui comisiei în cauză sau a raportorului, adresată tuturor membrilor săi sau numai la reuniunea coordonatorilor, care are loc în general cu ușile închise, sau a unei comunicări orale sau

chiar a unei scurte informări în buletinele de informare ale comisiei respective. Lipsa unor procese-verbale detaliate și uniforme, precum și publicitatea lor variabilă nu permit, așadar, să se atenueze lipsa de transparență a lucrărilor trilogurilor în curs de desfășurare.

109 În sfârșit, astfel cum s-a arătat la punctul 70 de mai sus, lucrările trilogurilor constituie o etapă decisivă a procedurii legislative, întrucât acordul la care se ajunge la finalizarea acestora are vocația de a fi adoptat, cel mai adesea fără modificări semnificative, de colegiuitori (a se vedea punctul 72 de mai sus). Pentru aceste motive, refuzul accesului în litigiu nu poate fi în mod valabil justificat de caracterul său temporar, fără nuanțe și fără distincție. Astfel, o asemenea justificare globală, susceptibilă să se aplice tuturor trilogurilor, ar produce *de facto* aceleași efecte ca o prezumție generală de nedivulgare, a cărei invocare a fost însă respinsă (a se vedea punctele 76-84 de mai sus).

110 De altfel, Tribunalul observă că, în Rezoluția sa din 11 martie 2014 referitoare la accesul public la documente, Parlamentul a solicitat Comisiei, Consiliului și lui însuși „să asigure un grad sporit de transparență a trilogurilor informale, organizând reuniunile lor în public, publicând documentele lor, inclusiv calendarele, ordinile de zi, procesele-verbale, documentele examinate, amendamentele, deciziile adoptate, informațiile privind delegațiile statelor membre, precum și pozițiile și procesele-verbale ale acestora din urmă, într-un format armonizat și ușor de accesat online, în mod automat și fără a aduce atingere excepțiilor enumerate la articolul 4 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1049/2001”.

111 Având în vedere considerațiile care precedă, niciunul dintre motivele invocate de Parlament, privite separat sau ca întreg, nu demonstrează că accesul deplin la documentele în cauză putea aduce atingere în mod concret și efectiv, previzibil în mod rezonabil, iar nu pur ipotetic, procesului decizional în discuție, în sensul articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001.

112 Astfel fiind, trebuie să se sublinieze că afirmația reclamantului potrivit căreia Parlamentul nu ar avea nicio putere de apreciere pentru a refuza accesul la documentele întocmite în cadrul trilogurilor în curs de desfășurare nu poate fi admisă. Astfel, această teză implică negarea posibilității instituțiilor de a justifica refuzul accesului la documente legislative pe baza excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, deși aceasta nu exclude procesul legislativ din domeniul său de aplicare. În consecință, instituțiile au posibilitatea să refuze, în temeiul acestei dispoziții, accesul la anumite documente cu caracter legislativ în cazuri justificate în mod corespunzător.

113 Din considerațiile care precedă rezultă că Parlamentul a încălcat articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 prin faptul că a refuzat, prin decizia atacată, divulgarea, în timpul procedurii, a celei de a patra coloane a documentelor în cauză, pentru motivul că aceasta ar fi determinat o atingere gravă adusă procesului său decizional.

114 În consecință, se impune anularea deciziei atacate fără a fi necesară examinarea aspectului existenței unui interes public superior care să fi justificat divulgarea acestor informații și nici a celui de al doilea motiv întemeiat pe încălcarea obligației de motivare (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 martie 2011, Access Info Europe/Consiliul, T-233/09, EU:T:2011:105, punctul 85).

Cu privire la cheltuielile de judecată

115 Potrivit articolului 134 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Parlamentul a căzut în pretenții, se impune obligarea acestuia să suporte, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, cheltuielile de judecată efectuate de reclamant, în conformitate cu concluziile acestuia.

116 În conformitate cu articolul 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, instituțiile care intervin în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată. Prin urmare, Consiliul și Comisia suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a șaptea extinsă)

declară și hotărăște:

1) Anulează Decizia A(2015) 4931 a Parlamentului European din 8 iulie 2015, în măsura în care prin aceasta se refuză să se acorde domnului Emilio De Capitani accesul complet la documentele LIBE-2013-0091-02 și LIBE-2013-0091-03.

2) Parlamentul suportă propriile cheltuieli de judecată, precum și pe cele efectuate de domnul De Capitani.

3) Consiliul Uniunii Europene și Comisia Europeană suportă propriile cheltuieli de judecată.

Van der Woude Tomljenović Bieliūnas

Marcoulli Kornezov

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 22 martie 2018.

Semnături