HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a opta)

7 iunie 2013 *

„Acces la documente — Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 — Documente privind negocierile dintre Uniunea Europeană și Republica India în vederea încheierii unui acord de liber-schimb — Refuzul accesului — Excepție referitoare la protecția interesului public în materia relațiilor internaționale — Documente intrate în domeniul public — Renunțare la o limitare a difuzării documentelor”

În cauza T-93/11,

Stichting Corporate Europe Observatory, cu sediul în Amsterdam (Țările de Jos), reprezentată de S. Crosby, solicitor, și de S. Santoro, avocat,

reclamantă,

împotriva

Comisiei Europene, reprezentată inițial de F. Clotuche-Duvieusart și de C. ten Dam, ulterior de F. Clotuche-Duvieusart și de I. Zervas, în calitate de agenți,

pârâtă,

susținută de

Republica Federală Germania, reprezentată de T. Henze, de J. Möller, de K. Petersen și de A. Wiedmann, în calitate de agenți,

intervenientă,

având ca obiect o cerere de anulare a deciziei Comisiei din 6 decembrie 2010 prin care s-a refuzat reclamantei accesul integral la mai multe documente privind negocierile dintre Uniunea Europeană și Republica India vizând încheierea unui acord de liber-schimb, și aceasta în aplicarea articolului 4 alineatul (1) litera (a) a treia liniuță din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (JO L 145, p. 43, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 76),

TRIBUNALUL (Camera a opta),

compus din domnul L. Truchot, președinte, doamna M. E. Martins Ribeiro (raportor) și domnul A. Popescu, judecători,

grefier: domnul N. Rosner, administrator,

* Limba de procedură: engleza.

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 11 ianuarie 2013,

pronunță prezenta

Hotărâre

Istoricul cauzei

1 În anul 2007 au început negocierile dintre Uniunea Europeană și Republica India vizând încheierea unui acord de liber-schimb.

2 În cadrul lucrărilor pregătitoare pentru instituirea acestui acord și în aplicarea Deciziei 98/552/CE a Consiliului din 24 septembrie 1998 privind punerea în aplicare de către Comisie a unor acțiuni privind strategia comunitară de acces la piețe (JO L 265, p. 31, Ediție specială, 11/vol. 18, p. 3), un comitet consultativ a fost constituit pentru a asista Comisia Comunităților Europene în sarcina sa, concretizată în special în identificarea obstacolelor în calea accesului la piețele statului terț vizat și a măsurilor susceptibile să le elimine. Acest comitet este, conform articolului 3 din Decizia 98/552, compus din reprezentanți ai statelor membre și prezidat de reprezentantul Comisiei.

3 Reprezentanți ai unor asociații profesionale sau ai unor societăți sunt asociați acestui proces și participă, în calitate de experți, la lucrările comitetului consultativ și ale grupurilor de lucru definite în funcție de competențele sectoriale.

4 Reclamanta, Stichting Corporate Europe Observatory, este o fundație de drept olandez, care, potrivit statutului său, nu are scop lucrativ (punctul 4.2 din statut) și vizează „ameliorarea cunoașterii generale a influenței politice și economice a societăților internaționale și a instituțiilor financiare” și „prezentarea unor soluții de schimbare și a unor propuneri politice vizând limitarea acestor influențe pentru a contribui la crearea unei societăți deopotrivă mai democratice și mai juste din punct de vedere social și economic” (punctul 4.1 din statut).

5 La 5 iunie 2009, reclamanta a adresat Comisiei, 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 L 145, p. 43, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 76), o cerere de acces la documentele următoare:

„1) o listă a reuniunilor la care au participat funcționari și/sau reprezentanți ai DG «Comerț» (inclusiv comisarul și cabinetul său) și reprezentanți ai unor federații industriale precum BusinessEurope, Forumul european al serviciilor, Federația bancară europeană (FBE), Federația europeană a asociațiilor și a industriilor farmaceutice (EFPIA), Eurocamerele sau Camera de Comerț americană de pe lângă Uniunea Europeană (AmCham EU) și în cursul cărora a fost vorba despre India, în special despre negocierile comerciale dintre UE și India (începând din februarie 2008);

2) o listă a reuniunilor la care au participat funcționari și/sau reprezentanți ai DG «Comerț» (inclusiv comisarul și cabinetul său) și reprezentanți ai unor întreprinderi precum Alcoa, Arcelor-Mittal, BASF, BP Europe, Exxonmobil, Pfizer, Shell, Unilever, Vedanta Resources sau Veolia și în cursul cărora a fost vorba despre India, în special despre negocierile comerciale dintre UE și India (începând din februarie 2008);

3) procesele-verbale și alte dări de seamă ale acestor reuniuni, inclusiv documentele care conțin evaluări ale reuniunilor și punctele de urmat;

4) orice corespondență (inclusiv e-mailurile) dintre funcționari și/sau reprezentanți ai DG «Comerț» (inclusiv comisarul și cabinetul său) și reprezentanți ai federațiilor industriale și ai întreprinderilor sus-menționate sau altele, în care este vorba despre India, în special despre negocierile comerciale dintre UE și India (începând din februarie 2008)."

6 Ca urmare a unui schimb de corespondență cu Comisia, între 10 iunie 2009 și 19 februarie 2010, privind stadiul soluționării cererii de acces prezentate de reclamantă la 5 iunie 2009, aceasta, prin scrisoarea din 26 martie 2010, a amintit Comisiei faptul că nu i-a răspuns și i-a solicitat să remedieze această situație până la data de 9 aprilie 2010.

7 În lipsa unui răspuns al Comisiei, reclamanta i-a adresat, prin scrisoarea din 13 aprilie 2010, o cerere de confirmare în sensul articolului 7 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1049/2001.

8 Prin scrisoarea din 29 aprilie 2010, Comisia a răspuns la cererea inițială, acordând acces complet la mai mult de o sută de documente și parțial la peste alte cincizeci. Accesul la treizeci de documente a fost refuzat în temeiul mai multor excepții prevăzute de Regulamentul nr. 1049/2001.

9 Prin scrisoarea din 21 mai 2010, reclamanta a adresat Comisiei o nouă cerere de confirmare privind 17 documente la care îi fusese refuzat accesul complet, subliniind că aceleași documente fuseseră transmise, în integralitatea lor și fără nicio indicație referitoare la eventualul caracter confidențial, unui mare număr de persoane, numărul destinatarilor potențiali fiind el însuși foarte important. Ea a apreciat că, în aceste împrejurări, documentele în cauză nu conțineau nicio informație confidențială sau intraseră, în orice caz, în domeniul public. Reclamanta a precizat că, deși nu avea nicio obiecțiune privind motivul de refuz al accesului întemeiat pe protecția intereselor comerciale ale unei persoane fizice sau juridice, contesta nedivulgarea justificată prin protecția relațiilor dintre Uniune și Republica India sau a oricărui interes conex.

10 Prin scrisorile din 21 iunie și din 12 iulie 2010, Comisia a informat reclamanta că nu era încă în situația de a da un răspuns final la cererea de confirmare din 21 mai 2010.

11 La 14 septembrie 2010, reclamanta a introdus la Tribunal o acțiune în anulare împotriva deciziei implicite de respingere a cererii de confirmare din 21 mai 2010.

12 Prin scrisoarea din 6 decembrie 2010, Comisia a răspuns la cererea de confirmare din 21 mai 2010 (denumită în continuare „decizia atacată").

13 Prin Ordonanța din 12 aprilie 2011, Stichting Corporate Europe Observatory/Comisia (T-395/10, nepublicată în Repertoriu), Tribunalul a constatat lipsa necesității de a se pronunța asupra fondului și a obligat Comisia la plata cheltuielilor de judecată.

Decizia atacată

14 Comisia, ținând seama de termenii cererii de confirmare din 21 mai 2010, a identificat în decizia atacată, în titlul 1, denumit „Obiectul cererii dumneavoastră", 17 documente:

— documentul 1 este o scrisoare din 18 martie 2008 adresată de membrul Comisiei însărcinat cu comerțul secretarului general al BusinessEurope;

— documentele 2-8 constituie procesele-verbale ale reuniunilor grupurilor de lucru asupra accesului la piețe;

— documentele 9-13 corespund proceselor-verbale ale reuniunilor comitetului consultativ privind accesul la piețe;

— documentul 14 este un înscris anexat la un e-mail adresat Asociației europene a producătorilor de pneuri și de cauciuc (ETRMA) la 23 iulie 2008 de Direcția generală (DG) „Comerț” a Comisiei;

— documentele 15-17 corespund altor e-mailuri adresate ETRMA la 24 iulie 2008, la 23 martie 2009 și la 7 iulie 2009 de DG „Comerț”.

15 În decizia atacată, în titlul 3, denumit „Protecția interesului public în ceea ce privește relațiile internaționale”, Comisia a acordat un acces parțial suplimentar la documentele 11 și 12. A confirmat, în schimb, refuzul său de acces la părțile suprimate din documentele 1-13 și 15-17, precum și la documentul 14 în integralitatea sa, în temeiul articolului 4 alineatul (1) litera (a) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001, care prevede excepția de la dreptul de acces întemeiată pe protecția relațiilor internaționale.

16 În răspuns la susținerea reclamantei potrivit căreia documentele în cauză intraseră deja în domeniul public, Comisia a arătat că documentul 1 este o „scrisoare trimisă unui anumit destinatar într-un context specific, ceea ce în mod clar nu este același lucru cu publicarea unui document”.

17 În ceea ce privește documentele 2-13, Comisia a precizat că regulile standard aplicabile comitetului consultativ privind accesul la piețe prevăd posibilitatea de a constitui grupuri de lucru și de a invita experți. Ea a adăugat cele ce urmează:

„În această calitate, de experți dotați cu cunoștințe specifice cu privire la domenii particulare, reprezentanți ai diferitor asociații au luat parte la discuții în grupurile de lucru și în comitetul consultativ însuși cu privire la accesul la piețe. Regulile standard sus-menționate prevăd că discuțiile comitetului trebuie să rămână confidențiale. Semnând lista de prezență, persoanele respective se angajează în mod clar să respecte această condiție. Comitetul consultativ și grupurile sale de lucru au fost special create pentru a consilia și a însoți Comisia în munca sa într-un domeniu special. Este fundamental ca acest comitet și grupurile de lucru să fie bine compuse în termeni de expertiză pentru a putea aduce o plusvaloare reală poziției Uniunii și pentru a juca rolul care le-a fost destinat de Consiliu. În acest context special, împărtășirea informației este elementul-cheie pentru a permite acestor grupuri să ducă la bun sfârșit munca lor. Divulgarea informațiilor în cadrul comitetului, unui grup de persoane restrâns și limitată la aspectele cu privire la care este solicitată expertiza lor nu poate fi asimilată cu o divulgare către public în general.”

18 În ceea ce privește documentele 14-17, Comisia a arătat cele ce urmează:

„Nu trebuie uitat că, într-un context de negocieri comerciale, se poate dovedi necesară pentru serviciile Comisiei angajarea într-un schimb de informații cu părțile interesate pentru a obține o înțelegere actualizată și completă a situației și, astfel, pentru a fi în măsură să servească mai bine interesul Uniunii. Acest schimb este limitat la aspectele specifice cu privire la care sunt căutate expertiza și opiniile organizațiilor implicate. Aceste aspecte prezintă de asemenea un interes deosebit pentru aceste părți interesate specifice. În consecință, trebuie concluzionat că asemenea schimburi nu au avut loc în cadrul Regulamentului nr. 1049/2001, din moment ce [...] acest regulament nu autorizează instituțiile să ia în considerare interesul special al unui solicitant de acces. Prin urmare, nu se poate exclude ca informația schimbată în acest context special să poată fi acoperită de anumite excepții prevăzute de regulamentul [menționat].”

Procedura și concluziile părților

19 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 15 februarie 2011, reclamanta a introdus prezenta acțiune.

20 Prin act depus la grefa Tribunalului la 9 mai 2011, Republica Federală Germania a formulat o cerere de intervenție în prezenta procedură în susținerea concluziilor Comisiei.

21 Prin Ordonanța din 24 iunie 2011, președintele Camerei a opta a Tribunalului a admis cererea de intervenție a Republicii Federale Germania și a dispus să îi fie comunicată o copie a tuturor actelor de procedură.

22 Intervenienta a depus memoriul în intervenție în termenul stabilit.

23 Pe baza raportului judecătorului raportor, Tribunalul a decis deschiderea procedurii orale.

24 Pledoariile părților și răspunsurile acestora la întrebările adresate de Tribunal au fost ascultate în ședința din 11 ianuarie 2013.

25 Reclamanta solicită Tribunalului:

— constatarea faptului că decizia atacată încalcă Regulamentul nr. 1049/2001, în special articolul 4 alineatul (1) litera (a) a treia liniuță din regulamentul menționat, și, în consecință, anularea deciziei atacate;

— obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

26 Comisia, susținută de intervenientă, solicită Tribunalului:

— respingerea acțiunii;

— obligarea reclamantei la plata cheltuielilor de judecată.

În drept

Cu privire la motivul întemeiat pe o greșită aplicare a articolului 4 alineatul (1) litera (a) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001

27 Reclamanta susține că excepția referitoare la protecția interesului public în ceea ce privește relațiile internaționale este inaplicabilă în speță, „nu pentru că aprecierea efectuată de Comisie cu privire la pertinența acestei excepții în cazul documentelor în discuție este în mod necesar eronată”, ci pentru motivul că aceste documente au intrat în domeniul public ca urmare a acțiunilor și a omisiunilor Comisiei.

28 Reclamanta arată în această privință că documentele în cauză au fost comunicate, în întregime și fără indicarea vreunui caracter confidențial, unor asociații profesionale compuse din numeroși membri și, prin urmare, unui număr foarte ridicat, chiar nedeterminat, de persoane, ceea ce ar echivala cu a publica sau a face să intre în domeniul public documentele respective. Ea invocă deopotrivă faptul că, în josul scrisorii din 18 martie 2008 adresate secretarului general al BusinessEurope de către membrul Comisiei însărcinat cu comerțul, figurează o notă manuscrisă a autorului care invită destinatarul să discute despre această scrisoare cu Confederația industriei indiene (CII), care numără 8 100 de membri. Potrivit reclamantei, poziția Comisiei nu este valabilă decât dacă problema apartenenței documentelor în cauză la domeniul public este tranșată pe baza destinatarilor direcți ai acestora, dar nu și în cazul luării în considerare a numărului de persoane abilitate să ia cunoștință de documente după primul destinatar.

29 După cum reclamanta a confirmat în ședință, ca răspuns la o întrebare a Tribunalului, ea nu contestă aprecierea efectuată de Comisie din perspectiva obiectului și a conținutului concret al documentelor solicitate, ci susține că divulgarea suplimentară a acestora, în aplicarea Regulamentului nr. 1049/2001, pe care se întemeiază cererea sa de acces, nu mai poate aduce atingere protecției relațiilor internaționale, deoarece aceste documente și informațiile conținute în acestea au fost deja făcute publice de Comisie.

30 Este necesar, în consecință, să se verifice dacă procesele-verbale ale reuniunilor comitetului consultativ și ale grupurilor de lucru privind accesul la piețe, comunicate tuturor participanților la reuniunile respective și în special unor organizații profesionale compuse din numeroși membri, e-mailurile trimise ETRMA și scrisoarea din 18 martie 2008 adresate de membrul Comisiei însărcinat cu comerțul secretarului general al BusinessEurope pot fi considerate, din perspectiva condițiilor difuzării lor, documente care aparțin domeniului public.

31 În primul rând, în ceea ce privește problema destinatarilor documentelor în cauză, *primo*, trebuie subliniat că difuzarea de către Comisie a acestor documente a intervenit în cadrul unui proces de consultare al cărui caracter obligatoriu este consacrat la articolul 3 din Decizia 98/552.

32 Chiar dacă Comisia a precizat în cele din urmă, în ședință, că comitetul consultativ nu dispunea, la momentul faptelor, de un regulament de procedură calchiat după regulamentul de procedură standard vizat de Decizia 1999/468/CE a Consiliului din 28 iunie 1999 de stabilire a normelor privind exercitarea competențelor de executare conferite Comisiei (JO L 184, p. 23, Ediție specială, 01/vol. 2, p. 159), evocat totuși în decizia atacată, trebuie constatat că constituirea de grupuri de lucru pentru examinarea unor aspecte speciale, admiterea unor terțe persoane în calitate de experți și întocmirea de procese-verbale sau de dări de seamă ale reuniunilor comitetului consultativ și ale grupurilor menționate asupra accesului la piețe evidențiază o funcționare concretă corespunzătoare celei prevăzute de regulamentul de procedură standard definit de Decizia 1999/468.

33 Pentru ca acest comitet să se poată pronunța în conformitate cu o procedură care impune intervenția sa, era necesar ca Comisia să întocmească și să adreseze documente membrilor săi, precum și organizațiilor profesionale și societăților care intervin în calitate de experți, ceea ce ar permite să se considere aceste documente ca documente interne în sensul articolului 4 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001 (a se vedea în acest sens Hotărârea Tribunalului din 9 septembrie 2008, MyTravel/Comisia, T-403/05, Rep., p. II-2027, punctul 111, confirmată prin Hotărârea Curții din 21 iulie 2011, Suedia/MyTravel și Comisia, C-506/08 P, Rep., p. I-6237, punctul 93). Reclamanta recunoaște ea însăși, în cererea de confirmare, că indicarea de către Comisie a transmiterii către diferiți participanți a proceselor-verbale ale reuniunilor comitetului consultativ și ale grupurilor privind accesul la piețe este „absolut credibilă, deoarece, în caz contrar, munca grupurilor în discuție ar fi fost imposibil de gestionat”.

34 Astfel cum subliniază în mod întemeiat Comisia și intervenienta, comunicarea documentelor în cauză a fost deci efectuată în beneficiul unui grup specific de persoane pentru motive deopotrivă specifice.

35 Destinatarii documentelor pretinse de reclamantă sunt state membre, organizații profesionale și societăți care participă, în calitate de experți pentru aceste din urmă două entități, la lucrările comitetului consultativ și ale grupurilor sale de lucru asupra accesului la piețele unui stat terț, și aceasta în cadrul unor reuniuni neaccesibile publicului.

36 Participarea la acest proces de asistență a Comisiei constituie un criteriu de diferențiere predefinit, a cărui îndeplinire determină calitatea de destinatar al documentelor în cauză.

37 Documentele nu au fost comunicate cu titlu de informație generală, ci în cadrul unui schimb tehnic circumscris și cu unicul scop de a permite ansamblului participanților să își îndeplinească rolul de consilier pe lângă Comisie, prin intermediul lucrărilor comitetului și al grupurilor de lucru cu privire la probleme care prezintă un interes special evident pentru ansamblul actorilor privați implicați în acest proces de consultare, de reflecție și de schimb de informații.

38 Împrejurarea invocată de reclamantă în susținerea criticii sale potrivit căreia documentele solicitate au fost transmise destinatarilor lor fără eliminarea vreunui pasaj nu face decât să sublinieze specificitatea poziției organizațiilor profesionale și a societăților implicate, astfel cum a fost descrisă mai sus.

39 În aceste împrejurări, difuzarea documentelor în cauză de către Comisie nu poate fi considerată ca fiind destinată și de natură a aduce aceste documente la cunoștința publicului, adică unui ansamblu nedeterminat de persoane avute în vedere în mod general și abstract.

40 Nu este, cu atât mai puțin, asimilabil publicului ansamblul constituit de destinatarii putativi ai documentelor pretinse, respectiv membrii organizațiilor profesionale care participă la lucrările comitetului și ale grupurilor de lucru asupra accesului la piețe. Membrii respectivi reprezintă de asemenea un grup specific de persoane, definit pe baza unui criteriu predeterminat, în speță apartenența la o asociație profesională a cărei expertiză este necesară în cadrul unui proces de asistență a Comisiei în vederea determinării unei strategii de acces la piețele unui stat terț.

41 *Secundo*, analiza condițiilor de transmitere a documentelor în cauză, efectuată în lumina anumitor dispoziții ale Regulamentului nr. 1049/2001 referitoare la informația „activă” pusă în sarcina instituțiilor respective, contrazice susținerile reclamantei.

42 Astfel, articolul 12 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1049/2001 prevede că, în măsura posibilului, instituțiile pun documentele la dispoziția „directă” a publicului, în formă electronică sau prin intermediul unui registru. Alineatul (2) al articolului menționat prevede că documentele întocmite sau primite în cadrul procedurilor de adoptare a actelor cu forță juridică obligatorie pe teritoriul statelor membre sau pentru acestea ar trebui „să devină direct accesibile”, sub rezerva articolelor 4 și 9 din Regulamentul nr. 1049/2001.

43 Articolul 10 din Regulamentul nr. 1049/2001 prevede că accesul la documente se exercită fie prin consultare la fața locului, fie prin eliberarea unei copii, inclusiv, dacă este necesar, a unei copii electronice, în funcție de preferința solicitantului, dar că, în cazul în care conținutul unui document a fost deja divulgat de instituția în cauză și acesta este „ușor accesibil” pentru solicitant, instituția își poate îndeplini obligația de a acorda accesul la documente prin informarea solicitantului cu privire la modalitățile de obținere a documentului solicitat.

44 Este necesar să se constate că formulările privind punerea la dispoziție „directă” a documentelor sau caracterul lor „ușor accesibil”, întrucât caracterizează situații în care dreptul de acces al „publicului” este asigurat în mod activ de instituții, nu acoperă, evident, abordarea selectivă adoptată în prezenta cauză de Comisie în comunicarea documentelor.

45 *Tertio*, trebuie relevat că reclamanta nu a furnizat niciun element concret care să permită să se concluzioneze cu certitudine că vreunul dintre documentele vizate în cererea de confirmare a accesului din 21 mai 2010 s-a aflat într-adevăr în posesia sau a fost pus la dispoziția directă a altor persoane juridice sau fizice decât destinatarii săi inițiali.

46 Deși este adevărat că asociațiile profesionale au, în general, sarcina de a informa și de a-și consulta membrii cu privire la aspectele care interesează sectorul sau interesele reprezentate, această caracteristică comună a obiectului statutar al acestor organizații, pusă în evidență de reclamantă, nu

înseamnă că transmit în mod sistematic și ca atare toate documentele care le sunt comunicate în cadrul activității lor de reprezentare și de apărare a intereselor membrilor lor pe lângă o instituție internațională.

47 În ceea ce privește nota manuscrisă care figurează în josul scrisorii din 18 martie 2008 adresate secretarului general al BusinessEurope de către membrul Comisiei însărcinat cu comerțul, ea are următorul cuprins: „Veți putea face observații destinate omologilor dumneavoastră în cadrul CII având în vedere ceea ce precedă”. Nu se poate deduce dintr-o asemenea notă că CII și membrii săi au avut efectiv cunoștință de conținutul scrisorii din 18 martie 2008.

48 În aceste împrejurări, divulgarea în tot sau în parte a documentelor solicitate membrilor organizațiilor profesionale participante la procesul de asistență a Comisiei vizând stabilirea unei strategii de acces la piețele unui stat terț sau unor persoane terțe nu a fost demonstrată.

49 În al doilea rând, reclamanta arată, în esență, că, abținându-se să indice că documentele în cauză sau anumite pasaje prezintă un caracter confidențial, ceea ce ar fi trebuit să facă pentru a împiedica comunicarea lor către terți, Comisia a renunțat în mod implicit la orice control asupra acestor documente la momentul în care le-a trimis primilor lor destinatari, făcându-le astfel să intre în domeniul public.

50 Se impune mai întâi a releva că copia unui e-mail adresat ETRMA de DG „Comerț”, datat 7 iulie 2009, conține un avertisment explicit de confidențialitate. Afirmația reclamantei nu corespunde deci realității în ceea ce privește acest document.

51 Este necesar, în continuare, să se amintească că, potrivit articolului 9 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1049/2001, documentele sensibile sunt documente emise de instituții sau agențiile create de acestea, de statele membre, de țările terțe sau de organizațiile internaționale, clasificate „TRÈS SECRET/TOP SECRET”, (Strict secret), „SECRET” (Secret) sau „CONFIDENTIEL” (Confidențial) în temeiul normelor în vigoare în cadrul instituției în cauză, care protejează interesele fundamentale ale Uniunii Europene sau ale unuia sau mai multor state membre în domeniile definite la articolul 4 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 1049/2001 și în special în domeniile siguranței publice, apărării și chestiunilor militare.

52 Deși calificarea drept document sensibil îl supune unui tratament special, ea nu poate, în sine, să justifice aplicarea motivelor de refuz prevăzute la articolul 4 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1049/2001 (Hotărârea Tribunalului din 26 aprilie 2005, Sison/Consiliul, T-110/03, T-150/03 și T-405/03, Rec., p. II-1429, punctul 73). Atunci când un asemenea document face obiectul unei cereri de acces, prejudiciul cauzat prin divulgarea sa se apreciază ca pentru orice alt document, și anume, în principiu, pornind de la o examinare concretă a conținutului său.

53 În mod corelativ, faptul că una dintre mențiunile vizate la articolul 9 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1049/2001 nu figurează pe documentele solicitate, precum în speță, nu este suficient pentru a exclude aplicarea excepțiilor prevăzute la articolul 4 din regulamentul menționat, cu riscul de a lipsi de efect util această dispoziție și de a aduce atingere intereselor protejate de ea.

54 Aceeași concluzie se impune în ceea ce privește absența mențiunii „Restreint UE” (Circulație restrânsă UE) de pe documente, clasificare definită la articolul 16.1 din anexa, intitulată „Norme privind securitatea”, la Regulamentul de procedură al Comisiei, astfel cum a fost modificat, printre altele, prin Decizia 2001/844/CE, CECO, Euratom a Comisiei din 29 noiembrie 2001 de modificare a regulamentului său de procedură (JO L 317, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 93), invocată de reclamantă în ședință.

55 Prezența sau absența uneia dintre mențiunile vizate la articolul 9 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1049/2001 sau a clasificării „Restreint UE” pe un document nu constituie deci un element determinant pentru aprecierea aspectului dacă trebuie sau nu trebuie protejat.

56 Se impune, în sfârșit, a arăta că reclamanta nu poate conferi în mod valabil unei abțineri a Comisiei efecte juridice generatoare ale unui drept în favoarea sa.

57 Astfel, nu se pot deduce, în principiu, consecințe juridice din abținerea unei instituții decât atunci când acestea sunt expres prevăzute de dreptul Uniunii (a se vedea, în ceea ce privește aspectul adoptării unei decizii, Hotărârea Curții din 9 decembrie 2004, Comisia/Greencore, C-123/03 P, Rec., p. I-11647, punctul 45).

58 Or, în domeniul accesului la documente, tăcerea unei instituții este luată în considerare doar la articolul 8 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1049/2001, privind soluționarea cererilor de confirmare, care prevede în mod clar că „[l]ipsa unui răspuns din partea instituției în termenul stabilit se consideră răspuns negativ și dă dreptul solicitantului să introducă o acțiune în justiție împotriva instituției și/sau să formuleze o plângere adresată Ombudsmanului, în conformitate cu dispozițiile aplicabile din Tratatul CE”.

59 Aserțiunile reclamantei referitoare la „riscurile” asumate de Comisie sau la „lipsa de prudență” a acesteia în ceea ce privește difuzarea documentelor și la prejudiciul susceptibil de a decurge dintr-o asemenea situație sunt lipsite de pertinență pentru rezolvarea prezentului litigiu și țin de o altă problematică, cea a unei eventuale angajări, într-o situație dată, a răspunderii extracontractuale a Uniunii, în sensul articolului 340 al doilea paragraf TFUE, pentru comportamentul ilicit al instituțiilor sale.

60 Deși nu se poate, așadar, deduce dintr-o simplă abținere a Comisiei o renunțare implicită la orice limită în difuzarea documentelor vizate în cererea de acces, situația ar fi diferită în ipoteza unei indicații explicite în acest sens care să emane de la această instituție.

61 În această privință, trebuie amintit că, în josul scrisorii din 18 martie 2008 adresate secretarului general al BusinessEurope de către membrul Comisiei însărcinat cu comerțul, figurează o notă manuscrisă a autorului care are următorul cuprins: „Veți putea face observații destinate omologilor dumneavoastră în cadrul CII având în vedere ceea ce precedă”. Potrivit reclamantei, reiese din această notă că autorul său nu avea nicio obiecțiune ca scrisoarea să fie comunicată CII, care numără 8 100 de membri.

62 Este cert că nota în cauză nu cuprinde autorizarea transmiterii scrisorii însăși, ci vizează doar eventuale comentarii pe care secretarul general al BusinessEurope ar putea să le facă în legătură cu conținutul acesteia și ale căror destinatari nu ar putea fi decât omologii celui interesat din cadrul CII, iar nu membrii acesteia din urmă.

63 O asemenea autorizare a comunicării nu poate fi calificată drept renunțare explicită la orice limită în difuzarea scrisorii sau a informațiilor conținute în aceasta, unica constatare care ar fi permis să se considere că documentul în cauză făcea în mod veritabil parte din domeniul public și că, așadar, era de acum înainte accesibil oricărei persoane sau întreprinderi interesate (a se vedea în acest sens Hotărârea Curții din 8 iulie 2010, Afton Chemical, C-343/09, Rep., p. I-7027, punctul 39).

64 În rest, presupunând că trimiterea scrisorii către secretarul general al BusinessEurope însoțită de o autorizație limitată de comunicare privind conținutul său ar fi de natură să aducă atingere interesului public referitor la protecția relațiilor internaționale, fără să se poată considera că documentul menționat ține de domeniul public, ar fi fost necesar să fie recunoscută în favoarea Comisiei posibilitatea de a invoca excepția prevăzută de articolul 4 alineatul (1) litera (a) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 pentru a împiedica o agravare a prejudiciului cauzat prin difuzarea inițială.

65 Din considerațiile care precedă rezultă că, contrar susținerilor reclamantei, nu se poate considera că documentele în cauză și informațiile conținute în acestea au intrat în domeniul public ca urmare a acțiunilor și a omisiunilor Comisiei.

66 Referirea făcută de reclamantă la Concluziile avocatului general Kokott în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Curții din 29 iunie 2010, Comisia/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, Rep., p. I-5885, I-5887), la Hotărârea Tribunalului din 12 septembrie 2007, API/Comisia (T-36/04, Rep., p. II-3201), și la „normele interne" ale Comisiei este, în consecință, lipsită de orice pertinență, realitatea unei puneri la dispoziția publicului a diferitor documente evocate în aceste trei texte lipsind cu desăvârșire în prezenta cauză.

67 Trebuie arătat, pe de altă parte, că, tocmai din perspectiva informațiilor privind un ajutor public conținute în decizia de deschidere a procedurii oficiale de investigare și a publicării acesteia în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, conform articolului 26 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 659/1999 al Consiliului din 22 martie 1999 de stabilire a normelor de aplicare a articolului [88] [din Tratatul] CE (JO L 83, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 41), s-a considerat că Comisia „făcuse public" esențialul conținutului dosarului aferent acestui ajutor (Concluziile avocatului general Kokott în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Comisia/Technische Glaswerke Ilmenau, punctul 66 de mai sus, punctul 134).

68 O asemenea situație nu este cu nimic comparabilă cu prezenta cauză, caracterizată printr-o absență totală a publicării documentelor solicitate sau a informațiilor conținute în acestea.

69 Nicio comparație valabilă nu poate fi, la rândul său, efectuată între documentele solicitate și raportul de ședință, în legătură cu care Tribunalul a constatat că se face public în ziua ședinței (Hotărârea API/Comisia, punctul 66 de mai sus, punctul 98), ceea ce înseamnă că devine general și direct accesibil. Astfel, acest document este realmente pus la dispoziția oricărei persoane interesate în fața sălii de ședință înainte ca argumentele părților, pe care documentul menționat este destinat să le sintetizeze, să fie dezbătute în cursul unei ședințe publice.

70 În ceea ce privește normele interne ale Comisiei, reclamanta arată că acestea prevăd că, dacă „informațiile care figurează într-un document au fost deja transmise unui mare număr de persoane [...], refuzul de a le divulga nu este justificat" și că, refuzându-i accesul la documentele solicitate, Comisia a încălcat, așadar, propriile norme.

71 Pe lângă faptul că documentele în cauză nu au fost transmise decât unui grup restrâns și specific de persoane, determinat cu ajutorul unui criteriu predefinit care constă în participarea la procesul de asistență a Comisiei (a se vedea punctele 34-36 de mai sus), această argumentație a reclamantei nu este, în orice caz, de natură să stea la baza pretinsei nelegalități a deciziei atacate.

72 Rezultă din jurisprudență că nimic nu se opune ca o legislație privind organizarea internă a lucrărilor unei instituții să dea naștere unor efecte juridice în privința terților (a se vedea Hotărârea Curții din 30 aprilie 1996, Țările de Jos/Consiliul, C-58/94, Rec., p. I-2169, punctul 38 și jurisprudența citată).

73 Curtea a statuat deja, pronunțându-se cu privire la măsurile de ordin intern adoptate de administrație, că, deși nu pot fi calificate drept norme de drept de a căror respectare ar fi ținută în orice caz administrația, ele enunță totuși o normă de conduită care indică practica ce trebuie urmată și de care administrația nu se poate îndepărta, într-un caz particular, fără a oferi motive care să fie compatibile cu principiul egalității de tratament. Asemenea măsuri constituie, așadar, un act cu caracter general a cărui nelegalitate poate fi invocată de funcționarii și agenții interesați în susținerea unei acțiuni formulate împotriva deciziilor individuale adoptate pe baza lor (Hotărârea Curții din 15 ianuarie 2002, Libéros/Comisia, C-171/00 P, Rec., p. I-451, punctul 35).

74 O asemenea jurisprudență se aplică cu atât mai puternic cuvânt în ipoteza unor norme de conduită care vizează producerea unor efecte externe, ca în cazul orientărilor referitoare la calculul amenzilor aplicate întreprinderilor din cauza încălcării normelor privind concurența. Prin adoptarea unor asemenea norme de conduită și anunțând, prin publicarea lor, că le va aplica de acum înainte în cazurile vizate de acestea, Comisia se autolimitează în exercitarea puterii sale de apreciere și nu se poate dispensa de aceste norme cu riscul de a fi sancționată, eventual, pentru încălcarea unor principii generale ale dreptului precum egalitatea de tratament sau protecția încrederii legitime. Nu se poate, așadar, exclude ca, în anumite condiții și în funcție de conținutul lor, asemenea norme de conduită, care au aplicabilitate generală, să poată genera efecte juridice (a se vedea în acest sens Hotărârea Curții din 28 iunie 2005, Dansk Rørindustri și alții/Comisia, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P-C-208/02 P și C-213/02 P, Rec., p. I-5425, punctele 210 și 211).

75 În speță, reclamanta a depus cu ocazia dezbaterilor un document intitulat „Vademecum cu privire la accesul la documente” și purtând mențiunea „DG «Comerț»”. El se subdivide în trei părți, prezentate sub titlurile „Principii generale”, „Acces în legătură cu tipuri speciale de documente ale DG «Comerț»” și „Consecințe practice pentru DG «Comerț»”, și conține doar evocarea diferitor dispoziții ale reglementării aplicabile, a jurisprudenței pertinente și a practicilor urmate de direcția respectivă pentru soluționarea cererilor de acces.

76 În ședință, Comisia a precizat că documentul intitulat „Vademecum cu privire la accesul la documente” constituie un document pur intern, care, la momentul faptelor, nici măcar nu figura pe site-ul său internet. Reclamanta, care a arătat că a obținut documentul în cauză în urma unei cereri de acces întemeiată pe Regulamentul nr. 1049/2001, nici nu a pretins, nici *a fortiori* nu a demonstrat că documentul menționat a făcut obiectul vreunei publicări destinate terților.

77 Rezultă, în aceste împrejurări, că documentul intitulat „Vademecum cu privire la accesul la documente” al DG „Comerț” nu viza, în niciun mod, producerea unor efecte externe și trebuia privit ca simple instrucțiuni de serviciu, neavând efecte decât în sfera internă a administrației, mai precis în cadrul direcției sus-menționate, și nedând naștere niciunui drept în favoarea terților.

78 Reiese din ansamblul considerațiilor care precedă că motivul de anulare întemeiat pe o greșită aplicare a articolului 4 alineatul (1) litera (a) a treia liniuță din Regulamentul nr. 1049/2001 trebuie respins.

Cu privire la motivul întemeiat pe un tratament discriminatoriu aplicat reclamantei

79 Reclamanta pretinde că nu există „nicio diferență notabilă” între ea și sectoarele industriale consultate de Comisie, astfel încât, prin divulgarea elementelor doar în favoarea acestora din urmă, Comisia a acționat în mod discriminatoriu. Ar fi așa cu atât mai mult cu cât Comisia nu ar fi în măsură să demonstreze de ce reclamanta ar fi mai puțin fiabilă sau demnă de încredere decât organizațiile profesionale destinatare ale documentelor.

80 Potrivit unei jurisprudențe constante, principiul egalității de tratament impune ca situații comparabile să nu fie tratate în mod diferit și ca situații diferite să nu fie tratate în același mod, cu excepția cazului în care un astfel de tratament este justificat în mod obiectiv (Hotărârea Curții din 10 ianuarie 2006, IATA și ELFAA, C-344/04, Rec., p. I-403, punctul 95, și Hotărârea Curții din 19 iulie 2012, Lietuvos geležinkeliai, C-250/11, punctul 44).

81 Astfel cum s-a menționat la punctele 35 și 37 de mai sus, documentele solicitate de reclamantă au fost comunicate organizațiilor profesionale și societăților care participă în calitate de experți la lucrările comitetului consultativ și ale grupurilor sale de lucru privind accesul la piețele unui stat terț și cu unicul scop de a permite ansamblului participanților să își îndeplinească rolul de consilieri ai Comisiei. Este cert că respectivele documente nu au fost comunicate în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001.

82 Este suficient să se constate că, în cazul reclamantei, calitatea sus menționată lipsește în mod obiectiv, oricare ar fi pretinsa importanță a rolului său în negocierile internaționale sau a fiabilității sale în calitate de organizație înscrisă în registrul grupurilor de interes al Comisiei.

83 Această diferență obiectivă de situație explică și justifică diferența de tratament privind accesul la documentele în cauză, astfel încât nu poate fi reproșată Comisiei nicio încălcare a principiului egalității de tratament în dauna reclamantei.

84 În consecință, motivul de anulare vizat la punctul 79 de mai sus trebuie respins.

85 În măsura în care reclamanta a înțeles să invoce și existența unui interes particular în obținerea documentelor solicitate, trebuie amintit că un asemenea interes nu poate fi luat în considerare în cadrul aplicării excepțiilor obligatorii prevăzute de articolul 4 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul nr. 1049/2001 (Hotărârea Sison/Consiliul, punctul 52 de mai sus, punctul 52, confirmată prin Hotărârea Curții din 1 februarie 2007, Sison/Consiliul, C-266/05 P, Rep., p. I-1233, punctul 47), astfel cum a relevat Comisia în decizia atacată.

86 Rezultă din ansamblul considerațiilor care precedă că acțiunea trebuie respinsă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

87 Potrivit articolului 87 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât reclamanta a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată, conform concluziilor Comisiei.

88 Republica Federală Germania va suporta propriile cheltuieli de judecată, conform articolului 87 alineatul (4) din Regulamentul de procedură.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a opta)

declară și hotărăște:

1) Respinge acțiunea.

2) Reclamanta suportă propriile cheltuieli de judecată, precum și pe cele efectuate de Comisia Europeană.

3) Republica Federală Germania suportă propriile cheltuieli de judecată.

Truchot Martins Ribeiro Popescu

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 7 iunie 2013.

Semnături