Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

18 iulie 2017*

„Recurs – Acces la documentele instituțiilor – Articolul 15 alineatul (3) TFUE – Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 – Domeniu de aplicare – Cerere de acces la memoriile depuse de Republica Austria în cadrul cauzei în care s-a pronunțat Hotărârea din 29 iulie 2010, Comisia/Austria (C-189/09, nepublicată, EU:C:2010:455) – Documente aflate în posesia Comisiei Europene – Protecția procedurilor judiciare”

În cauza C-213/15 P,

având ca obiect un recurs formulat în temeiul articolului 56 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, introdus la 8 mai 2015,

Comisia Europeană, reprezentată de P. Van Nuffel și de H. Krämer, în calitate de agenți,

recurentă,

susținută de:

Regatul Spaniei, reprezentat de M. J. García-Valdecasas Dorrego și de S. Centeno Huerta, în calitate de agenți,

Republica Franceză, reprezentată de G. de Bergues, de D. Colas, de R. Coesme și de F. Fize, în calitate de agenți,

interveniente în recurs,

celelalte părți din procedură fiind:

Patrick Breyer, cu domiciliul în Wald-Michelbach (Germania), reprezentat de domnul M. Starostik, Rechtsanwalt,

reclamant în primă instanță,

Republica Finlanda, reprezentată de H. Leppo, în calitate de agent,

Regatul Suediei, reprezentat de A. Falk, de C. Meyer-Seitz, de E. Karlsson și de L. Swedenborg, în calitate de agenți,

interveniente în primă instanță,

* Limba de procedură: germana

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul K. Lenaerts, președinte, domnul A. Tizzano, vicepreședinte, doamna R. Silva de Lapuerta, domnii L. Bay Larsen, T. von Danwitz și E. Juhász, doamnele M. Berger și A. Prechal și domnul M. Vilaras, președinți de cameră, și domnii A. Rosas (raportor), A. Borg Barthet, D. Šváby și E. Jarašiūnas, judecători,

avocat general: domnul M. Bobek,

grefier: domnul T. Millett, grefier adjunct,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 26 septembrie 2016,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 21 decembrie 2016,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin recursul formulat, Comisia Europeană solicită anularea Hotărârii Tribunalului Uniunii Europene din 27 februarie 2015, Breyer/Comisia (T-188/12, denumită în continuare „hotărârea atacată”, EU:T:2015:124), prin care acesta a anulat decizia Comisiei din 3 aprilie 2012 prin care se refuză domnului Patrick Breyer accesul integral la documentele privind transpunerea de către Republica Austria a Directivei 2006/24/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 martie 2006 privind păstrarea datelor generate sau prelucrate în legătură cu furnizarea serviciilor de comunicații electronice accesibile publicului sau de rețele publice de comunicații și de modificare a Directivei 2002/58/CE (JO 2006, L 105, p. 54, Ediție specială, 13/vol. 36, p. 63) și la documentele privind cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 29 iulie 2010, Comisia/Austria (C-189/09, nepublicată, EU:C:2010:455), în măsura în care decizia respectivă refuză accesul la memoriile depuse de Republica Austria în cadrul acelei cauze.

Cadrul juridic

2 Partea a cincea din Tratatul CE, care se referea la „Instituțiile Comunității”, cuprindea titlul I, denumit „Dispoziții instituționale”. În cadrul capitolului 2 din acest titlu, intitulat „Dispoziții comune mai multor instituții”, articolul 255 alineatul (2) CE prevedea:

„Principiile generale și limitele care, din motive de interes public sau privat, reglementează exercitarea dreptului de acces la documente[le Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei] se stabilesc de Consiliu, hotărând în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 251 [CE, numită de «codecizie»], în următorii doi ani de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam.”

3 Prima parte din Tratatul FUE, care privește „Principiile”, cuprinde titlul II, denumit „Dispoziții de aplicare generală”, care include articolele 7-17 TFUE. Articolul 15 alineatul (3) primul-al patrulea paragraf TFUE prevede:

„Orice cetățean al Uniunii și orice persoană fizică sau juridică, care are reședința sau sediul statutar într-un stat membru, are drept de acces la documentele instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii, indiferent de suportul pe care se află aceste documente, sub rezerva principiilor și condițiilor care vor fi stabilite în conformitate cu prezentul alineat.

Principiile generale și limitele care, din motive de interes public sau privat, reglementează exercitarea dreptului de acces la documente se stabilesc prin regulamente de către Parlamentul European și Consiliu, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară.

Fiecare instituție, organ, oficiu sau agenție asigură transparența lucrărilor lor și elaborează, în regulamentul său de procedură, dispoziții speciale privind accesul la propriile documente, în conformitate cu regulamentele menționate la al doilea paragraf.

Dispozițiile prezentului alineat se aplică Curții de Justiție a Uniunii Europene, Băncii Centrale Europene și Băncii Europene de Investiții numai în cazul în care exercită funcții administrative."

4 Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (JO 2001, L 145, p. 43, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 76) a fost adoptat în temeiul articolului 255 alineatul (2) CE.

5 Potrivit articolului 1 litera (a) din acest regulament:

„Prezentul regulament urmărește:

(a) definirea principiilor, a condițiilor și a limitelor, întemeiate pe rațiuni de interes public sau privat, care cârmuiesc dreptul de acces la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (denumite în continuare «instituții»), prevăzut la articolul 255 [CE] în vederea garantării unui acces cât mai larg la documente."

6 Articolul 2 din regulamentul menționat, intitulat „Beneficiarii și domeniul de aplicare", prevede la alineatul (3):

„Prezentul regulament se aplică tuturor documentelor deținute de [Parlamentul European, de Consiliul și de Comisie], adică întocmite sau primite de către [aceste instituții] și aflate în posesia [acestora], în toate domeniile de activitate ale Uniunii Europene."

7 Articolul 3 din același regulament, intitulat „Definiții", prevede:

„În sensul prezentului regulament:

(a) prin «document» se înțelege orice conținut, indiferent de suport (scris pe hârtie sau stocat sub formă electronică, înregistrare sonoră, vizuală sau audiovizuală) privind un subiect referitor la politicile, activitățile și deciziile care țin de competența instituției;

(b) prin «terț» se înțelege orice persoană fizică sau juridică ori entitate exterioară instituției în cauză, inclusiv statele membre, celelalte instituții și organe comunitare sau necomunitare și țările terțe."

8 Potrivit articolului 4 din Regulamentul nr. 1049/2001, intitulat „Excepții":

„[…]

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

— […]

— procedurilor judiciare și a consultanței juridice;

— […]

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

[…]

(4) În cazul documentelor terților, instituția consultă terții pentru a stabili dacă se poate aplica o excepție prevăzută la alineatul […] (2), cu excepția cazului în care există certitudinea că documentul trebuie sau nu trebuie divulgat.

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

[…]

(7) Excepțiile prevăzute [la alineatul (2)] se aplică doar pe perioada în care protecția se justifică pe baza conținutului documentului. […]”

9 Articolul 6 din acest regulament, referitor la „Cereri de acces”, reglementează modalitățile de depunere a cererilor de acces la documente în temeiul regulamentului respectiv.

10 Articolul 7 din același regulament, intitulat „Soluționarea cererilor inițiale”, prevede la alineatul (2) că, „[î]n cazul respingerii în tot sau în parte a cererii, solicitantul poate adresa, în termen de 15 zile lucrătoare de la primirea răspunsului din partea instituției, o cerere de confirmare prin care solicită ca instituția să-și revizuiască poziția”.

Istoricul litigiului

11 Istoricul litigiului a fost descris în termenii următori la punctele 6-10 și 15 din hotărârea atacată:

„6 Prin scrisoarea din 30 martie 2011, […] domnul Patrick Breyer a sesizat Comisia […] cu o cerere de acces la documente, în conformitate cu articolul 6 din Regulamentul nr. 1049/2001.

7 Documentele solicitate priveau proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor inițiate în anul 2007 de Comisie împotriva Republicii Federale Germania și a Republicii Austria, referitoare la transpunerea Directivei [2006/24]. Mai precis, [domnul Breyer] a solicitat accesul la ansamblul documentelor privind procedurile administrative desfășurate de Comisie, precum și la ansamblul documentelor privind procedura judiciară în care s-a pronunțat Hotărârea din 29 iulie 2010, Comisia/Austria (C-189/09, EU:C:2010:455).

8 La 11 iulie 2011, Comisia a respins cererea formulată de [domnul Breyer] la 30 martie 2011.

9 La 13 iulie 2011, [domnul Breyer] a formulat o cerere de confirmare, în conformitate cu articolul 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001.

10 Prin deciziile din 5 octombrie și 12 decembrie 2011, Comisia a acordat [domnului Breyer], în ceea ce privește procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor inițiate împotriva Republicii Federale Germania, accesul la o parte din documentele solicitate. Prin aceste decizii, Comisia l-a informat de asemenea pe [domnul Breyer] despre intenția sa de a adopta o decizie distinctă pentru documentele referitoare la cauza în care s-a pronunțat Hotărârea [din 29 iulie 2010,] Comisia/Austria […] (EU:C:2010:455).

[…]

15 La 3 aprilie 2012, Comisia, ca răspuns la cererea de confirmare a [domnului Breyer] din 13 iulie 2011, a adoptat decizia cu numărul de referință Ares(2012) 399467 (denumită în continuare «decizia din 3 aprilie 2012»). Prin această decizie, Comisia s-a pronunțat asupra accesului [domnului Breyer], pe de o parte, la documentele din dosarul administrativ privind procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, menționată la punctul 7 de mai sus, inițiată împotriva Republicii Austria și, pe de altă parte, la documentele aferente procedurii judiciare din cauza în care s-a pronunțat Hotărârea [din 29 iulie 2010,] Comisia/Austria […] (EU:C:2010:455). În acest context, Comisia a refuzat în special accesul la memoriile depuse de Republica Austria în cadrul procedurii judiciare menționate (denumite în continuare «memoriile în litigiu»), pentru motivul că aceste memorii nu intră în domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 1049/2001. Astfel, în primul rând, potrivit Comisiei, în temeiul articolului 15 alineatul (3) TFUE, Curtea de Justiție a Uniunii Europene, în calitatea sa de instituție, nu este supusă normelor privind accesul la documente decât în exercitarea funcțiilor sale administrative. În al doilea rând, Comisia precizează că memoriile în litigiu erau adresate Curții, în timp ce Comisia, ca parte în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea [din 29 iulie 2010,] Comisia/Austria […] (EU:C:2010:455), nu a primit decât copii ale acestora. În al treilea rând, Comisia apreciază că articolul 20 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene prevede comunicarea înscrisurilor aferente unei proceduri judiciare doar pentru părțile la această procedură și pentru instituțiile ale căror decizii sunt în cauză. În al patrulea rând, potrivit Comisiei, în Hotărârea sa 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), Curtea nu ar fi abordat problema dacă instituțiile trebuie să acorde accesul la memoriile unei alte părți la o procedură judiciară. Prin urmare, în ceea ce privește memoriile depuse în cadrul unei proceduri judiciare, doar memoriile instituțiilor, cu excepția celor depuse de alte părți, ar intra în domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 1049/2001, cu precizarea că, dacă ar trebui să se rețină o interpretare diferită, ar fi eludate dispozițiile articolului 15 TFUE și ale normelor speciale din Statutul Curții [de Justiție a Uniunii Europene] și din Regulamentul de procedură al Curții."

Procedura în fața Tribunalului și hotărârea atacată

12 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 30 aprilie 2012, domnul Breyer a introdus o acțiune având ca obiect în special anularea deciziei din 3 aprilie 2012 în măsura în care prin această decizie Comisia i-a respins cererea de acces la memoriile în litigiu. În susținerea acțiunii sale, acesta a invocat un motiv unic, întemeiat pe încălcarea de către Comisie a articolului 2 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001. El a susținut că motivarea cuprinsă în acea decizie, potrivit căreia memoriile în litigiu nu intră în domeniul de aplicare al regulamentului menționat, era eronată.

13 Prin hotărârea atacată, Tribunalul a admis acest motiv și, în consecință, a anulat decizia din 3 aprilie 2012.

14 La punctele 35-61 din hotărârea atacată, Tribunalul a examinat, într-o primă etapă, dacă memoriile în litigiu erau „documente deținute de o instituție" în sensul articolului 2 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 coroborat cu articolul 3 litera (a) din acesta.

15 În acest scop, Tribunalul a considerat, la punctele 40-48 din hotărârea atacată, că, în conformitate cu articolul 2 alineatul (3) și cu articolul 3 litera (b) din Regulamentul nr. 1049/2001, dreptul de acces la documentele deținute de o instituție a Uniunii se referă la documentele primite, printre altele, de la statele membre și că definiția largă a noțiunii „document" care figurează la articolul 3 litera (a) din acest regulament „este întemeiată […] pe existența unui conținut păstrat, care să poată fi reprodus sau consultat după elaborarea sa, cu precizarea […], [printre altele], […] [că acest conținut] trebuie să privească o materie referitoare la politicile, activitățile și deciziile care țin de competența instituției în cauză". Constatând, pe de o parte, că, în speță, Comisia nu a contestat că se află în posesia unor copii ale memoriilor în litigiu și arătând, pe de altă parte, că această instituție a primit memoriile respective

în exercitarea competențelor sale în vederea activității sale contencioase, Tribunalul a apreciat că memoriile respective trebuie calificate drept documente deținute de o instituție în sensul articolului 2 alineatul (3) din regulamentul menționat coroborat cu articolul 3 litera (a) din acesta.

16 În consecință, Tribunalul a respins, la punctele 50-61 din hotărârea atacată, diferitele argumente ale Comisiei vizând contestarea calificării memoriilor în litigiu drept documente deținute de această instituție, în sensul dispozițiilor articolului 2 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 coroborat cu articolul 3 litera (a) din acesta. Aceste argumente erau întemeiate pe faptul că memoriile respective ar fi fost adresate Curții, nu ar fi fost trimise Comisiei decât sub forma unor copii și, ca documente judiciare, nu ar ține nici de activitatea administrativă a Comisiei și, prin urmare, nici de competența sa, deoarece Regulamentul nr. 1049/2001 nu ar privi activitatea contencioasă a acestei instituții.

17 În această privință, la punctul 51 din hotărârea atacată, Tribunalul a constatat mai întâi că articolul 2 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 nu subordona aplicarea acestuia condiției ca documentul „primit” de instituția în discuție să îi fi fost adresat și transmis direct de autorul său. În continuare, la punctele 53 și 54 din această hotărâre, Tribunalul, amintind că noțiunea „document”, în sensul articolului 3 litera (a) din acest regulament, face obiectul unei definiții largi, a apreciat că transmiterea memoriilor în litigiu Comisiei sub formă de copii, iar nu sub formă de originale, nu este relevantă în această privință. Pe de altă parte, la punctul 57 din hotărârea menționată, Tribunalul a constatat că rezulta din obiectivele referitoare la transparență stabilite de Regulamentul nr. 1049/2001, care reieșeau în special din considerentul (2) al acestuia, din definiția largă a noțiunii „document”, în sensul articolului 3 litera (a) din acest regulament, precum și din formularea și din existența însăși, la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din acesta, a unei excepții privind protecția procedurilor judiciare că legiuitorul Uniunii nu a dorit să excludă activitatea contencioasă a instituțiilor din sfera de aplicare a dreptului de acces al cetățenilor la documentele deținute de acestea din urmă.

18 În sfârșit, Tribunalul a considerat, la punctele 60 și 61 din hotărârea atacată, că memoriile în litigiu au fost transmise Comisiei în cadrul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, pe care aceasta a formulat-o în exercitarea competențelor sale în temeiul articolului 226 CE (devenit articolul 258 TFUE), și că, prin urmare, susținerea Comisiei că nu a primit memoriile respective în exercitarea competențelor sale era eronată.

19 Într-o a doua etapă, Tribunalul a analizat, la punctele 63-112 din hotărârea atacată, incidența articolului 15 alineatul (3) al patrulea paragraf TFUE asupra aplicării Regulamentului nr. 1049/2001.

20 În această privință, Tribunalul a amintit, la punctele 67-73 din această hotărâre, că, atât din articolul 15 TFUE, cât și din economia Regulamentului nr. 1049/2001 și din finalitățile legislației Uniunii în materie, rezultă că activitatea judiciară, ca atare, este exclusă din domeniul de aplicare al dreptului de acces la documente stabilit prin această legislație. În plus, potrivit Tribunalului, memoriile depuse de Comisie în fața instanțelor Uniunii în cadrul unei proceduri judiciare și cele depuse de un stat membru în cadrul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor țin, prin însăși natura lor, de activitatea judiciară a instanțelor menționate.

21 Or, Tribunalul a dedus, la punctele 75-80 din hotărârea atacată, atât din propria jurisprudență (Hotărârea din 6 iulie 2006, Franchet și Byk/Comisia, T-391/03 și T-70/04, EU:T:2006:190, punctele 88 -90, Hotărârea din 12 septembrie 2007, API/Comisia, T-36/04, EU:T:2007:258, punctul 60, și Hotărârea din 3 octombrie 2012, Jurašinović/Consiliul, T-63/10, EU:T:2012:516, punctele 66 și 67), cât și din jurisprudența Curții (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 94), că, în pofida faptului că țin de activitatea judiciară a instanțelor Uniunii, astfel de memorii nu sunt excluse, având în vedere articolul 15 alineatul (3) al patrulea paragraf TFUE, de la dreptul de acces la documente. În acest context, la punctul 82 din hotărârea menționată, Tribunalul a apreciat că „este necesar să se facă distincție între, pe de o parte, excluderea activității judiciare a Curții de Justiție de la dreptul de acces la documente, în temeiul articolului 15 alineatul (3) al patrulea paragraf TFUE, și, pe de altă parte, memoriile

redactate în scopul unei [proceduri judiciare], care, deși țin de activitatea judiciară respectivă, nu intră totuși în sfera excluderii instituite la această dispoziție și fac, dimpotrivă, obiectul dreptului de acces la documente”.

22 În consecință, Tribunalul a statuat, la punctul 83 din hotărârea atacată, că „articolul 15 alineatul (3) al patrulea paragraf TFUE nu se opune includerii memoriilor în litigiu în domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 1049/2001”, înainte de a respinge diferitele argumente ale Comisiei referitoare, pe de o parte, la o distincție care ar trebui operată între memoriile Comisiei și memoriile statelor membre în scopul acestei analize și, pe de altă parte, la faptul că normele specifice privind accesul la documentele judiciare ar fi lipsite de sens și eludate dacă ar trebui admis accesul, în temeiul regulamentului menționat, la memoriile redactate de un stat membru în vederea unei proceduri judiciare.

23 În ceea ce privește aceste argumente, Tribunalul a apreciat, în primul rând, la punctul 92 din hotărârea atacată, că, ținând seama de diferențele de context dintre cauza în care s-a pronunțat 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), având ca obiect un litigiu privind divulgarea unor memorii ale Comisiei referitoare la procedurile judiciare pendinte, și prezenta cauză, considerațiile referitoare la egalitatea armelor, precum cele prezentate la punctele 86 și 87 din acea hotărâre, nu erau pertinente în speță.

24 În al doilea rând, la punctul 102 din hotărârea atacată, pe de o parte, Tribunalul a arătat că, procedând la interpretarea excepției privind protecția procedurilor judiciare, prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, în 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), Curtea ar fi recunoscut implicit aplicabilitatea acestui regulament la memoriile Comisiei. Pe de altă parte, Tribunalul a subliniat, la punctele 103-105 din hotărârea atacată, că includerea memoriilor în litigiu în domeniul de aplicare al regulamentului menționat nu aduce atingere obiectivului normelor speciale privind accesul la documentele aferente procedurilor judiciare, în măsura în care protecția unor astfel de proceduri poate fi asigurată, dacă este necesar, prin aplicarea excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din același regulament.

25 În sfârșit, în ceea ce privește cheltuielile de judecată, Tribunalul a considerat că publicarea de către domnul Breyer, pe internet, a memoriului în apărare al Comisiei și a schimbului de scrisori intervenit între domnul Breyer și Comisie cu privire la această publicare constituia o utilizare necorespunzătoare a actelor de procedură, care justifica împărțirea între domnul Breyer și Comisie a cheltuielilor de judecată efectuate de acesta, fiecare parte suportând o jumătate.

Procedura în fața Curții și concluziile părților

26 Prin deciziile președintelui Curții din 3 septembrie 2015 și, respectiv, din 6 octombrie 2015 s-a admis intervenția Regatului Spaniei și a Republicii Franceze în susținerea concluziilor Comisiei.

27 Prin recursul formulat, Comisia solicită Curții să anuleze hotărârea atacată, să soluționeze în mod definitiv litigiul respingând acțiunea introdusă de domnul Breyer și să îl oblige pe acesta din urmă la plata cheltuielilor de judecată.

28 Domnul Breyer, Republica Finlanda și Regatul Suediei solicită Curții respingerea recursului și obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

Cu privire la recurs

Argumentația părților

29 Prin motivul său unic, Comisia susține că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept întrucât a statuat că articolul 15 alineatul (3) al patrulea paragraf TFUE nu se opune aplicării Regulamentului nr. 1049/2001 în cazul unei cereri de acces la documentele întocmite de un stat membru în vederea unei proceduri judiciare și care se află în posesia Comisiei, cum sunt memoriile în litigiu, ținându-se seama de natura specială a unor astfel de documente.

30 Potrivit Comisiei, un memoriu depus de o instituție a Uniunii la instanțele acesteia are o „dublă natură", întrucât intră în același timp sub incidența dreptului de acces general la documentele instituțiilor, consacrat la articolul 15 alineatul (3) primul paragraf TFUE, și a excepției referitoare la documentele privind activitatea judiciară a Curții de Justiție a Uniunii Europene, prevăzută la al patrulea paragraf al acestei dispoziții. Curtea ar fi ținut seama de această „dublă natură" atunci când s-a pronunțat, în ceea ce privește Regulamentul nr. 1049/2001, cu privire la accesul la memoriile Comisiei în discuție în cauza în care s-a pronunțat 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). Comisia consideră că, în schimb, documentele legate de activitatea judiciară a Curții de Justiție a Uniunii Europene care nu au fost întocmite de o instituție nu au o astfel de „dublă natură" și că prezenta cauză se înscrie într-un context diferit de cel în care s-a pronunțat acea hotărâre, atât din punct de vedere factual, întrucât se referă la memorii întocmite de un stat membru, cât și din punct de vedere juridic, întrucât cadrul juridic s-a modificat odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona.

31 Comisia subliniază în această ultimă privință că articolul 15 alineatul (3) al patrulea paragraf TFUE interzice legiuitorului Uniunii să extindă prin intermediul unei reglementări întemeiate pe al doilea paragraf al acestei dispoziții dreptul de acces la documentele instituțiilor la documente care au legătură cu activitatea judiciară a Curții de Justiție a Uniunii Europene. Fără a susține că Regulamentul nr. 1049/2001 este nevalid și recunoscând totodată că validitatea actelor Uniunii trebuie apreciată în funcție de elementele de fapt și de drept existente la data la care au fost adoptate, Comisia consideră totuși că, ținând seama de articolul 15 alineatul (3) al patrulea paragraf TFUE, Tribunalul ar fi trebuit să interpreteze articolul 2 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 în mod restrictiv. Acesta ar fi trebuit astfel să considere că regulamentul respectiv nu se aplică documentelor care au legătură cu activitatea judiciară menționată, din moment ce acestea nu au fost întocmite de o instituție.

32 Regatul Spaniei și Republica Franceză susțin argumentul Comisiei, în timp ce domnul Breyer, susținut de Republica Finlanda și de Regatul Suediei, intervenientе în primă instanță, susțin teza contrară.

Aprecierea Curții

33 Cu titlu introductiv, este necesar să se constate că, prin intermediul motivului său unic, Comisia contestă aprecierea Tribunalului referitoare la însăși aplicabilitatea Regulamentului nr. 1049/2001 în cazul cererii de acces la memoriile în litigiu, depusă la această instituție de domnul Breyer, fără a viza aspectul, diferit și care nu a fost supus Curții în cadrul acestui recurs, dacă cererile de acces la aceste memorii ar trebui aprobate sau, după caz, respinse, în conformitate cu dispozițiile regulamentului respectiv.

34 Acest motiv unic vizează incidența articolului 15 alineatul (3) al patrulea paragraf TFUE asupra interpretării domeniului de aplicare al Regulamentului nr. 1049/2001. Înainte de a aprecia temeinicia argumentelor invocate de Comisie în această privință, este necesar să se examineze, în primul rând, domeniul de aplicare al regulamentului menționat, astfel cum rezultă din termenii acestuia.

35 Potrivit articolului 2 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 coroborat cu articolul 1 litera (a) din același regulament, acesta din urmă se aplică tuturor documentelor deținute de Parlament, de Consiliu și de Comisie, adică documentelor întocmite sau primite de aceste instituții și aflate în posesia acestora, în toate domeniile de activitate ale Uniunii. Potrivit articolului 3 litera (a) din regulamentul menționat, prin document se înțelege „orice conținut, indiferent de suport […], privind un subiect referitor la politicile, activitățile și deciziile care țin de competența instituției”.

36 Trebuie adăugat că articolul 3 litera (b) din Regulamentul nr. 1049/2001 prevede expres că dreptul de acces la documentele deținute de Parlament, de Consiliu și de Comisie privește nu numai documentele care provin de la aceste instituții, ci și documentele primite de la terți, printre care figurează atât celelalte instituții ale Uniunii, cât și statele membre (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 decembrie 2007, Suedia/Comisia, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punctul 55).

37 Astfel, domeniul de aplicare al Regulamentului nr. 1049/2001 este definit prin referire la instituțiile enumerate de acesta, iar nu la categorii de documente specifice și nici, astfel cum a arătat deja Curtea (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 decembrie 2007, Suedia/Comisia, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punctul 56), la autorul documentului deținut de una dintre aceste instituții.

38 În acest context, împrejurarea că documentele deținute de una dintre instituțiile vizate de Regulamentul nr. 1049/2001 au fost întocmite de un stat membru și au o legătură cu procedurile judiciare nu este de natură să excludă asemenea documente din domeniul de aplicare al acestui regulament. Astfel, pe de o parte, faptul că Regulamentul nr. 1049/2001 nu se aplică cererilor de acces la documentele aflate în posesia Curții de Justiție a Uniunii Europene nu înseamnă că documentele referitoare la activitatea judiciară a acestei instituții rămân, în principiu, în afara domeniului de aplicare al regulamentului respectiv, în cazul în care astfel de documente se află în posesia instituțiilor Uniunii enumerate în regulamentul menționat, cum ar fi Comisia.

39 Pe de altă parte, Curtea a avut deja ocazia să statueze că protecția intereselor legitime ale statelor membre în ceea ce privește astfel de documente poate fi asigurată în temeiul excepțiilor de la principiul dreptului de acces la documente prevăzute în Regulamentul nr. 1049/2001 (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 decembrie 2007, Suedia/Comisia, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punctul 83).

40 În această privință, Regulamentul nr. 1049/2001 prevede dispoziții care definesc limitele obiective ale interesului public sau privat susceptibile să justifice un refuz de a divulga documente (Hotărârea din 18 decembrie 2007, Suedia/Comisia, C-64/05 P, EU:C:2007:802, punctul 57), printre care figurează în special articolul 4 alineatul (2) a doua liniuță din regulamentul menționat, potrivit căruia instituțiile resping cererile de acces la un document, printre altele, în cazul în care divulgarea conținutului ar putea aduce atingere protecției procedurilor judiciare, cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză.

41 Trebuie amintit în acest context că, în 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), Curtea a recunoscut existența unei prezumții generale potrivit căreia divulgarea conținutului memoriilor depuse de o instituție în cadrul unei proceduri judiciare aduce atingere protecției procedurilor judiciare în sensul articolului 4 alineatul (2) a doua liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 atât timp cât procedura menționată este pendinte. Această prezumție generală de confidențialitate se aplică și memoriilor depuse de un stat membru în cadrul unei asemenea proceduri.

42 Prin urmare, după cum a precizat Curtea, existența unei astfel de prezumții nu exclude dreptul părții interesate de a demonstra că un anumit document a cărui divulgare este solicitată nu face obiectul prezumției menționate (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 103).

43 În ceea ce privește, în plus, memoriile întocmite de un stat membru, trebuie amintit, astfel cum a procedat Tribunalul la punctul 97 din hotărârea atacată, întemeindu-se pe jurisprudența relevantă în această privință, că articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001, care prevede că un stat membru poate solicita unei instituții să nu divulge conținutul unui document emis de acesta fără acordul său prealabil, dă statului membru în cauză posibilitatea de a participa la decizia pe care instituția trebuie să o adopte și instituie în acest scop un proces decizional pentru a stabili dacă excepțiile materiale care sunt enumerate la articolul 4 alineatele (1)-(3) din acest regulament se opun acordării accesului la documentul vizat inclusiv atunci când este vorba despre memorii redactate în scopul unei proceduri judiciare. Articolul 4 alineatul (5) din Regulamentul nr. 1049/2001 nu conferă însă acestui stat membru un drept de veto general și necondiționat în scopul de a se opune în mod discreționar divulgării conținutului documentelor emise de acesta și care sunt deținute de o instituție.

44 În speță este cert că memoriile în litigiu se află în posesia Comisiei. În plus, astfel cum Tribunalul a statuat în mod întemeiat la punctele 51 și 52 din hotărârea atacată, împrejurarea că Comisia a primit aceste memorii de la Curtea de Justiție a Uniunii Europene, iar nu de la statul membru în cauză, nu are nicio incidență asupra stabilirii aplicabilității însăși a Regulamentului nr. 1049/2001.

45 În ceea ce privește faptul, invocat de Comisie, că nici Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, nici regulamentele de procedură ale instanțelor Uniunii nu prevăd dreptul de acces al terților la memoriile depuse în cadrul unor proceduri judiciare, deși trebuie în mod cert să fie luat în considerare în scopul interpretării excepției prevăzute la articolul 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001 (a se vedea 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 100), nu poate, în schimb, să conducă la inaplicabilitatea regulamentului menționat în cazul cererilor de acces la memoriile întocmite de un stat membru în vederea unei proceduri judiciare în fața instanței Uniunii și care se află în posesia Comisiei.

46 În aceste condiții, potrivit Regulamentului nr. 1049/2001, memoriile în litigiu intră în domeniul de aplicare al acestuia ca „documente deținute de o instituție”, în sensul articolului 2 alineatul (3) din regulamentul menționat.

47 În ceea ce privește, în al doilea rând, argumentul Comisiei potrivit căruia articolul 15 alineatul (3) al patrulea paragraf TFUE, introdus în dreptul primar ca urmare a intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona, împiedică legiuitorul Uniunii să prevadă un drept de acces pentru documentele referitoare la activitatea judiciară a Curții de Justiție a Uniunii Europene care nu au fost întocmite de o instituție, astfel încât singura interpretare admisibilă a articolului 2 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 ar consta în excluderea unor asemenea documente din domeniul de aplicare al acestui regulament, este necesar să se examineze economia generală și obiectivele articolului 15 alineatul (3) TFUE.

48 Potrivit articolului 15 alineatul (3) al patrulea paragraf TFUE, Curtea de Justiție a Uniunii Europene este supusă regimului de acces la documentele instituțiilor vizat la primul paragraf al aceleiași dispoziții numai în cazul în care exercită funcții administrative. Rezultă că condițiile care reglementează accesul la documentele deținute de această instituție referitoare la activitatea sa judiciară nu pot fi stabilite prin regulamente adoptate în temeiul articolului 15 alineatul (3) al doilea paragraf TFUE, accesul la documentele de natură administrativă ale acesteia fiind reglementat, pe de altă parte, prin Decizia Curții de Justiție din 11 decembrie 2012 privind accesul publicului la documentele deținute de Curtea de Justiție a Uniunii Europene în exercitarea funcțiilor sale administrative (JO 2013, C 38, p. 2), înlocuită printr-o decizie din 11 octombrie 2016 (JO 2016, C 445, p. 3).

49 Caracterul regimului de acces la documente prevăzut la articolul 15 alineatul (3) primul paragraf TFUE și inaplicabil Curții de Justiție a Uniunii Europene atunci când aceasta exercită funcțiile judiciare nu împiedică însă aplicarea acestui regim unei instituții căreia dispozițiile articolului 15 alineatul (3)

TFUE și ale Regulamentului nr. 1049/2001 îi sunt pe deplin aplicabile, precum Comisia, în cazul în care aceasta deține documente întocmite de un stat membru, precum memoriile în litigiu, în legătură cu proceduri judiciare.

50 În această privință trebuie amintit că Curtea a precizat, ca urmare a intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona, că introducerea articolului 15 TFUE, care a înlocuit articolul 255 CE, a extins domeniul de aplicare al principiului transparenței în dreptul Uniunii (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 81).

51 Astfel, spre deosebire de articolul 255 CE, al cărui domeniu de aplicare era limitat la documentele Parlamentului, ale Consiliului și ale Comisiei, articolul 15 alineatul (3) TFUE prevede în prezent un drept de acces la documentele instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii, inclusiv Curtea de Justiție a Uniunii Europene, Banca Centrală Europeană și Banca Europeană de Investiții, în cazul în care acestea exercită funcții administrative. Contrar a ceea ce susține în esență Comisia, niciun element nu permite să se afirme că extinderea dreptului respectiv pentru a acoperi activitățile administrative ale acestora din urmă ar fi însoțită de introducerea vreunei restrângeri a domeniului de aplicare al Regulamentului nr. 1049/2001 în ceea ce privește documentele care provin de la un stat membru, precum memoriile în litigiu, care sunt deținute de Comisie în legătură cu o procedură judiciară în fața Curții de Justiție a Uniunii Europene.

52 Interpretarea largă a principiului accesului la documentele instituțiilor Uniunii este de altfel susținută, pe de o parte, de articolul 15 alineatul (1) TFUE, care prevede printre altele că instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii acționează respectând în cel mai înalt grad principiul transparenței, principiu reafirmat de asemenea la articolul 1 al doilea paragraf TUE și la articolul 298 TFUE, și, pe de altă parte, de consacrarea, la articolul 42 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, a dreptului de acces la documente. În lumina acestor dispoziții din dreptul primar care consacră obiectivul unei administrații europene deschise, articolul 15 alineatul (3) al patrulea paragraf TFUE nu poate fi interpretat, contrar celor susținute de Comisie, în sensul că impune adoptarea unei interpretări restrictive a domeniului de aplicare al Regulamentului nr. 1049/2001, cu consecința că documentele întocmite de un stat membru, precum memoriile în litigiu, nu intră în domeniul de aplicare al acestui regulament în cazul în care sunt deținute de Comisie.

53 În ceea ce privește riscul, subliniat de Comisie, de eludare a normelor de procedură vizate la punctul 45 din prezenta hotărâre, trebuie amintit că limitările privind accesul la documentele cu caracter judiciar, indiferent dacă acestea sunt prevăzute în temeiul articolului 255 CE, căruia i-a succedat articolul 15 TFUE, sau în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001, urmăresc aceeași finalitate, și anume aceea de a garanta că dreptul de acces la documentele instituțiilor este exercitat fără a se aduce atingere protecției procedurilor judiciare, această protecție presupunând în special asigurarea respectării principiilor egalității armelor și bunei administrări a justiției (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, punctele 84 și 85).

54 Ținând seama de faptul că Regulamentul nr. 1049/2001 permite să se refuze, dacă este cazul, divulgarea documentelor referitoare la procedurile în fața instanțelor Uniunii și, cu acest titlu, să se garanteze protecția unor asemenea proceduri judiciare, astfel cum reiese din cuprinsul punctelor 40-42 din prezenta hotărâre, trebuie să se considere că articolul 15 alineatul (3) al patrulea paragraf TFUE nu impune, contrar celor susținute în esență de Comisie, o interpretare potrivit căreia memoriile întocmite de un stat membru și deținute de Comisie, precum memoriile în litigiu, trebuie să fie în mod necesar excluse din domeniul de aplicare al acestui regulament. Astfel, în măsura în care este asigurată protecția procedurilor judiciare, în conformitate cu scopul articolului 15 alineatul (3) al patrulea paragraf TFUE, efectul util al acestei dispoziții nu poate fi compromis.

55 În aceste condiții, Tribunalul a apreciat în mod justificat, în special la punctul 80 din hotărârea atacată, că excepția de la dreptul de acces la documente vizată la articolul 15 alineatul (3) al patrulea paragraf TFUE nu se aplică memoriilor în litigiu, după cum nu se aplică nici memoriilor întocmite de Comisie însăși.

56 În consecință, Tribunalul a considerat fără a săvârși o eroare de drept, la punctul 113 din această hotărâre, că memoriile în litigiu intră în domeniul de aplicare al articolului 2 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 și, prin urmare, a anulat decizia Comisiei din 3 aprilie 2012 prin care a refuzat să acorde domnului Breyer accesul la memoriile respective.

57 Rezultă că recursul Comisiei trebuie respins.

Cu privire la cheltuielile de judecată

58 Potrivit articolului 184 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Curții, atunci când recursul nu este fondat, Curtea se pronunță asupra cheltuielilor de judecată.

59 Potrivit articolului 138 alineatul (1) din acest regulament, aplicabil procedurii de recurs în temeiul articolului 184 alineatul (1) din acesta, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată.

60 În conformitate cu articolul 138 alineatul (3) din regulamentul menționat, în cazul în care părțile cad fiecare în pretenții cu privire la unul sau mai multe capete de cerere, fiecare parte suportă propriile cheltuieli de judecată. Totuși, în cazul în care împrejurările cauzei justifică acest lucru, Curtea poate decide ca, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, o parte să suporte o fracțiune din cheltuielile de judecată efectuate de cealaltă parte.

61 În speță, chiar dacă recursul formulat de Comisie nu a fost admis, este cert că domnul Breyer, care a solicitat obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată, a publicat pe internet versiuni anonimizate ale memoriilor schimbate în cadrul prezentei proceduri de recurs.

62 Or, așa cum reiese din articolul 171 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, cererea de recurs se notifică celorlalte părți din cauza relevantă care s-a aflat pe rolul Tribunalului. Actele de procedură care sunt astfel comunicate părților din cauza pe rolul Curții nu sunt accesibile publicului. Prin urmare, publicarea pe internet de către domnul Breyer a memoriilor aferente prezentei proceduri fără a fi autorizat în acest sens constituie o utilizare necorespunzătoare a actelor de procedură care poate afecta buna administrare a justiției și de care trebuie să se țină seama la repartizarea cheltuielilor de judecată efectuate în cadrul prezentei proceduri (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, punctele 92, 93 și 97-99).

63 În aceste condiții, Comisia trebuie obligată să suporte, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, jumătate din cheltuielile de judecată aferente prezentului recurs efectuate de domnul Breyer, cealaltă jumătate rămânând în sarcina acestuia din urmă.

64 Pe de altă parte, în măsura în care domnul Breyer contestă, prin memoriul său în răspuns la recurs, raționamentul Tribunalului privind repartizarea cheltuielilor de judecată în primă instanță, care figurează la punctul 119 din hotărârea atacată, în special întrucât această instanță a considerat că o parte căreia i se acordă accesul la actele de procedură ale celeilalte părți ar putea utiliza acest drept numai în scopul apărării propriei cauze, cu excluderea oricărui alt scop, cum ar fi cel de a suscita critici ale publicului cu privire la argumentele invocate de celelalte părți în cauză, este suficient să se amintească faptul că, în conformitate cu articolul 174 din Regulamentul de procedură, prin memoriul în răspuns se poate cere admiterea sau respingerea, în tot sau în parte, a recursului.

65 Or, întrucât concluziile recursului Comisiei nu se referă la aspectul repartizării cheltuielilor de judecată în hotărârea atacată, acest capăt de cerere al domnului Breyer este inadmisibil.

66 În sfârșit, articolul 140 alineatul (1) din regulamentul menționat, aplicabil procedurii de recurs în temeiul articolului 184 alineatul (1) din acesta, prevede că statele membre și instituțiile care au intervenit în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată. Trebuie să se decidă în speță că Regatul Spaniei, Republica Franceză, Republica Finlanda și Regatul Suediei suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară și hotărăște:

1) **Respinge recursul.**

2) **Comisia Europeană suportă, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, jumătate din cheltuielile de judecată efectuate de domnul Patrick Breyer.**

3) **Regatul Spaniei, Republica Franceză, Republica Finlanda și Regatul Suediei suportă propriile cheltuieli de judecată.**

Semnături