HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

17 decembrie 2020*

„Recurs – Acces la documentele Băncii Centrale Europene (BCE) – Decizia 2004/258/CE – Articolul 4 alineatul (3) – Excepții – Document primit de BCE – Consultanță din partea unui prestator extern – Uz intern ca parte a deliberărilor și a consultărilor preliminare – Refuzul accesului”

În cauza C-342/19 P,

având ca obiect un recurs formulat în temeiul articolului 56 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, introdus la 30 aprilie 2019,

Fabio De Masi, cu domiciliul în Hamburg (Germania),

Yanis Varoufakis, cu domiciliul în Atena (Grecia),

reprezentați de A. Fischer-Lescano, Universitätsprofessor,

recurenți,

cealaltă parte din procedură fiind:

Banca Centrală Europeană (BCE), reprezentată de F. von Lindeiner și A. Korb, în calitate de agenți, asistați de H.-G. Kamann, Rechtsanwalt,

pârâtă în primă instanță,

CURTEA (Camera întâi),

compusă din domnul J.-C. Bonichot, președinte de cameră, domnul L. Bay Larsen (raportor), doamna C. Toader și domnii M. Safjan și N. Jääskinen, judecători,

avocat general: domnul P. Pikamäe,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 9 iulie 2020,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: germana.

Hotărâre

1 Prin recursul formulat, domnii Fabio De Masi și Yanis Varoufakis solicită anularea Hotărârii Tribunalului Uniunii Europene din 12 martie 2019, De Masi și Varoufakis/BCE (T-798/17, denumită în continuare „hotărârea atacată”, EU:T:2019:154), prin care Tribunalul le-a respins acțiunea având ca obiect anularea deciziei Băncii Centrale Europene (BCE) din 16 octombrie 2017 (denumită în continuare „decizia în litigiu”) prin care li s-a refuzat accesul la documentul din 23 aprilie 2015, întocmit de un prestator extern la cererea BCE, intitulat „Răspunsuri la întrebări privind interpretarea articolului 14.4 din Protocolul nr. 4 privind Statutul Sistemului European al Băncilor Centrale și al Băncii Centrale Europene” (denumit în continuare „documentul în litigiu”).

Cadrul juridic

Decizia 2004/258

2 Considerentele (3) și (4) ale Deciziei 2004/258/CE a Băncii Centrale Europene din 4 martie 2004 privind accesul public la documentele Băncii Centrale Europene (JO 2004, L 80, p. 42, Ediție specială, 10/vol. 5, p. 229), astfel cum a fost modificată prin Decizia (UE) a Băncii Centrale Europene din 21 ianuarie 2015 (JO 2015, L 84, p. 64) (denumită în continuare „Decizia 2004/258”), au următorul cuprins:

„(3) Este necesară acordarea unui acces mai larg la documentele BCE, protejând în același timp independența BCE și a băncilor centrale naționale (BCN) prevăzută la articolul 108 din tratat și la articolul 7 din statut, precum și confidențialitatea anumitor aspecte care țin de îndeplinirea sarcinilor BCE. Pentru a asigura eficacitatea procesului de luare a deciziilor, inclusiv a consultărilor și a pregătirilor interne, reuniunile organelor de decizie ale BCE sunt confidențiale, cu excepția cazului în care organul în cauză decide să facă public rezultatul deliberărilor sale.

(4) Cu toate acestea, anumite interese publice și private trebuie să fie protejate prin intermediul excepțiilor. […]”

3 Potrivit articolului 3 litera (a) din decizia respectivă, în sensul acesteia: „document” și „document BCE” înseamnă orice conținut, indiferent de suport (scris pe hârtie sau stocat sub formă electronică, înregistrare audio, vizuală sau audiovizuală) elaborat sau deținut de BCE și referitor la politicile, activitățile sau deciziile sale, precum și documentele provenite de la Institutul Monetar European (IME) și de la Comitetul guvernatorilor băncilor centrale ale statelor membre ale Comunității Economice Europene.

4 Intitulat „Excepții”, articolul 4 alineatele (2), (3) și (5) din decizia menționată prevede:

„(2) BCE refuză accesul la un document în cazul în care divulgarea informațiilor ar aduce atingere protecției:

[…]

– […] consultanței juridice;

– […]

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

(3) Accesul la un document redactat sau primit de BCE pentru uz intern, ca parte a deliberărilor și a consultărilor preliminare din cadrul BCE, sau pentru schimburile de opinii între BCE și BCN, ANC sau AND este refuzat chiar după ce decizia a fost luată, cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea.

[…]

(5) În cazul în care oricare dintre excepții se referă doar la părți din documentul solicitat, celelalte părți ale documentului se divulgă."

5 Potrivit articolului 7 alineatul (2) din aceeași decizie:

„În cazul unui refuz total sau parțial, solicitantul poate depune, în termen de 20 de zile lucrătoare de la data primirii răspunsului din partea BCE, o cerere de confirmare prin care solicită Comitetului executiv al BCE să revizuiască poziția acesteia. În afară de aceasta, absența unui răspuns din partea BCE în termenul stabilit de 20 de zile lucrătoare pentru examinarea cererii inițiale dă solicitantului dreptul de a înainta o cerere de confirmare."

Regulamentul (CE) nr. 1049/2001

6 Considerentele (1) și (4) ale 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) au următorul cuprins:

„(1) Tratatul privind Uniunea Europeană consacră noțiunea de transparență în articolul 1 al doilea paragraf, în conformitate cu care tratatul marchează o nouă etapă în procesul de creare a unei uniuni din ce în ce mai strânse între popoarele Europei, în care deciziile sunt luate în modul cel mai transparent posibil și cât mai aproape posibil de cetățean.

[…]

(4) Prezentul regulament vizează conferirea celui mai mare efect posibil dreptului de acces public la documente și definirea principiilor generale și a limitelor, în conformitate cu articolul 255 alineatul (2) din Tratatul CE."

7 Intitulat „Excepții", articolul 4 alineatele (2) și (3) din acest regulament prevede:

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

– […] consultanței juridice;

– […]

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

(3) Accesul la un document întocmit de o instituție pentru uzul său intern sau primit de o instituție și referitor la o chestiune pentru care instituția nu a luat încă nicio decizie este refuzat în cazul în care divulgarea conținutului acestuia ar aduce gravă atingere procesului decizional al acestei instituții, cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză.

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."

Istoricul litigiului și decizia în litigiu

8 Istoricul litigiului a fost prezentat de Tribunal la punctele 1-6 din hotărârea atacată și, în scopul prezentei proceduri, poate fi rezumat după cum urmează.

9 Prin scrisoarea din 24 aprilie 2017, domnii De Masi și Varoufakis au solicitat BCE, în temeiul Deciziei 2004/258, accesul la toate consultanțele juridice externe pe care BCE le-ar fi solicitat pentru a examina deciziile sale din 4 februarie și din 28 iunie 2015 privind furnizarea de lichidități de urgență acordate de Banca Centrală Elenă unor bănci elene.

10 Prin scrisoarea din 31 mai 2017, BCE a informat recurenții că ea nu solicitase consultanță juridică pentru deciziile menționate. În plus, aceasta i-a informat cu privire la existența documentului în litigiu.

11 Prin scrisoarea din 7 iulie 2017, recurenții au solicitat BCE accesul la acest document.

12 Prin scrisoarea din 3 august 2017, BCE a refuzat acest acces în temeiul, pe de o parte, al excepției privind protecția consultanței juridice, prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Decizia 2004/258, și, pe de altă parte, al excepției privind protecția documentelor pentru uz intern, prevăzută la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din această decizie.

13 Prin scrisoarea din 30 august 2017, recurenții au formulat o cerere de confirmare a accesului la documentul în litigiu, în temeiul articolului 7 alineatul (2) din decizia menționată.

14 Prin scrisoarea din 16 octombrie 2017, BCE a confirmat decizia sa din 3 august 2017 prin care refuză accesul la documentul în litigiu în temeiul acelorași excepții ca cele menționate în această decizie.

Procedura în fața Tribunalului și hotărârea atacată

15 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 8 decembrie 2017, domnii De Masi și Varoufakis a introdus o acțiune având ca obiect anularea deciziei în litigiu.

16 În susținerea acestei acțiuni, recurenții au invocat în esență două motive, întemeiate pe o încălcare a articolului 4 alineatul (2) a doua liniuță din Decizia 2004/258 și, respectiv, pe o încălcare a articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din această decizie.

17 Prin hotărârea atacată, Tribunalul a respins acțiunea recurenților ca nefondată. În urma examinării celui de al doilea motiv, acesta a statuat, la punctul 74 din hotărârea atacată, că BCE a putut în mod justificat să își întemeieze refuzul de a acorda acces la documentul în litigiu pe excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258. În consecință, el a considerat că nu era necesară examinarea primului motiv privind excepția de la dreptul de acces prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din această decizie.

18 În ceea ce privește primul aspect al celui de al doilea motiv, întemeiat pe o aplicare eronată a excepției privind protecția documentelor pentru uz intern, Tribunalul a considerat că nu era necesar să se dovedească existența unei atingeri grave aduse procesului decizional în temeiul articolului 4

alineatul (3) primul paragraf din decizia menționată. În această privință, la punctul 30 din hotărârea atacată, el a precizat că refuzul întemeiat pe această dispoziție presupune numai să se demonstreze, de pe o parte, că acest document este pentru uz intern ca parte a deliberărilor și a consultărilor preliminare din cadrul BCE sau pentru schimburile de opinii dintre BCE și autoritățile naționale vizate și, pe de altă parte, că nu există un interes public superior care să justifice divulgarea acestui document.

19 Or, acesta a arătat că BCE a considerat în mod justificat că documentul în litigiu este pentru uz intern, în sensul articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din aceeași decizie, în măsura în care ea a apreciat că documentul respectiv era destinat furnizării unor informații și a unui sprijin la deliberările Consiliului guvernatorilor în cadrul competențelor care îi sunt atribuite la articolul 14 alineatul 4 din Protocolul nr. 4 privind Statutul Sistemului European al Băncilor Centrale (SEBC) și al BCE.

20 Tribunalul a respins astfel, la punctele 44-47 din hotărârea atacată, argumentul domnilor De Masi și Varoufakis, potrivit căruia excepția prevăzută la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258 nu era aplicabilă documentului în litigiu, întrucât acesta reprezenta o consultanță juridică ce intră în domeniul de aplicare al excepției privind protecția consultanței juridice, prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din această decizie.

21 Tribunalul a respins de asemenea, la punctele 48-52 din hotărârea atacată, argumentul recurenților potrivit căruia condițiile prevăzute la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din decizia menționată nu ar fi îndeplinite, având în vedere că documentul în litigiu, pe de o parte, nu ar fi de natură internă și, pe de altă parte, nu ar avea legătură cu o procedură concretă.

22 Pe de altă parte, Tribunalul a analizat și a respins, la punctele 53-58 din hotărârea atacată, critica întemeiată pe o încălcare a obligației de motivare.

23 La punctele 62-73 din hotărârea atacată, Tribunalul a respins al doilea aspect al celui de al doilea motiv, întemeiat pe existența unui interes public superior care justifică divulgarea documentului în litigiu.

Procedura în fața Curții și concluziile părților

24 Prin recursul formulat, recurenții solicită Curții:

– anularea în totalitate a hotărârii atacate;

– admiterea concluziilor prezentate în primă instanță și

– obligarea BCE la plata cheltuielilor de judecată.

25 BCE solicită:

– respingerea recursului și

– obligarea recurenților la plata cheltuielilor de judecată.

Cu privire la recurs

26 În susținerea recursului formulat, recurenții invocă patru motive, întemeiate, în primul rând, pe o încălcare a articolului 10 alineatul (3) TUE, a articolului 15 alineatul (1) și a articolului 298 alineatul (1) TFUE, precum și a articolului 42 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”) coroborat cu articolul 52 alineatul (1) din aceasta, în al doilea rând, pe

o încălcare a obligației de motivare, în al treilea rând, pe o încălcare a articolului 4 alineatele (2) și (3) din Decizia 2004/258 și, în al patrulea rând, pe o încălcare a articolului 4 alineatul (3) din această decizie.

Cu privire la primul motiv

Argumentația părților

27 Prin intermediul primului motiv, recurenții susțin că Tribunalul a încălcat principiul transparenței consacrat la articolul 10 alineatul (3) TUE, la articolul 15 alineatul (1) și la articolul 298 alineatul (1) TFUE, precum și la articolul 42 din cartă coroborat cu articolul 52 alineatul (1) din aceasta, în lumina căruia ar fi trebuit să fie interpretate excepțiile prevăzute de Decizia 2004/258.

28 Acest motiv se împarte în două aspecte.

29 Prin intermediul primului aspect, se reproșează Tribunalului că a statuat, la punctul 29 din hotărârea atacată, că, în cadrul excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258, nu se impune demonstrarea unei atingeri grave aduse procesului decizional. În această privință, recurenții susțin că Tribunalul s-a întemeiat în mod eronat pe textul acestei dispoziții și îi reproșează că a reținut o interpretare a acestuia care nu ar fi conformă cu articolul 10 alineatul (3) TUE, cu articolul 15 alineatul (1) și cu articolul 298 alineatul (1) TFUE, precum și cu articolul 42 din cartă coroborat cu articolul 52 alineatul (1) din aceasta. Astfel, dispozițiile respective ar consacra obiectivul unei transparențe extinse și un drept de acces la documente pe care Tribunalul le-ar fi încălcat.

30 Potrivit recurenților, din moment ce dreptul primar stabilește pragul de limitare a principiului transparenței, BCE nu poate reduce acest prag prin neluarea în considerare a cerinței unei atingeri grave aduse procesului decizional, chiar dacă o astfel de cerință nu ar fi menționată la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din această decizie.

31 BCE consideră că primul aspect al primului motiv trebuie respins ca inadmisibil. Cu titlu subsidiar, această instituție susține că acest aspect al primului motiv este nefondat.

32 Prin intermediul celui de al doilea aspect al primului motiv, recurenții reproșează Tribunalului că, la punctul 54 din hotărârea atacată, a conferit BCE o largă marjă de apreciere și că a redus astfel întinderea controlului său jurisdicțional, cu încălcarea dreptului primar, astfel încât aprecierea efectuată la punctul 43 și următoarele din această hotărâre ar fi fost denaturată. Ei consideră că, datorită dimensiunii principiului transparenței, accesul la documente nu este o chestiune de apreciere. Or, articolul 52 din cartă ar impune ca eventualele restrângeri ale acestui principiu să fie proporționale, iar condițiile de aplicare a unor astfel de restrângeri să poată fi supuse unui control jurisdicțional complet.

33 BCE consideră că acest aspect este inadmisibil și, în orice caz, nefondat.

Aprecierea Curții

34 În ceea ce privește al doilea aspect al primului motiv de recurs, trebuie amintit că, în conformitate cu articolul 170 alineatul (1) a doua teză din Regulamentul de procedură al Curții, recursul nu poate modifica obiectul litigiului dedus judecății Tribunalului. În plus, astfel cum reiese dintr-o jurisprudență constantă a Curții, a permite unei părți să invoce pentru prima dată în fața Curții un motiv pe care nu l-a invocat în fața Tribunalului ar echivala cu a o autoriza să sesizeze Curtea, a cărei competență în materie de recurs este limitată, cu un litigiu mai extins decât cel cu care a fost învestit

Tribunalul. În cadrul unui recurs, competența Curții este prin urmare limitată la examinarea aprecierii efectuate de Tribunal cu privire la motivele și la argumentele dezbătute în fața acestuia (a se vedea în special Ordonanța din 15 ianuarie 2020, BS/Parlamentul, C-642/19 P, nepublicată, EU:C:2020:32, punctul 24).

35 Or, interpretarea dispozițiilor citate anterior ale dreptului primar, astfel cum este propusă de recurenți, nu poate fi invocată în mod util decât în susținerea unei excepții de nelegalitate a articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258. Astfel, din modul de redactare a acestei dispoziții rezultă că BCE a intenționat să refuze accesul la documentele sale atunci când sunt îndeplinite condițiile pe care le prevede dispoziția menționată.

36 În această privință, este necesar să se arate că aceeași dispoziție nu menționează nicio condiție precum cea de care se prevalează recurenții. Prin urmare, a considera că un refuz de acces la documentele BCE în temeiul articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258 este subordonat unei alte condiții decât cea care este definită în acesta ar constitui o interpretare *contra legem* a dispoziției respective.

37 În aceste condiții și întrucât recurenții nu au susținut în mod explicit în fața Tribunalului că articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258 aducea atingere, pentru acest motiv, principiului transparenței, astfel cum este consacrat de dispozițiile Tratatului FUE sau ale cartei pe care le invocă, este necesar să se considere că o asemenea excepție de nelegalitate nu a fost invocată în primă instanță și, prin urmare, nu poate fi invocată pentru prima dată în cadrul recursului.

38 Desigur, un argument care nu a fost invocat în primă instanță nu poate fi considerat un motiv nou, inadmisibil în stadiul recursului, dacă nu constituie decât dezvoltarea unei argumentații expuse deja în cadrul unui motiv prezentat în cererea introductivă în fața Tribunalului (Hotărârea din 16 noiembrie 2017, Ludwig-Bölkow-Systemtechnik/Comisia, C-250/16 P, EU:C:2017:871, punctul 29). Totuși, trebuie să se constate că nu aceasta este situația în speță.

39 În această privință, deși recurenții au citat în cererea lor introductivă în primă instanță aceste dispoziții ale dreptului primar, ele nu au fost invocate în mod explicit în respectiva cerere introductivă în susținerea unei argumentații prin care să se urmărească stabilirea neconformității articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258 cu dispozițiile menționate.

40 Rezultă că, în măsura în care teza susținută de recurenți în primă instanță nu postula o incompatibilitate a articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258 cu dispozițiile menționate ale dreptului primar și în măsura în care compatibilitatea acestei prime dispoziții este repusă în discuție pentru prima dată în fața Curții, acest aspect al primului motiv nu poate fi considerat o dezvoltare a motivelor enunțate în cererea de sesizare.

41 În consecință, primul aspect al primului motiv de recurs trebuie respins ca inadmisibil.

42 În ceea ce privește al doilea aspect al acestui motiv, trebuie arătat că marja de apreciere recunoscută BCE de Tribunal la punctul 54 din hotărârea atacată și limitarea controlului de legalitate exercitat de acesta din urmă nu priveau decât problema dacă un interes public superior putea fi afectat de divulgarea documentului în litigiu. Aceste considerații nu au putut, așadar, să denatureze aprecierea efectuată de Tribunal la punctele 43-52 din această hotărâre, care nu privesc existența unei atingeri aduse interesului public, ci motivele care pot justifica refuzul accesului la un document al BCE și natura documentului în litigiu. Prin urmare, argumentația prezentată de recurenți cu privire la acest aspect nu poate fi admisă.

43 În ceea ce privește punctele 53-58 din hotărârea atacată, este necesar să se arate că Tribunalul a analizat la aceste puncte motivul recurenților întemeiat pe o încălcare a obligației de motivare referitoare la eventuala atingere adusă procesului decizional. Ținând seama de faptul că demonstrarea

unei atingeri grave aduse procesului decizional nu este impusă în cadrul excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258, astfel cum a statuat Tribunalul la punctul 29 din hotărârea atacată, considerațiile referitoare la natura și la intensitatea controlului instanței Uniunii Europene cu privire la existența unei atingeri aduse interesului public erau, în orice caz, lipsite de incidență asupra situației acestui motiv.

44 În consecință, argumentele invocate de recurenți în cadrul celui de al doilea aspect al primului motiv trebuie respinse.

45 Având în vedere ceea ce precedă, primul motiv trebuie să fie respins în întregime ca fiind în parte inadmisibil și în parte nefondat.

Cu privire la al doilea motiv

Argumentația părților

46 Prin intermediul celui de al doilea motiv, recurenții reproșează Tribunalului că a încălcat, la punctele 53-57 din hotărârea atacată, cerințele de motivare stabilite de Curte cu privire la Regulamentul nr. 1049/2001. În special, aceștia reproșează Tribunalului că a admis că BCE se poate baza pe „efecte ipotetice” pentru a justifica refuzul accesului la documentele sale. Or, riscuri generale și abstracte nu pot fi suficiente pentru a justifica un asemenea refuz. Astfel, această instituție nu ar fi explicat modul în care accesul la documentul solicitat ar putea restrânge „spațiul de reflecție” al BCE și ar putea aduce atingere în mod concret și efectiv interesului protejat de excepția prevăzută la articolul 4 din Decizia 2004/258 pe care o invocă.

47 BCE propune respingerea acestui motiv ca inadmisibil și, cu titlu subsidiar, ca nefondat.

Aprecierea Curții

48 De la bun început, trebuie amintit că Regulamentul nr. 1049/2001 nu este aplicabil documentului în litigiu, la care accesul este reglementat prin Decizia 2004/258.

49 În ceea ce privește pretinsa încălcare a cerințelor în materie de motivare a actelor instituțiilor stabilite de Curte cu privire la regulamentul menționat, pe care o invocă recurenții, trebuie să se constate că, în timp ce articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf din același regulament presupune să se demonstreze că divulgarea documentului aduce gravă atingere procesului decizional al instituției, o astfel de demonstrație nu este impusă în cadrul excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258. Rezultă că Tribunalul nu era nicidecum obligat să controleze dacă BCE furnizase explicații cu privire la riscul unei atingeri grave aduse procesului său decizional pe care putea să îl determine accesul la documentul în litigiu.

50 Astfel, refuzul accesului la un document în temeiul articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258 presupune doar să se demonstreze, de pe o parte, că acest document este pentru uz intern ca parte a deliberărilor și a consultărilor preliminare din cadrul BCE și, pe de altă parte, că nu există un interes public superior care să justifice divulgarea acestui document.

51 Prin urmare, fără a încălca cerințele în materie de motivare a actelor instituțiilor Uniunii, Tribunalul a efectuat, la punctul 55 din hotărârea atacată, un control al motivării deciziei în litigiu, constatând că aceasta preciza că documentul în litigiu era pentru uz intern ca parte a deliberărilor și a consultărilor preliminare ale Consiliului guvernatorilor, că divulgarea acestui document ar afecta posibilitatea unei discuții efective, informale și confidențiale între membrii organelor decizionale și, pe cale de

consecință, ar restrânge „spațiul de reflecție” al BCE și că, în plus, divulgarea documentului în litigiu, în măsura în care acesta ar fi izolat de contextul său, ar risca să aducă atingere independenței membrilor Consiliului guvernatorilor.

52 Acesta a statuat de asemenea în mod justificat, la punctul 57 din hotărârea atacată, că obligația de motivare nu se opunea ca BCE să se întemeieze pe considerații care țin seama de efectele ipotetice pe care divulgarea documentului în litigiu le-ar putea avea asupra spațiului de reflecție al acestei instituții.

53 În consecință, al doilea motiv trebuie să fie respins ca nefondat.

Cu privire la al treilea motiv

Argumentația părților

54 Prin intermediul celui de al treilea motiv, care se împarte în două aspecte, vizând în esență punctele 43-50 din hotărârea atacată, recurenții reproșează Tribunalului, pe de o parte, că a încălcat domeniul de aplicare al articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258 privind documentele pentru uz intern și al articolului 4 alineatul (2) a doua liniuță din această decizie, referitor la consultanța juridică, și, pe de altă parte, că a interpretat în mod eronat această primă dispoziție atunci când a statuat că erau îndeplinite în speță condițiile aplicării sale.

55 Mai precis, în cadrul primului aspect al acestui al treilea motiv, recurenții susțin că, având în vedere modul său de redactare, articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Decizia 2004/258 privește „consultanța juridică”, în timp ce articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din această decizie privește numai documentele care conțin alte tipuri de consultanță decât juridică. Or, se reproșează Tribunalului că nu a răspuns la întrebarea dacă documentul în litigiu constituia sau nu consultanță juridică, în sensul acestei prime dispoziții.

56 Ei susțin în această privință că, din moment ce documentul în litigiu constituie un răspuns abstract și științific la un punct de drept, iar nu o consultanță juridică, documentul în litigiu nu poate fi calificat ca atare, în sensul articolului 4 alineatul (2) a doua liniuță din Decizia 2004/258.

57 În consecință, contrar celor statuate de Tribunal la punctul 43 din hotărârea atacată, aplicarea articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258 ar fi trebuit respinsă din cauza efectului de blocaj al articolului 4 alineatul (2) a doua liniuță din această decizie, care ar fi o *lex specialis* în raport cu prima dispoziție, în măsura în care articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Decizia 2004/258 reglementează în mod exhaustiv excepțiile de la principiul transparenței aplicabil acestui tip de documente.

58 În cadrul celui de al doilea aspect al acestui motiv, recurenții contestă interpretarea articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258 efectuată de Tribunal. În această privință, ei reiterează că, asemenea articolului 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258 urmărește protejarea integrității procesului decizional intern al BCE. Or, documentul a cărui divulgare este solicitată nu ar intra în domeniul de aplicare al acestei din urmă dispoziții, în măsura în care nu ar fi pentru uz intern într-un proces decizional precis, ci ar constitui o analiză externă vizând definirea „cadrului extern” al competențelor BCE.

59 BCE contestă aceste argumente și propune respingerea în întregime a motivului.

Aprecierea Curții

60 În ceea ce privește primul aspect, trebuie arătat de la bun început că modul de redactare a articolului 4 alineatul (2) a doua liniuță din Decizia 2004/258 nu conține nicio indicație care să îi poată conferi caracterul unei *lex specialis* în raport cu articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din această decizie.

61 Astfel, după cum reiese din această din urmă dispoziție, excepția prevăzută în respectiva dispoziție vizează documentele redactate sau primite de BCE pentru uz intern în cadrul deliberărilor și al consultărilor preliminare în cadrul acestei instituții sau pentru schimburile de opinii dintre aceasta și autoritățile naționale.

62 Pe de altă parte, niciun aspect al modului de redactare a articolului 4 din decizia menționată nu exclude că aceeași parte dintr-un document poate fi vizată de mai multe excepții care sunt menționate în acesta.

63 Prin urmare, Tribunalul a statuat în mod justificat, la punctele 44-47 din hotărârea atacată, că, pentru a aprecia o cerere de acces la documente pe care le deține, BCE poate lua în considerare mai multe motive de refuz, în speță atât motivul de refuz care figurează la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Decizia 2004/258, cât și pe cel care figurează la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din această decizie.

64 Pe de altă parte, pentru aplicarea excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258, nu prezintă relevanță faptul că documentul în litigiu poate de asemenea să fie calificat drept „consultanță juridică”, în sensul articolului 4 alineatul (2) a doua liniuță din această decizie. Astfel, posibilitatea invocării excepției menționate la această primă dispoziție nu a fost supusă de legiuitorul Uniunii condiției ca documentele menționate în aceasta să nu fie „consultanță juridică”, în sensul articolului 4 alineatul (2) a doua liniuță din decizia menționată.

65 În aceste condiții, primul aspect al celui de al treilea motiv trebuie respins ca nefondat.

66 În ceea ce privește al doilea aspect al celui de al treilea motiv, trebuie arătat că, în conformitate cu articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258, accesul la un document redactat sau primit de BCE pentru uz intern ca parte a deliberărilor și a consultărilor preliminare din cadrul BCE sau pentru schimburile de opinii dintre BCE și autoritățile naționale este refuzat chiar după ce decizia a fost luată cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea documentului.

67 În ceea ce privește, pe de o parte, condiția referitoare la uzul intern al documentelor, trebuie amintit că documentul în litigiu a fost solicitat de la un prestator extern pentru a îmbogăți reflecțiile interne ale organelor decizionale ale BCE și pentru a sprijini deliberările și consultările acesteia.

68 În acest sens, este necesar să se arate că articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258 este redactat în așa fel încât să protejeze documentele pregătitoare interne, chiar dacă documentul în litigiu ar fi redactat de un prestator extern, în măsura în care această dispoziție se referă în mod explicit la un document „primit” de BCE.

69 În plus, astfel cum a precizat în mod întemeiat Tribunalul la punctul 49 din hotărârea atacată, în decizia în litigiu nu se susține că documentul în litigiu este un document intern, ci că este pentru uz intern.

70 Prin urmare, Tribunalul a statuat în mod justificat, la punctul 41 din hotărârea atacată, că BCE a putut considera în mod valabil că documentul în litigiu era un document pentru uz intern, în sensul articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258.

71 Pe de altă parte, textul articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258 nu poate fi interpretat în sensul că rezervă protecția conținută în acesta numai documentelor legate de un proces decizional precis. Astfel, această dispoziție presupune doar ca un document să fie utilizat „ca parte a deliberărilor și a consultărilor preliminare din cadrul BCE”. Or, astfel cum susține BCE, deși deliberările și consultările preliminare pot privi o procedură concretă, acestea pot avea de asemenea un obiect mai larg și pot privi chestiuni de ordin general. În acest sens, întrucât vizează și documentele pentru schimburile de opinii dintre BCE și autoritățile naționale, dispoziția menționată are ca efect să acopere în mod larg documentele legate de procese interne ale BCE.

72 O astfel de interpretare a articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258 nu poate fi repusă în discuție de soluția reținută în Hotărârea din 13 iulie 2017, Saint-Gobain Glass Deutschland/Comisia (C-60/15 P, EU:C:2017:540), de care se prevalează recurenții.

73 În această hotărâre, Curtea a statuat în esență că nu este posibil să se refuze accesul la un document în temeiul articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 decât în măsura în care procesul decizional se referă la luarea unei decizii.

74 Or, spre deosebire de acest regulament și contrar celor susținute de recurenți în această privință, obiectul protecției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258 și la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 nu este identic. Astfel, această dispoziție din Decizia 2004/258 face referire la deliberările și la consultările preliminare din cadrul BCE, în timp ce o asemenea referire nu figurează la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001.

75 Pe de altă parte, în timp ce articolul 4 alineatul (3) din acest regulament supune refuzul accesului la un document condiției ca acesta din urmă să fie „referitor la o chestiune pentru care instituția nu a luat încă nicio decizie”, articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258 nu conține o astfel de precizare. Dimpotrivă, în cadrul Deciziei 2004/258, BCE a înțeles astfel să confere o protecție documentelor sale chiar în cazul unui proces decizional complet, întrucât, potrivit acestei din urmă dispoziții, accesul la document este refuzat „chiar după” ce decizia a fost luată.

76 În plus, trebuie amintit că BCE a ales, prin Decizia 2004/258, să confere un drept de acces la documentele sale, sub rezerva condițiilor și a limitelor definite de aceasta. Aceeași decizie urmărește astfel să protejeze acest drept de acces, ținând seama totodată de specificitatea acestei instituții, care, conform articolului 130 TFUE, trebuie să poată urmări în mod eficient obiectivele atribuite misiunilor sale prin exercitarea independentă a competențelor specifice de care dispune în acest scop în temeiul tratatului și al Statutului SEBC.

77 Pe de altă parte, trebuie amintit că cadrul juridic privind accesul la documentele BCE prevăzut de tratate diferă, în temeiul articolului 15 alineatul (3) al patrulea paragraf TFUE, după cum BCE exercită sau nu funcții administrative. Or, chiar dacă normele referitoare la accesul la documentele instituțiilor supuse acestui paragraf ar trebui adoptate în conformitate cu Regulamentul nr. 1049/2001, nu se poate considera că un document precum documentul în litigiu, care conține o consultare juridică privind interpretarea articolului 14 alineatul 4 din Protocolul nr. 4 privind Statutul Sistemului European al Băncilor Centrale și al BCE, se referă la exercitarea funcțiilor administrative ale BCE.

78 Rezultă că articolul 4 alineatul (3) al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001 concepe refuzul accesului la un document numai în raport cu o decizie concretă, în timp ce, în cadrul articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258, protecția confidențialității documentelor BCE este garantată inclusiv atunci când aceste documente nu se înscriu în procesul de adoptare a unei astfel de decizii.

79 Astfel, potrivit unei interpretări lipsite de erori de drept a articolului 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258, Tribunalul a respins argumentația recurenților invocată în primă instanță.

80 Așadar, al doilea aspect al celui de al treilea motiv de recurs trebuie respins ca nefondat, iar al treilea motiv, prin urmare, trebuie respins în totalitate.

Cu privire la al patrulea motiv

Argumentația părților

81 Prin intermediul celui de al patrulea motiv, recurenții reproșează Tribunalului că a încălcat, la punctele 62-72 din hotărârea atacată, existența unui interes public superior care justifică divulgarea documentului în litigiu.

82 În această privință, recurenții susțin că, chiar dacă ar fi îndeplinite condițiile de aplicare a excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258, rămâne totuși adevărat că ar exista un interes public superior la divulgarea documentului în litigiu.

83 Ar pleda în acest sens considerații legate de controlul legalității acțiunii BCE. Astfel, constatarea unei eventuale nelegalități a unei decizii a BCE ar fi de interes public. În plus, din considerentul (1) al Deciziei 2004/258 ar reieși că o mai mare transparență determină o mai bună participare a cetățenilor la procesele decizionale. În sfârșit, aceștia reproșează Tribunalului că a evaluat comparativ interesele în cauză fără a indica în mod concret și motivat atingerea care ar fi adusă intereselor BCE.

84 Pe de altă parte, recurenții consideră că, întrucât a statuat că nu se impunea dovada unei atingeri grave aduse procesului decizional și a redus astfel controlul său juridic la controlul abuzului de putere, Tribunalul ar fi întemeiat controlul existenței unui interes public pe un criteriu eronat. Astfel, existența unui risc sau a unei atingeri grave nu ar fi fost dovedită nici în ceea ce privește protecția consultanței juridice, nici în ceea ce privește protecția procesului decizional intern.

85 Prin urmare, contrar celor estimate de Tribunal, luarea în considerare a elementelor abstracte și pur ipotetice este insuficientă pentru a justifica riscul unei atingeri aduse interesului protejat.

86 BCE consideră că acest motiv trebuie respins ca inadmisibil și, cu titlu subsidiar, ca nefondat.

Aprecierea Curții

87 În ceea ce privește acest motiv, trebuie să se constate că argumentele recurenților referitoare la respingerea de către Tribunal a existenței unui interes public superior le reproduc pe cele prezentate deja în primă instanță. Astfel, prin argumentele lor, recurenții urmăresc în realitate obținerea unei simple reexaminări a cererii introductive depuse la Tribunal, ceea ce nu este de competența Curții (a se vedea în special Hotărârea din 9 septembrie 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Comisia, C-506/13 P, EU:C:2015:562, punctele 62 și 63).

88 În ceea ce privește argumentația recurenților potrivit căreia revenea BCE sarcina de a caracteriza o atingere gravă adusă procesului decizional, aceasta se întemeiază pe o premisă eronată, din moment ce, în cadrul excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Decizia 2004/258, nu se impune o astfel de demonstrație, ceea ce s-a arătat deja la punctul 43 din prezenta hotărâre. Astfel cum reiese din cuprinsul acestui punct, argumentația recurenților referitoare la dovada unei atingeri grave aduse procesului decizional este inoperantă.

89 În consecință, acest motiv trebuie respins în parte ca inadmisibil și în parte ca inoperant.

90 Din ansamblul considerațiilor care precedă rezultă că niciunul dintre motivele invocate de recurenți în susținerea recursului lor nu poate fi admis.

91 Trebuie, prin urmare, să se respingă recursul în totalitate.

Cu privire la cheltuielile de judecată

92 Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, aplicabil procedurii de recurs în temeiul articolului 184 alineatul (1) din acest regulament, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât BCE a solicitat obligarea recurenților la plata cheltuielilor de judecată, iar aceștia au căzut în pretenții, se impune obligarea lor la plata cheltuielilor de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera întâi) declară și hotărăște:

1) Respinge recursul.

2) Îi obligă pe domnii Fabio de Masi și Yanis Varoufakis la plata cheltuielilor de judecată.

Semnături