CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL SHARPSTON

prezentate la 10 aprilie 2008 [1]

1. Prin intermediul prezentei trimiteri preliminare, Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich (Austria) (Camera Administrativă Independentă pentru Landul Austria Inferioară) solicită să se stabilească dacă actele care trebuie să facă obiectul unei publicări în temeiul articolului 254 CE sunt „documente" în sensul articolului 2 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 (denumit în continuare „Regulamentul privind accesul public la documente" [2]) și dacă regulamentele sau părți din acestea au forță obligatorie în cazul în care, contrar articolului 254 alineatul (2) CE, nu au fost publicate în Jurnalul Oficial.

Cadrul juridic

Dispoziții relevante de drept comunitar privind publicarea și accesul la documente

Dispoziții ale tratatului

2. Articolul 1 al doilea paragraf UE prevede:

„Prezentul tratat marchează o nouă etapă în procesul de creare a unei uniuni tot mai profunde între popoarele Europei, în cadrul căreia deciziile se iau cu respectarea deplină a principiului transparenței și cât mai aproape cu putință de cetățeni."

1 — Limba originală: engleza.

2 — 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).

3. Articolul 254 CE prevede:

„(1) Regulamentele, directivele si deciziile adoptate în conformitate cu procedura prevăzută la articolului 251 [3] […] se publică în «*Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*». […]

(2) Regulamentele Consiliului și ale Comisiei, precum și directivele acestor instituții care se adresează tuturor statelor membre se publică în «*Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*». […]

(3) Celelalte directive, precum și deciziile sunt notificate destinatarilor lor și intră în vigoare prin această notificare."

4. Articolul 255 CE prevede:

„(1) Orice cetățean al Uniunii și orice persoană fizică sau juridică, care are reședința sau sediul într-un stat membru, are drept de acces la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei, sub rezerva principiilor și condițiilor care vor fi stabilite în conformitate cu alineatele (2) și (3).

(2) Principiile generale și limitele care, din motive de interes public sau privat, reglementează exercitarea dreptului de acces la documente se stabilesc de către Consiliu, hotărând în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 251, în următorii doi ani de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam.

(3) Fiecare instituție menționată anterior elaborează, în regulamentul său de procedură, dispoziții speciale privind accesul la propriile documente."

Regulamentul privind accesul public la documente

5. Primele patru considerente, care constituie fundamentele regulamentului, subliniază importanța deschiderii, transparenței și răspunderii. Primul considerent invocă în mod expres articolul 1 UE. Al doilea considerent explică faptul că o mai mare transparență permite garantarea unei mai mari legitimități, eficacități și responsabilități a administrației față de cetățeni într-un sistem democratic. Al treilea considerent precizează că regulamentul „întărește inițiativele deja avute de instituții în vederea îmbunătățirii transpa-

3 — Care reglementează așa-zisa „procedură de codecizie".

renței procesului decizional". Al patrulea considerent definește obiectivele regulamentului:

„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) [CE]".

6. Articolul 1 litera (a) din Regulamentul privind accesul public la documente prevede că obiectul regulamentului este

„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 din Tratatul CE în vederea garantării unui acces cât mai larg la documente".

7. Articolul 2 alineatul (1) prevede că „[o]rice cetățean al Uniunii și orice persoană fizică sau juridică având reședința sau sediul social într-un stat membru are drept de acces la documentele instituțiilor, sub rezerva principiilor, condițiilor și limitelor definite de prezentul regulament".

8. Articolul 2 alineatul (3) prevede că regulamentul se aplică „tuturor documentelor deținute de o instituție, adică întocmite sau primite de către aceasta și aflate în posesia acesteia, în toate domeniile de activitate ale Uniunii Europene". Articolul 2 alineatul (5) permite „documentel[or] sensibile, astfel cum sunt definite la articolul 9 alineatul (1)" să fie supuse „unui regim special, în conformitate cu respectivul articol".

9. Articolul 3 litera (a) definește noțiunea „document" astfel: „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".

10. Articolele 4 și 9 conțin prevederi specifice referitoare la anumite excepții de la principiul accesului public la documente. Astfel, articolul 4 prevede:

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

(a) interesului public, în ceea ce privește:

— siguranța publică,

— apărarea și chestiunile militare,

[…]”

11. Articolul 9 alineatul (1) definește „documentele sensibile” drept „documente emise de instituții sau agențiile create de către acestea, de statele membre, de țările terțe sau de organizațiile internaționale, clasificate «TRÈS SECRET/TOP SECRET» (Strict secret), «SECRET» (Secret) sau «CONFIDENTIEL» (Confidențial) [sic] în temeiul normelor în vigoare în cadrul instituției în cauză, care protejează interesele fundamentale ale Uniunii Europene sau ale unuia sau mai multor state membre în domeniile definite la articolul 4 alineatul (1) litera (a) și, în special, în domeniile siguranței publice, apărării și chestiunilor militare”. În continuare, articolul 9 prevede, printre altele, că cererile de acces la documente sensibile se soluționează de persoane autorizate să ia cunoștință de conținutul acestor documente. Acele persoane trebuie să precizeze și informațiile care pot apărea în registrul public privind aceste documente prevăzut la articolul 11. Instituțiile care refuză accesul la astfel de documente trebuie să își motiveze decizia, iar normele instituțiilor referitoare la accesul public la documente trebuie făcute publice.

12. Articolul 13 conține dispoziții specifice cu privire la publicarea în Jurnalul Oficial:

„(1) Se publică în Jurnalul Oficial, pe lângă actele prevăzute la articolul 254 alineatele (1) și (2) din Tratatul CE […], sub rezerva articolelor 4 și 9 din prezentul regulament, următoarele documente:

(a) propunerile Comisiei;

(b) pozițiile comune adoptate de Consiliu în conformitate cu procedurile prevăzute la articolele 251 și 252 din Tratatul CE, precum și expunerea de motive și pozițiile adoptate de Parlamentul European în cadrul acestor proceduri;

[…]”

„(2) Se publică în Jurnalul Oficial, în măsura posibilului, următoarele documente:

[…]

(c) directivele, altele decât cele prevăzute la articolul 254 alineatele (1) și (2) din Tratatul CE, deciziile, altele decât cele prevăzute la articolul 254 alineatul (1) din Tratatul CE, recomandările și avizele.

(3) […]”

Regulamentul nr. 2320/2002

13. Articolul 1 din Regulamentul (CE) nr. 2320/2002 [4] arată că principalul obiectiv al acestui regulament este „de a stabili și aplica măsuri comunitare corespunzătoare în vederea prevenirii acțiunilor de intervenție ilegală în aviația civilă”.

14. Articolul 4 alineatele (1) și (2) prevede:

„(1) Standardele de bază comune privind măsurile de siguranță aeriană […] sunt prezentate în anexă.

(2) Măsurile necesare pentru aplicarea și adaptarea tehnică a standardelor de bază comune se adoptă în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 9 alineatul (2) [5], ținându-se seama de diversele tipuri de operațiuni și de caracterul sensibil al măsurilor privind:

(a) criteriile de performanță și testele de recepție a echipamentelor;

(b) procedurile detaliate care conțin informații sensibile;

(c) criteriile detaliate privind derogările de la măsurile de securitate.”

4 — Regulamentul (CE) nr. 2320/2002 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 decembrie 2002 de instituire a unor norme comune în domeniul siguranței aviației civile (JO L 355, p. 1, Ediție specială, 07/vol. 11, p. 51).

5 — Procedură de reglementare în cadrul comitologiei.

15. Articolul 6 prevede:

„Statele membre pot aplica, în conformitate cu dreptul comunitar, măsuri mai stricte decât cele prevăzute în prezentul regulament. În cel mai scurt timp de la aplicarea acestora, statele membre informează Comisia cu privire la natura acestor măsuri.”

16. Articolul 8 privind difuzarea informațiilor prevede:

„(1) Fără a aduce atingere dreptului de acces al publicului la acte stabilit prin [Regulamentul privind accesul public la documente]

(a) măsurile privind:

(i) criteriile de performanță și testele de recepție a echipamentelor;

(ii) procedurile detaliate care conțin informații sensibile;

(iii) criteriile detaliate privind derogările de la măsurile de siguranță;

prevăzute la articolul 4 alineatul (2);

[…]

sunt secrete și nu se publică. Ele sunt accesibile doar autorităților prevăzute la articolul 5 alineatul (2)[6], care le comunică doar părților interesate, în funcție de necesitatea cunoașterii acestora, în conformitate cu normele de drept intern în vigoare privind difuzarea informațiilor sensibile.

[…]”

6 — Autoritate desemnată de fiecare stat membru.

17. Articolul 12 prevede că sancțiunile prevăzute pentru încălcarea dispozițiilor regulamentului trebuie să fie „eficiente, proporționale și descurajatoare”.

18. Anexa prevăzută la articolul 4 alineatul (1) a fost legal publicată ca parte integrantă din regulament. Aceasta conține, printre altele, standarde de bază comune privind verificarea/filtrarea călătorilor (punctul 4.1) și verificarea/filtrarea bagajelor de mână (punctul 4.3). Toți călătorii de la plecare trebuie să treacă printr-un filtru pentru a se preveni introducerea de către aceștia a unor articole interzise în zonele de securitate cu acces restricționat și la bordul aeronavelor. Bagajele de mână ale acestora trebuie trecute printr-un filtru înainte de a li se permite accesul în zonele de securitate cu acces restricționat sau la bordul aeronavei, iar articolele interzise aflate în posesia călătorului se confiscă sau călătorului nu i se permite accesul în zonele de securitate cu acces restricționat sau în aeronavă, după caz.

19. Punctul 1.18 din anexă definește „articolul interzis” drept „un obiect care poate fi utilizat pentru comiterea unui act de intervenție ilegală, care nu a fost declarat în mod corespunzător și care face obiectul legilor și reglementărilor în vigoare”. O listă orientativă a acestor articole interzise se găsește în „apendicele” publicat al anexei, care conține orientări pentru clasificarea articolelor interzise. Fraza introductivă are următorul cuprins: „[î]n cele ce urmează se oferă o serie de orientări cu privire la diferitele forme pe care le pot prezenta armele și obiectele restricționate; totuși, bunul simț constituie elementul determinant în cazul în care se evaluează posibilitatea utilizării unui anumit obiect ca armă sau nu”. „Obiecte[le] contondente: bâte, ciomege, bâte de baseball sau alte instrumente asemănătoare” sunt prevăzute la punctul (iii) din apendice. Punctul (vi) continuă: „[a]lte articole, cum ar fi pioleți, bastoane de munte, brice, foarfece lungi care, deși nu sunt considerate în mod obișnuit a fi arme mortale sau periculoase, ar putea fi utilizate ca arme, precum și armele sau grenadele de joacă sau imitație”. Punctul (vii) continuă: „[a]rticole de orice fel care pot crea în mod rezonabil suspiciunea că ar putea fi utilizate pentru a simula o armă mortală; printre astfel de articole se numără, fără ca lista să fie exhaustivă, obiectele care seamănă cu dispozitivele explozive sau alte articole care pot crea aparența unei arme sau a unui obiect periculos”.

Regulamentele de punere în aplicare adoptate de către Comisie

20. Primele două considerente ale Regulamentului (CE) nr. 622/2003 (denumit în continuare „Regulamentul nr. 622/2003”) [7], care pune în aplicare Regulamentul

7 — Regulamentul (CE) nr. 622/2003 al Comisiei din 4 aprilie 2003 de stabilire a măsurilor de aplicare a standardelor comune de bază privind siguranța aeriană (JO L 89, p. 9, Ediție specială, 07/vol. 11, p. 103). Anexa nepublicată a fost modificată de mai multe ori, ultima dată prin Regulamentul (CE) nr. 23/2008 al Comisiei din 11 ianuarie 2008 (JO L 9, p. 12). Cuprinsul textului a fost modificat numai o dată, când, prin Regulamentul (CE) nr. 65/2006 al Comisiei din 13 ianuarie 2006 (JO L 11, p. 4, Ediție specială, 07/vol. 15, p. 100), a fost introdus articolul 3a (privind noi metode și procese tehnice).

nr. 2320/2002, explică forma și caracterul limitat al publicării sale după cum urmează:

„(1) Comisiei i se cere să adopte măsuri de aplicare a unor standarde comune de bază privind siguranța aeriană pe teritoriul Uniunii Europene. Un regulament este instrumentul cel mai adecvat în acest scop.

(2) În conformitate cu Regulamentul […] nr. 2320/2002 și în vederea prevenirii actelor ilegale, măsurile din anexa la prezentul regulament trebuie să fie secrete și nepublicabile.”

21. Articolul 1 prevede că regulamentul stabilește măsurile necesare pentru punerea în aplicare și adaptarea tehnică a standardelor comune de bază referitoare la siguranța aeriană care trebuie incluse în programele naționale de siguranță a aviației civile.

22. Articolul 3 conține prevederi privind confidențialitatea. Acest articol arată că „[m]ăsurile menționate la articolul 1 sunt prezentate în anexă. Aceste măsuri sunt secrete și nu se publică. Ele se pun numai la dispoziția persoanelor autorizate corespunzător de către un stat membru sau de către Comisie”.

23. Regulamentele ulterioare de modificare a anexei la Regulamentul nr. 622/2003 conțin fiecare, cu excepția Regulamentului nr. 1477/2007 [8], câte un articol în care se prevede că „[a]nexa la Regulamentul (CE) nr. 622/2003 se modifică în conformitate cu anexa la prezentul regulament. Articolul 3 din regulamentul menționat anterior nu se aplică în ceea ce privește caracterul confidențial al prezentei [9] anexe” [10].

24. Regulamentul nr. 68/2004 [11], primul regulament de modificare a anexei la Regula-

8 — Regulamentul (CE) nr. 1477/2007 al Comisiei din 13 decembrie 2007 (JO L 329, p. 22).

9 — „Anexa” în Regulamentul (CE) nr. 68/2004 al Comisiei din 15 ianuarie 2004 (JO L 10, p. 14, Ediție specială, 07/vol. 16, p. 3).

10 — Considerentul (6) al Regulamentului (CE) nr. 1477/2007 prevede: „[m]ăsurile prevăzute în prezentul regulament nu se numără printre cele care, în conformitate cu articolul 8 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 2320/2002, sunt secrete și nu sunt făcute publice”. Articolul 1 a doua teză prevede, în consecință, că articolul 3 din Regulamentul nr. 622/2003 *nu* se aplică în ceea ce privește caracterul confidențial al „prezentei anexe”. Anexa la regulament este publicată în mod corespunzător și are următorul cuprins: „Apendicele 3 se înlocuiește cu următorul text: «Apendicele 3[,] Republica Singapore[,] Aeroportul Changi»”. Având în vedere că restul anexei la Regulamentul nr. 622/2003 (astfel cum a fost modificat) continuă să fie nepublicat, contrar celor susținute de Comisie în timpul ședinței, prevederile cuprinse în anexa la Regulamentul nr. 1477/2007 pot fi cel mai bine descrise drept obscure.

11 — Acesta este regulamentul identificat de instanța de trimitere ca fiind regulamentul relevant. Astfel cum a reieșit din dezbateri, această teză se explică prin faptul că modificările realizate prin regulamentul de modificare următor [Regulamentul (CE) nr. 857/2005 al Comisiei din 6 iunie 2005 (JO L 143, p. 9, Ediție specială, 07/vol. 15, p. 25), ultima modificare înainte de apariția incidentului care stă la baza trimiterii preliminare] nu au schimbat lista articolelor interzise care figurează în anexa la Regulamentul nr. 622/2003. În continuare, în prezentele concluzii, ne vom referi numai la „Regulamentul nr. 622/2003 (astfel cum a fost modificat)” pentru a desemna versiunea Regulamentului nr. 622/2003 aplicabilă la data faptelor. Având în vedere că anexele tuturor regulamentelor ulterioare nu au fost publicate (similar anexei originale la Regulamentul nr. 622/2003), nu am fost în măsură să verificăm dacă lista articolelor interzise a fost modificată față de versiunea stabilită prin anexa la Regulamentul nr. 68/2004.

mentul nr. 622/2003, cuprinde următoarele considerente relevante:

„(2) În conformitate cu Regulamentul 2320/2002 și în scopul de a preveni actele ilegale, măsurile stabilite în anexa la Regulamentul (CE) nr. 622/2003 sunt secrete și nu se publică. Aceeași regulă se aplică în mod necesar oricărui act de modificare [12].

(3) Cu toate acestea, este necesar să se stabilească o listă armonizată, accesibilă publicului, care să indice separat articolele interzise pasagerilor spre a fi transportate în zonele cu acces limitat și în cabina aeronavei și articolele care sunt interzise a fi transportate în bagajul destinat arimării în cala aeronavei.

(4) Se recunoaște, de asemenea, că o astfel de listă nu poate fi în niciun caz completă. Prin urmare, autorității competente i se permite să interzică alte articole în afară de cele enumerate în listă. Este necesar să se furnizeze informații clare pasagerilor în legătură cu toate articolele interzise înaintea și în timpul înregistrării.”

25. În pofida considerentelor (3) și (4), textul publicat al Regulamentului nr. 68/2004 nu conține o listă, accesibilă publicului, cuprinzând articolele interzise.

26. Regulamentele ulterioare de modificare a anexei la Regulamentul nr. 622/2003 nu conțin considerente similare, până la Regulamentul nr. 1546/2006 [13], care a grupat dispozițiile conținute în considerentele (2), (3) și (4) ale Regulamentului nr. 68/2004 într-un singur considerent:

„(3) În conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 2320/2002 și pentru a preveni intervențiile neregulamentare, măsurile prevăzute în anexa la Regulamentul (CE) nr. 622/2003 ar trebui să fie secrete și nu ar trebui să fie publicate. Aceeași regulă se aplică, în mod necesar, oricărui act de modificare. Fără a aduce atingere acestei prevederi, pasagerii trebuie să fie informați în mod clar în legătură cu normele privind obiectele interzise la bordul aeronavelor.”

12 — Un conținut ușor diferit, dar având același efect, a fost folosit în considerentul (3) al Regulamentului (CE) nr. 437/2007 al Comisiei din 20 aprilie 2007 (JO L 104, p. 16) și în considerentul (6) al Regulamentului (CE) nr. 915/2007 al Comisiei din 31 iulie 2007 (JO L 200, p. 3): „[î]n conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 2320/2002, măsurile stabilite în anexa la Regulamentul (CE) nr. 622/2003 au fost clasificate drept secrete și nu s-au publicat. Aceeași măsură se aplică, în mod necesar, oricărui act de modificare”.

13 — Regulamentul (CE) nr. 1546/2006 al Comisiei din 4 octombrie 2006 (JO L 286, p. 6, Ediție specială, 07/vol. 16, p. 123).

27. În pofida acestui considerent, textul publicat al Regulamentului nr. 1546/2006 (asemănător regulamentelor anterioare) nu a conținut o listă, accesibilă publicului, cuprinzând articolele interzise [14].

Orientările comune pentru redactarea legislației comunitare

28. La 22 decembrie 1998, Parlamentul European, Consiliul și Comisia au încheiat un Acord interinstituțional privind orientările comune pentru calitatea redactării legislației comunitare [15]. Orientările nu sunt obligatorii din punct de vedere juridic [16]. Printre principiile generale pe care le conțin se numără și următoarele:

„(1) Actele legislative comunitare se redactează în mod clar, simplu și precis.

[…]

(3) La redactarea actelor se ține seama de persoanele cărora urmează să li se aplice, pentru a le permite acestora să își identifice drepturile și obligațiile fără ambiguitate […]

[…]

(10) Scopul considerentelor este de a prezenta motivele concise care justifică principalele dispoziții din partea dispozitivă […] Acestea nu conțin dispoziții normative […] [17]

(22) Aspectele tehnice ale actului sunt cuprinse în anexe la care se fac trimiteri distincte în partea dispozitivă a actului și care nu pot prevedea niciun nou drept sau nicio nouă obligație care nu sunt prevăzute în partea dispozitivă.”

14 — Având în vedere acest considerent, este posibil ca lista articolelor interzise să fi fost modificată prin anexa la Regulamentul nr. 1546/2006. Nu am putut verifica dacă aceasta este situația.

15 — JO C 73, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 2, p. 112, denumit în continuare „Acordul interinstituțional privind redactarea legislației comunitare”.

16 — A se vedea considerentul (7).

17 — A se vedea de asemenea Hotărârea din 12 iulie 2005, Alliance for Natural Health și alții (C-154/04 și C-155/04, Rec., p. I-6451, punctul 92), care face trimitere la acordul interinstituțional.

Acțiunea principală și întrebările preliminare

29. La 25 septembrie 2005, domnul Gottfried Heinrich a fost supus controlului de siguranță pe Aeroportul Vienna-Schwechat după ce a primit tichetul de îmbarcare. Cu acea ocazie, s-a constatat că reclamantul transporta în bagajul de mână rachete de tenis. Întrucât autoritățile naționale au considerat că acestea sunt articole interzise [18], reclamantului i-a fost refuzată trecerea de controlul de siguranță. Cu toate acestea, reclamantul a urcat la bordul aeronavei cu rachetele de tenis în bagajul de mână [19]. Agenții de securitate i-au solicitat ulterior să părăsească aeronava.

30. Domnul Heinrich a formulat o acțiune la instanța de trimitere. Aceasta din urmă arată că persoanele care transportă articole interzise care figurează în lista din anexa la Regulamentul nr. 622/2003 (astfel cum a fost modificat) nu pot trece de controlul de siguranță sau nu pot urca la bordul aeronavei și că, în cazul în care încalcă aceste dispoziții, se expun unor „sancțiuni eficiente, proporționale și descurajatoare", astfel cum se prevede la articolul 12 din Regulamentul nr. 2320/2002. Prin urmare, instanța de trimitere consideră că prevederile anexei la Regulamentul nr. 622/2003 (astfel cum a fost modificat) nu sunt adresate numai organelor statului, ci și particularilor, care sunt obligați să aibă un comportament compatibil cu dispozițiile regulamentului. Totuși, acest lucru este imposibil, întrucât anexa la Regulamentul nr. 622/2003, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul nr. 68/2004, nu a fost publicată în Jurnalul Oficial și, prin urmare, este inaccesibilă publicului.

31. Instanța de trimitere consideră că această nepublicare a regulamentelor (sau a unor părți din acestea) în Jurnalul Oficial, contrar dispozițiilor articolului 254 alineatele (1) și (2) CE, reprezintă o încălcare atât de gravă a principiului legalității încât asemenea regulamente sunt inexistente din punct de vedere juridic și, prin urmare, lipsite de forță obligatorie. Aceasta invocă articolul 42 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, care subliniază importanța „accesului la drept".

32. De asemenea, instanța de trimitere consideră că Regulamentul privind accesul public la documente nu poate fi invocat pentru a restricționa accesul la acte care au forță juridică obligatorie în privința particularilor și care, printre altele și pentru acest motiv, trebuie să facă obiectul unei publicări în Jurnalul Oficial.

18 — Rachetele de tenis nu sunt menționate ca atare în apendicele (publicat) al anexei la Regulamentul nr. 2320/2002, deși punctele iii), vi) și vii) pot indica faptul că acestea ar putea fi utilizate ca arme și, prin urmare, ar fi trebuit interzise.

19 — Nu ne vom pronunța asupra aspectului dacă acțiunea domnului Heinrich de a urca la bordul aeronavei după ce fusese oprit la controlul de siguranță a reprezentat un act distinct (agravant) sau dacă aceasta trebuie considerată ca făcând parte din chestiunea generală dacă îi era permis să continue să meargă până la aeronavă cu rachetele sale de tenis. Instanța națională are sarcina de a soluționa acest aspect.

33. În consecință, instanța de trimitere a decis să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„(1) Actele care, în temeiul aticolului 254 CE, trebuie să facă obiectul unei publicări în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* sunt documente în sensul articolului 2 alineatul (3) 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?

(2) Au forță obligatorie regulamentele sau părțile din regulamente care – în mod contrar dispoziției articolului 254 alineatul (2) CE – nu au fost publicate în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*?"

34. Guvernele ceh, finlandez, francez, german, elen, maghiar, polonez și suedez, precum și Consiliul și Comisia au depus observații scrise.

35. Părțile care au prezentat observații scrise (cu excepția guvernelor francez, german și maghiar) și, în plus, guvernele austriac și danez și guvernul Regatului Unit, precum și Parlamentul European au asistat la ședința din 13 noiembrie 2007 și au prezentat observații orale [20].

Cu privire la admisibilitate

36. Mai multe state membre au susținut, pentru diferite motive care în parte coincid, că trimiterea este în tot sau în parte inadmisibilă.

37. Guvernele francez și german, precum și guvernul Regatului Unit susțin că, întrucât instanța de trimitere nu prezintă nici condițiile în care domnul Heinrich a formulat acțiunea, nici obiectul acesteia, este imposibil să se stabilească dacă răspunsul la întrebările adresate de aceasta este necesar pentru soluționarea cauzei cu care este sesizată. Guvernul francez susține, în plus, că prima întrebare ar fi inadmisibilă întrucât aplicarea Regulamentului privind accesul public la documente nu intră în domeniul de competență al instanțelor naționale, iar a doua întrebare ar fi inadmisibilă întrucât autoritățile austriece ar fi avut în orice caz competența

20 — Domnul Heinrich a asistat la ședință, însă nu a fost reprezentat și nu a prezentat observații.

de a interzice transportul anumitor obiecte la bordul unei aeornave. Instanța națională nu ar fi adresat singura întrebare pertinentă, și anume dacă normele naționale relevante sunt compatibile cu Regulamentul nr. 2320/2002. Guvernul german arată că temeiul juridic al măsurii contestate trebuie căutat în legislația austriacă, iar nu în regulamentele citate de instanța de trimitere, care nu a explicat cum ar afecta validitatea normelor naționale relevante declararea acestor regulamente ca fiind lipsite de validitate.

38. Guvernul suedez, deși nu contestă în mod expres admisibilitatea trimiterii, ridică totuși problema dacă nepublicarea anexei la Regulamentul nr. 622/2003 (astfel cum a fost modificat) are o relevanță directă pentru întrebarea dacă domnul Heinrich putea să afle care îi erau obligațiile legale. În ședință, guvernul Regatului Unit a pus de asemenea sub semnul întrebării relevanța nepublicării anexei pentru soluționarea procedurii naționale. Acesta a susținut că domnul Heinrich ar fi trebuit să fie în măsură să obțină informațiile necesare de pe internet, în special prin consultarea comunicatelor de presă ale Comisiei [21] și/sau prin consultarea paginilor de internet ale aeroportului sau ale companiei aeriene, subliniind că o listă a articolelor interzise apare pe pagina de internet a Austrian Airlines [22].

21 — Comunicatul de presă IP/04/59 din 16 ianuarie 2004, disponibil pe internet la adresa următoare: http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/04/59&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=fr. Rachetele de tenis *nu* sunt menționate printre articolele interzise incluse pe această listă. Cu toate acestea, fără a se dispune de textul anexei nepublicate, nu există niciun alt mijloc pentru a se putea afla dacă lista care figurează în comunicatul de presă reproduce în mod exact lista articolelor interzise care apare în anexa nepublicată.

22 — Cu toate acestea, din dosarul național rezultă că domnul Heinrich nu a folosit o cursă a Austrian Airlines.

39. Este necesar ca aceste argumente să fie analizate.

40. Potrivit unei jurisprudențe constante, instanța națională trebuie să definească situația de fapt și contextul normativ în care se încadrează întrebările adresate sau cel puțin să explice împrejurările de fapt pe care se întemeiază aceste întrebări, astfel încât Curtea să poată realiza o interpretare a dreptului comunitar care să îi fie utilă instanței naționale [23].

41. Informațiile furnizate prin decizia de trimitere trebuie să ofere guvernelor statelor membre, precum și celorlalte părți interesate posibilitatea de a prezenta observații, conform articolului 23 din Statutul Curții de Justiție. Curtea a subliniat în mod repetat că are obligația de a garanta protecția acestei posibilități, având în vedere că, în temeiul dispoziției amintite anterior, numai deciziile de trimitere se notifică părților interesate [24].

42. Este adevărat că decizia de trimitere nu arată în mod explicit scopul pe care îl urmărește domnul Heinrich prin acțiunea sa. Cu toate acestea, esența contestației sale este foarte clară. Domnul Heinrich arată că nu a fost informat cu privire la faptul că rachetele

23 — A se vedea Hotărârea din 23 martie 2006, Enirisorse (C-237/04, Rec., p. I-2843, punctul 17 și jurisprudența citată).

24 — A se vedea Hotărârea Enirisorse, citată la nota de subsol 23, punctul 18 și jurisprudența citată.

de tenis erau articole interzise ca bagaj de mână și că s-ar expune unor sancțiuni (și i s-ar interzice îmbarcarea) în cazul în care ar încerca să le transporte în cabina aeronavei. Acesta susține că agenții de securitate care au urcat la bordul avionului și i-au solicitat să părăsească aeronava au acționat, în consecință, în mod nelegal [25].

43. Din dosarul național rezultă că autoritățile naționale, atât în corespondența electronică purtată cu domnul Heinrich, cât și în fața instanței naționale, s-au întemeiat pe dreptul comunitar, respectiv pe Regulamentele nr. 2320/2002 și 622/2003 (astfel cum a fost modificat), pentru clasificarea (în dreptul intern) a rachetelor de tenis ca articole interzise [26].

44. În consecință, în fața instanței naționale, domnul Heinrich a invocat faptul că anexa la Regulamentul nr. 622/2003 (astfel cum a fost modificat prin Regulamentul nr. 68/2004) nu a fost publicată.

45. Rezultă cu claritate din observațiile scrise și orale prezentate Curții că informațiile cuprinse în decizia de trimitere au oferit părților posibilitatea de a-și exprima în mod util poziția în privința întrebărilor adresate [27].

Elementele pertinente care rezultă din informațiile suplimentare care figurează în dosarul instanței naționale au fost rezumate în raportul de ședință și au fost aduse astfel la cunoștința părților în vederea bunei desfășurări a ședinței, în cursul căreia acestea au avut posibilitatea să își completeze observațiile [28].

46. Considerăm că instanța de trimitere și-a îndeplinit obligația de a furniza Curții informații suficiente cu privire la situația de fapt și la contextul juridic al litigiului din acțiunea principală pentru ca aceasta să poată interpreta normele comunitare în discuție prin prisma situației care face obiectul litigiului. Prin urmare, cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare nu trebuie să fie declarată inadmisibilă pentru acest motiv [29].

47. În ceea ce privește pertinența întrebărilor adresate, potrivit unei jurisprudențe constante, în cadrul procedurii instituite prin articolul 234 CE, revine doar instanței naționale, care este învestită cu soluționarea litigiului și care trebuie să își asume răspunderea pentru hotărârea judecătorească care se va pronunța, sarcina să aprecieze, ținând seama de circumstanțele cauzei, atât asupra necesității unei hotărâri preliminare pentru soluționarea cauzei, cât și asupra pertinenței

25 — Domnul Heinrich nu a depus personal observații scrise și nu a prezentat observații orale. Starea de fapt pe care o prezintă în concluziile scrise pe care le-a depus în cadrul procedurii naționale (care figurează la dosarul instanței naționale care a fost comunicat grefei), în cazul în care instanța de trimitere o va considera ca fiind dovedită, ar indica totuși o lipsă semnificativă de securitate juridică.

26 — Nu a fost adresată vreo întrebare referitoare la interpretarea sau la validitatea Regulamentului nr. 2320/2002.

27 — Hotărârea din 21 septembrie 2000, ABBOI (C-109/99, Rec., p. I-7247, punctul 44).

28 — A se vedea Hotărârea ABBOI (citată la nota de subsol 27, punctul 45 și jurisprudența citată).

29 — Și în această privință, a se vedea Hotărârea ABBOI (citată anterior la nota de subsol 27, punctele 46 și 47).

întrebărilor adresate Curții. În consecință, în condițiile în care întrebările adresate privesc interpretarea dreptului comunitar, Curtea de Justiție este ținută, în principiu, să se pronunțe [30]. Prin urmare, întrebările privind interpretarea dreptului comunitar se bucură de o prezumție de pertinență [31].

48. Este adevărat că, în împrejurări excepționale, Curtea va examina condițiile în care a fost trimisă cauza de către instanța națională pentru a verifica dacă are competența de a o soluționa. Cu toate acestea, Curtea poate refuza să se pronunțe asupra unei întrebări adresate de o instanță națională numai dacă rezultă în mod vădit că intrepretarea dreptului comunitar solicitată nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul acțiunii principale, atunci când problema este de natură ipotetică sau atunci când Curtea nu dispune de elementele de fapt sau de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care i-au fost adresate [32].

49. Prima întrebare este pusă întrucât instanța națională susține că nepublicarea anexei la Regulamentul nr. 622/2003 (astfel cum a fost modificat) se bazează pe articolul 8 din Regulamentul nr. 2320/2002, care prevede nepublicarea anumitor categorii de măsuri privind siguranța aviației civile, însă „fără a aduce atingere" dreptului de acces al publicului la documente stabilit prin Regulamentul privind accesul public la documente. Instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă acest din urmă regulament poate fi invocat pentru a justifica nepublicarea documentelor în privința cărora tratatul solicită în mod expres publicarea. Prin urmare, instanța națională solicită clarificări în privința interpretării Regulamentului privind accesul public la documente pentru a putea să se pronunțe asupra cauzei cu care este sesizată.

50. A doua întrebare reflectă îndoielile instanței naționale în privința forței obligatorii a dispozițiilor de drept comunitar care nu au fost publicate, însă care totuși, în opinia sa, stabilesc obligații în sarcina particularilor. În opinia noastră, noțiunea „forță obligatorie" impune să se examineze atât dacă Regulamentul nr. 622/2003 stabilește obligații în sarcina particularilor, cât și dacă acesta este lipsit de validitate sau chiar inexistent din punct de vedere juridic. Prin urmare, având în vedere obligațiile care îi revin în temeiul jurisprudenței rezultate din Hotărârea Foto-Frost [33], instanța națională a hotărât să sesizeze Curtea cu a doua întrebare preliminară.

30 — A se vedea, printre altele, Hotărârea din 18 iulie 2007, Lucchini (C-119/05, Rec., p. I-6199, punctul 43 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 15 noiembrie 2007, International Mail Spain (C-162/06, Rec., p. I-9911, punctul 23).

31 — A se vedea, printre altele, Hotărârea din 7 septembrie 1999, Beck și Bergdorf (C-355/97, Rec., p. I-4977, punctele 22-24), Hotărârea din 5 decembrie 2006, Cipolla și alții (C-94/04 și C-202/04, Rec., p. I-11421, punctul 25), și Hotărârea din 8 noiembrie 2007, Amurta (C-379/05, Rec., p. I-9569, punctul 64).

32 — A se vedea Hotărârea Amurta (citată la nota de subsol 31, punctul 64 și jurisprudența citată).

33 — Hotărârea din 22 octombrie 1987 (314/85, Rec., p. 4199, punctele 17-20), care stabilește principiul potrivit căruia numai Curtea are competența de a constata că o măsură este lipsită de validitate.

51. Curtea nu a văzut anexa nepublicată la Regulamentul nr. 622/2003 (astfel cum a fost modificat). Din informațiile pe care le deținem, situația este asemănătoare și în privința instanței naționale. Niciuna dintre cele două instanțe nu este, așadar, în măsură să afirme dacă rachetele de tenis sunt menționate în mod specific în lista articolelor interzise care figurează în anexă sau dacă există în altă parte din această anexă alte dispoziții cu caracter facultativ sau imperativ care să poată avea vreo relevanță pentru soluționarea prezentei cauze [34]. Prin urmare, niciuna dintre cele două instanțe nu poate să stabilească cu certitudine dacă Regulamentul nr. 622/2003 (astfel cum a fost modificat), prin intermediul anexei sale, stabilește obligații în sarcina particularilor și, în caz afirmativ, care este conținutul precis al acestora.

52. Cu toate acestea, astfel cum am arătat, substanța acestei cauze este aceea că autoritățile naționale par să se întemeieze, în fața instanței naționale, pe o legislație comunitară nepublicată, care este posibil să nu fie validă sau să fie inexistentă tocmai *din cauza* faptului că nu este publicată. Curtea poate analiza dacă nepublicarea conduce, în drept, la asemenea consecințe fără examinarea conținutului anexei. În cazul în care aceasta va concluziona în sensul că legislația comunitară nu este validă sau este inexistentă, instanța națională nu mai trebuie, nici ea, să examineze conținutul acestei legislații.

53. Rezultă că întrebările formulate cu titlu preliminar sunt admisibile.

Cu privire la fond

Observații preliminare

54. Tratatul CE prevede publicarea și/sau notificarea măsurilor destinate să producă efecte juridice, precum și un drept de acces la documentele instituțiilor comunitare. Aceste două chestiuni distincte sunt tratate prin intermediul a două dispoziții adiacente și complementare.

55. Articolul 254 CE prevede norme care urmăresc ca actele comunitare să fie aduse la cunoștința persoanelor vizate prin acestea și garantează un nivel adecvat de comunicare obligatorie – care constă fie în publicarea în Jurnalul Oficial, fie într-o notificare – pentru actele care au forță juridică obligatorie. Actele juridice enumerate la articolul 254 alineatele (1) și (2) CE fac obiectul unei publicări obligatorii în Jurnalul Oficial, pentru ca publicul cel mai larg cu putință să ia cunoștință de conținutul lor. Actele juridice de importanță mai redusă care sunt enumerate la articolul 254 alineatul (3) CE – și anume directivele, altele decât cele adresate tuturor statelor membre, precum și deciziile – trebuie să fie în mod obligatoriu notificate destinatarilor lor, însă nu sunt în mod automat

34 — Împrejurarea că Comisia a publicat un comunicat de presă (a se vedea nota de subsol 21) care cuprinde o listă a articolelor interzise (în care rachetele de tenis nu figurează) este interesantă, însă nerelevantă în această privință. Curtea a statuat recent, în Hotărârea din 11 decembrie 2007, Skoma-Lux (C-161/06, Rep., p. I-10841, punctele 47-50), că „publicarea" unui regulament pe pagina de internet a EUR-Lex nu îndeplinește condițiile articolului 254 CE (a se vedea mai jos, punctele 88 și 89). *A fortiori*, o publicare efectuată prin intermediul unui comunicat de presă redactat într-un număr limitat de limbi oficiale ale Uniunii (germană, engleză și franceză) nu poate fi considerată corespunzătoare și nici că respectă principiul securității juridice.

plasate în domeniul public pe calea publicării în Jurnalul Oficial.

56. Dacă, în interesul transparenței și al unei guvernări mai deschise, se consideră că este de dorit ca publicul să aibă acces la toate categoriile de documente cărora *nu* li se aplică regula publicării obligatorii prevăzute la articolul 254 alineatele (1) și (2) CE, trebuie create alte mecansime (adiționale).

57. Articolul 255 CE prevede în mod clar că astfel trebuie să se întâmple. Acest articol stabilește principiul potrivit căruia „[o]rice cetățean al Uniunii și orice persoană fizică sau juridică, care are reședința sau sediul într-un stat membru, are drept de acces la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei" și atribuie Consiliului și fiecărei instituții competențele necesare pentru stabilirea principiilor generale și, respectiv, a dispozițiilor specifice care reglementează acest acces.

58. Regulamentul privind accesul public la documente stabilește în mod corespunzător „principiile generale și limitele care, din motive de interes public sau privat, reglementează exercitarea dreptului de acces la documente" [35]. În acest sens, acesta se întemeiază pe articolul 255 CE [36] și respectă indicațiile de natură structurală prevăzute la acest articol din tratat. Astfel, în primul rând, acesta definește care este obiectivul său, care constă în „garantarea unui acces cât mai larg la documente", în stabilirea unor norme care să garanteze „o exercitare cât mai ușoară a acestui drept" și în „promovarea bunelor practici administrative privind accesul la documente" [37]. Aceasta nu poate avea altă semnificație decât garantarea accesului la documentele care, în caz contrar, *nu* ar fi publice. Dreptul derivat adoptat în temeiul articolului 255 CE nu este necesar pentru a obține „accesul" la un document care este supus obligației de publicare în Jurnalul Oficial în temeiul articolului 254 alineatele (1) și (2) CE [38].

59. Prin urmare, obligația de publicare a regulamentelor rezultă în mod clar direct din articolul 254 alineatele (1) și (2) CE, iar aceasta indiferent dacă textul regulamentului (în mod obișnuit pe hârtie sau în formă electronică [39]) poate fi considerat „document" în sensul Regulamentul privind accesul public la documente.

60. În consecință, apare adecvat ca întrebările să fie examinate în ordine inversă.

35 — Articolul 255 alineatul (2) CE.

36 — A se vedea temeiul juridic al acestuia, considerentul (4) și articolul 1 litera (a).

37 — Articolul 1 literele (a), (b) și, respectiv, (c).

38 — A se vedea Ordonanța Tribunalului de Primă Instanță din 27 octombrie 1999, Meyer/Comisia (T-106/99, Rec., p. II-3273): „obiectul Deciziei 94/90 [un text anterior al Regulamentului privind accesul la documente] nu este de a face accesibile publicului, prin instituirea unui drept de acces obligatoriu pentru Comisie, documentele care sunt deja publice ca urmare a publicării lor în Jurnalul Oficial" (punctul 39).

39 — În privința caracterului inadecvat al unei publicări în formă electronică, a se vedea Hotărârea Skoma-Lux, citată la nota de subsol 34, punctele 47-50.

Cu privire la a doua întrebare

61. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă regulamentele sau părți ale acestora au forță obligatorie în cazul în care, contrar dispozițiilor articolului 254 alineatul (2) CE, nu au fost publicate în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene.*

Ce reprezintă o publicare corespunzătoare a unui regulament?

62. Articolul 254 alineatele (1) și (2) CE este lipsit de orice ambiguitate:

„(1) Regulamentele […] se publică în [Jurnalul Oficial]. […]

(2) Regulamentele Consiliului și ale Comisiei […] se publică în [Jurnalul Oficial]”

63. Din tratat și din ceea ce am arătat în observațiile preliminare rezultă că obligația de publicare a regulamentelor în temeiul acestor dispoziții este neechivocă și nu prezintă excepții.

64. O anexă reprezintă o parte integrantă dintr-o măsură legislativă. O teză contrară ar permite autorilor măsurii respective să eludeze exigențele articolului 254 CE prin metoda simplă de a plasa dispozițiile de fond într-o anexă nepublicată. De altfel, este tocmai ceea ce Comisia a urmărit să facă în cazul din speță. Dispozițiile publicate ale Regulamentului nr. 622/2003 nu sunt decât un simplu cadru [40]. Cititorul nu poate stabili care sunt efectele regulamentului fără consultarea anexei, întrucât anexa conține întreaga substanță a regulamentului [41].

65. Regulamentul nr. 622/2003 (astfel cum a fost modificat) este deosebit de laconic atunci când explică de ce se utilizează calea legislativă a regulamentului și plasează totuși

40 — Acestea cuprind, în ordine, obiectivul regulamentului (articolul 1), două definiții (articolul 2), trimiterea la anexa al cărei caracter secret este precizat (articolul 3), o dispoziție de abilitare în legătură cu utilizarea unor metode și procese tehnice noi (articolul 3a), o obligație de notificare atunci când statele membre recurg la articolul 4 alineatul (3) din Regulamentul nr 2320/2002 pentru a aplica măsuri naționale de siguranță în aeroporturile de mici dimensiuni în locul celor stabilite în regulament (articolul 4), o obligație similară de notificare atunci când sunt adoptate măsuri compensatorii pentru motivul că pasagerii supuși unei verificări sau care au trecut printr-un filtru nu pot fi separați fizic de pasagerii de la sosire (articolul 5) și dispoziția standard referitoare la data intrării în vigoare și la caracterul direct aplicabil al regulamentului (articolul 6).

41 — Cu alte cuvinte „măsurile necesare pentru punerea în aplicare și adaptarea tehnică a standardelor comune de bază referitoare la siguranța aeriană care trebuie incluse în programele naționale de siguranță a aviației civile”: a se vedea articolul 1 la care articolul 3 face trimitere. Tehnica adoptată apare drept o încălcare clară a punctului 22 din Acordul interinstituțional privind redactarea legislației comunitare, potrivit căruia anexa nu trebuie să conțină niciun nou drept sau nicio nouă obligație care nu sunt prevăzute în partea dispozitivă.

regulile de fond nu în dispozitiv, ci într-o anexă nepublicată. Considerentele acestuia precizează în mod abrupt că „[u]n regulament este instrumentul cel mai adecvat” [42] pentru adoptarea de către Comisie a măsurilor de aplicare a unor standarde comune de bază privind siguranța aeriană pe teritoriul Uniunii Europeane, fără a arăta motivele pentru care aceasta ar fi situația. Justificarea prezentată pentru plasarea tuturor dispozițiilor de fond într-o anexă nepublicată este de asemenea succintă: această alegere ar fi operată „[î]n conformitate cu Regulamentul […] nr. 2320/2002 și în vederea prevenirii actelor ilegale” [43]. Aceste afirmații sunt cu greu conciliabile cu orientările care figurează în Acordul interinstituțional privind redactarea legislației comunitare [44]. Cu alte cuvinte, considerăm că nici măcar o motivare mai elaborată nu ar fi fost suficientă pentru ca regulamentul să nu fie publicat complet în Jurnalul Oficial.

66. Astfel cum a subliniat Parlamentul European în cadrul ședinței, există în plus o absurditate fundamentală în poziția Comisiei. În cazul în care Comisia ar fi considerat că articolul 8 din Regulamentul nr. 2320/2002 îi impunea ca lista articolelor interzise să rămână secretă, publicarea comunicatului de presă [45] a reprezentat o încălcare flagrantă a acestui articol. În cazul în care, dimpotrivă, Comisia ar fi considerat că lista articolelor interzise nu intră în domeniul articolului 8, ar fi trebuit în mod evident să o publice în Jurnalul Oficial. „Orientările” de bază care indică tipurile de articole care trebuie să fie interzise apar în fapt în apendicele (publicat) al anexei (publicate) la Regulamentul nr. 2320/2002. Prin urmare, este destul de dificil să se înțeleagă logica pe care se întemeiază *ne*publicarea a ceea ce reprezintă (după toate aparențele) o versiune nuanțată a acestei liste. În sfârșit, reprezintă o contradicție să se afirme în preambulul Regulamentului nr. 68/2004 (în mod cu totul întemeiat, în opinia noastră) că „este necesar să se stabilească o listă armonizată, accesibilă publicului […]” [46], iar ulterior lista respectivă să nu fie pusă la dispoziția publicului.

67. Publicarea cadrului lipsit de substanță a reprezentat, așadar, o publicare viciată și neadecvată, care nu îndeplinește condițiile stabilite la articolul 254 alineatul (2) CE.

42 — Considerentul (1).

43 — Considerentul (2).

44 — A se vedea Acordul interinstituțional privind redactarea legislației comunitare, principiile generale 1, 3 și 22. Cu privire la importanța acestui acord, a se vedea Concluziile prezentate de avocatul general Geelhoed în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Alliance for Natural Health, citată mai sus la nota de subsol 17, punctul 88. „Ghidul practic comun al Parlamentului European, al Consiliului și al Comisiei pentru persoanele care contribuie la redactarea textelor legislative în cadrul instituțiilor comunitare” („GPC” disponibil la adresa http://eur-lex.europa.eu/fr/techleg/1.htm și următoarele), care este mai detaliat, subliniază de asemenea importanța de a prezenta o motivare clară și corespunzătoare, în special în ceea ce privește măsurile represive: a se vedea în special orientările 10 (mai precis 10.14), 18 și 22 din GPC.

45 — A se vedea nota de subsol 21.

46 — Considerentul (3) al Regulamentului nr. 68/2004. Considerentul (4) recunoaște că „o astfel de listă nu poate fi în niciun caz completă” și că „autorității competente i se permite să interzică alte articole în afară de cele enumerate în listă. Este necesar să se furnizeze informații clare pasagerilor în legătură cu toate articolele interzise înaintea și în timpul înregistrării”.

Consecințele juridice ale nepublicării unui regulament

— Măsurile nepublicate nu sunt opozabile particularilor

68. În cazul în care va decide, contrar concluziilor pe care le vom propune [47], să nu se pronunțe asupra validității regulamentului, Curtea va trebui totuși să amintească jurisprudența sa constantă potrivit căreia actele juridice comunitare care nu au fost publicate nu pot impune obligații particularilor.

69. Curtea s-a pronunțat în mod repetat că „principiul securității juridice impune ca o reglementare comunitară să permită persoanelor interesate să cunoască cu precizie întinderea obligațiilor pe care le instituie în sarcina acestora” [48] și că „particularii trebuie să își poată cunoaște fără ambiguitate drepturile și obligațiile și să acționeze în consecință” [49].

47 — La punctele 78-110 de mai jos.

48 — A se vedea Hotărârea din 1 octombrie 1998, Regatul Unit/Comisia (C-209/96, Rec., p. I-5655, punctul 35), Hotărârea din 20 mai 2003, Consorzio del Prosciutto di Parma și Salumificio S. Rita (C-108/01, Rec., p. I-5121, punctul 89), Hotărârea din 21 februarie 2006, Halifax și alții (C-255/02, Rec., p. I-1609, punctul 72), și Hotărârea din 21 iunie 2007, ROM-projecten (C-158/06, Rec., p. I-5103, punctul 25).

49 — A se vedea Hotărârea din 13 februarie 1996, Van Es Douane Agenten (C-143/93, Rec., p. I-431, punctul 27), Hotărârea din 26 octombrie 2006, Koninklijke Coöperatie Cosun (C-248/04, Rec., p. I-10211, punctul 79). A se vedea de asemenea Hotărârea din 25 ianuarie 1979, Racke (98/78, Rec., p. 69, punctul 15), și Hotărârea ROM-projecten (citată la nota de subsol 48, punctul 25).

70. Nici Curtea, nici instanța de trimitere nu au văzut anexa secretă. Prin urmare, niciuna dintre cele două instanțe nu poate să afirme cu convingere dacă Regulamentul nr. 622/2003 (astfel cum a fost modificat) l-a afectat pe domnul Heinrich și, în caz afirmativ, cum și în ce măsură. Cele două instanțe știu doar că autoritățile naționale au arătat că Regulamentul nr. 622/2003 (împreună cu Regulamentul nr. 2320/2002) reprezintă temeiul acțiunilor lor care au condus la refuzul îmbarcării domnului Heinrich.

71. În cazul în care Curtea va decide să se pronunțe numai asupra problemei dacă Regulamentul nr. 622/2003 (astfel cum a fost modificat) impune obligații particularilor, considerăm că ar trebui să se limiteze la a se pronunța, *in abstracto*, că anexa secretă nu poate conține sau nu poate să fie sursa *niciunei* obligații pentru particulari.

72. Vom schița în continuare pe scurt opțiunile de care dispune Curtea în cazul în care decide să depășească această pronunțare *in abstracto* și să examineze dacă anexa la Regulamentul nr. 622/2003 a avut efectiv drept scop stabilirea unor obligații în sarcina particularilor.

73. Considerăm că sunt posibile trei ipoteze în ceea ce privește temeiul juridic al măsurilor luate împotriva domnului Heinrich:

(a) Măsurile s-au întemeiat pe puterile suverane naționale sau pe Regulamentul nr. 2320/2002, al cărui articol 6 lasă statelor membre o marjă de manevră destul de mare. Dacă aceasta este situația, Regulamentul nr. 622/2003 (astfel cum a fost modificat) nu prezintă nicio importanță pentru soluționarea cauzei cu care este sesizată instanța națională;

(b) Măsurile s-au întemeiat pe puterile naționale care, la rândul lor, decurg exclusiv din anexa la Regulamentul nr. 622/2003 (astfel cum a fost modificat) și/sau erau limitate de aceasta, în lipsa căreia nu ar fi fost valide. În acest caz, interzicerea luării rachetelor de tenis în cabina aeronavei este validă sau invalidă în funcție de validitatea sau invaliditatea Regulamentului nr. 622/2003 (astfel cum a fost modificat);

(c) Măsurile reprezintă o aplicare directă a dispozițiilor anexei. Consecințele interzicerii referitoare la rachetele de tenis ar fi asemănătoare cu cele din ipoteza de la litera (b).

74. Fără să fi văzut anexa la Regulamentul nr. 622/2003 (astfel cum a fost modificat), Curtea se află în imposibilitatea de a ajunge la o concluzie fundamentată referitoare la care dintre aceste ipoteze este cea corectă.

75. Regulamentul nr. 622/2003 (astfel cum a fost modificat) este un regulament de punere în aplicare adoptat de Comisie în temeiul articolului 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 2320/2002, potrivit procedurii prevăzute la articolul 9 alineatul (2) din același regulament. Acesta trebuie interpretat (după toate aparențele) în coroborare cu articolul 4 alineatul (1), cu anexa și cu apendicele anexei la același regulament. Punctul 4 din anexă impune confiscarea articolelor interzise de la pasagerii care le transportă sau refuzarea accesului acestora în zona de securitate cu acces restricționat sau în aeronavă, după caz. Apendicele cuprinde orientări pentru clasificarea articolelor interzise. Este probabil ca lista efectivă cuprinzând articolele interzise împreună cu toate considerațiile mai detaliate referitoare la obiectele care trebuie clasificate drept articole interzise (și din ce cauză), precum și orice autorizare expresă sau implicită luată la nivel comunitar în legătură cu unele măsuri suplimentare trebuie să se regăsească toate în anexa la Regulamentul nr. 622/2003 (astfel cum a fost modificat). Articolul 12 din Regulamentul nr. 2320/2002 impune statelor membre să se asigure că sancțiunile prevăzute pentru încălcarea dispozițiilor regulamentului sunt „eficiente, proporționale și descurajatoare”.

76. În acest context, considerăm în mod intuitiv probabil că Regulamentul nr. 622/2003 (astfel cum a fost modificat) stabilește obligații în sarcina particularilor. Totuși, aceasta este o simplă speculație. Această problemă nu ar putea fi rezolvată decât consultând anexa la Regulamentul nr. 622/2003 (astfel cum a fost modificat).

77. În consecință, considerăm că Curtea nu este în măsură să se pronunțe asupra problemei dacă anexa la Regulamentul nr. 622/2003 (astfel cum a fost modificat) stabilește obligații în sarcina particularilor fără a solicita spre consultare anexa respectivă și fără a redeschide procedura orală. Nu sugerăm Curții să acționeze în acest fel.

— Validitatea Regulamentului nr. 622/2003 (astfel cum a fost modificat)

78. A doua întrebare nu ridică în mod explicit problema validității regulamentului. Cu toate acestea, în decizia de trimitere se arată clar că instanța națională are îndoieli serioase cu privire la forța obligatorie a Regulamentului nr. 622/2003 (astfel cum a fost modificat), iar aceste îndoieli au determinat-o să adreseze cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare [50].

79. În aceste împrejurări, Curtea se poate pronunța asupra validității măsurii comunitare în discuție [51]. Deși instanțele naționale au sarcina de a decide cu privire la relevanța întrebărilor pe care le adresează Curții de Justiție, Curtea are totuși competența de a „extrage din toate informațiile furnizate de instanța națională aspectele de drept comunitar care, având în vedere obiectul litigiului, solicită o interpretare sau o examinare a validității” [52].

80. Astfel, vom aborda în continuare următoarea întrebare: cum afectează validitatea unui regulament lipsa publicării acestuia?

81. În Hotărârea din 22 ianuarie 1997, Opel Austria/Consiliul [53], Tribunalul de Primă Instanță s-a pronunțat în sensul că antedatarea în mod deliberat a numărului din Jurnalul Oficial în care fusese publicat regulamentul în litigiu, astfel încât regulamentul a intrat în vigoare înaintea publicării sale, constituie o încălcare a principiului securității juridice [54]. Prin urmare, regulamentul a fost anulat.

82. Curtea s-a pronunțat în numeroase rânduri în sensul că principiul securității juridice se opune, în general, ca o măsură comunitară să înceapă să își producă efectele de la o dată anterioară publicării sale, adău-

50 — A se vedea punctele 31 și 50 de mai sus.

51 — A se vedea Hotărârea din 1 decembrie 1965, Schwarze (16/65, Rec., p. 1081, în special p. 1094), Hotărârea din 3 februarie 1977, Strehl (62/76, Rec., p. 211), și Hotărârea din 15 octombrie 1980, Roquette Frères (145/79, Rec., p. 2917, punctele 6 și 7).

52 — Hotărârea Roquette Frères, citată la nota de subsol 51, punctul 7.

53 — Hotărârea Opel Austria/Consiliul (T-115/94, Rec., p. II-39).

54 — Punctele 127-133. A se vedea de asemenea punctul 124 în general, în legătură cu principiul securității juridice, care impune în special ca o reglementare care antrenează consecințe defavorabile în privința particularilor să fie clară și precisă, iar aplicarea acesteia să fie previzibilă pentru particulari (a se vedea de asemenea în acest sens Hotărârea din 15 decembrie 1987, Irlanda/Comisia, 325/85, Rec., p. 5041, Hotărârea Van Es Douane Agenten, citată la nota de subsol 49, punctul 27, Hotărârea din 15 februarie 1996, Duff și alții, C-63/93, Rec., p. I-569, punctul 20, și Hotărârea din 7 iunie 2005, VEMW și alții, C-17/03, Rec., p. I-4983, punctul 80).

gând că „în mod excepțional” situația poate fi diferită dacă obiectivul de atins impune aceasta și dacă este respectată în mod corespunzător încrederea legitimă a persoanelor interesate [55]. Prin urmare, teza potrivit căreia instrumentele juridice comunitare pot să producă efecte chiar de la o dată anterioară publicării lor are un ecou limitat în jurisprudență [56].

83. Cauzele respective priveau o publicare tardivă [57]. În prezenta cauză, nu s-a intenționat niciodată ca anexa să fie publicată. Prin urmare, concluzia Tribunalului de Primă Instanță din Hotărârea Opel Austria/Consiliul, citată anterior, pare să trebuiască să se aplice *a fortiori* în prezenta cauză. Mai mult, atunci când Curtea autorizează retroactivitatea, trebuie să fie întrunite două condiții: trebuie ca obiectivul care trebuie atins să impună retroactivitatea, iar încrederea legitimă a persoanelor interesate să fie respectată în mod corespunzător [58]. Nu vedem cum s-ar putea afirma că vreuna dintre aceste două condiții este îndeplinită în cauza de față.

84. Hotărârea Curții pronunțată în cauza Sevince [59] nu furnizează orientări relevante pentru soluționarea prezentei cauze. În acea hotărâre, Curtea a susținut că nepublicarea Deciziilor nr. 2/76 și 1/80 ale Consiliului de asociere CEE-Turcia nu se opunea ca dispozițiile respective să aibă efect direct, putând fi invocate de către particulari [60]. Totuși, nici articolul 254 CE, nici Acordul de asociere CEE-Turcia [61] nu prevăd obligația publicării unor astfel de acte [62].

85. Jurisprudența referitoare la obligația de notificare a deciziilor (individuale) către destinatarii lor, în conformitate cu articolul 254 alineatul (3) CE, poate fi totuși utilă, întrucât această obligație de notificare poate fi considerată echivalentul funcțional al cerinței publicării prevăzute la articolul 254 alineatele (1) și (2) CE. Scopul ambelor cerințe este de a informa persoanele interesate de normele juridice și de conținutul lor.

55 — A se vedea în special Hotărârea din 13 noiembrie 1990, Fedesa și alții (C-331/88, Rec., p. I-4023, punctul 45), Hotărârea din 2 octombrie 1997, Parlamentul European/Consiliul (C-259/95, Rec., p. I-5303, punctul 21), și Hotărârea din 28 noiembrie 2006, Parlamentul European/Consiliul (C-413/04, Rec., p. I-11221, punctul 75).

56 — A se vedea Hotărârea Racke (citată la nota de subsol 49, punctul 20) și Hotărârea din 25 ianuarie 1979, Decker (99/78, Rec., p. 101, punctul 8), care se refereau amândouă la anumite sume de bani compensatorii în domeniul vinicol, precum și Hotărârea din 21 februarie 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen și Zuckerfabrik Soest (C-143/88 și C-92/89, Rec., p. I-415, punctul 52), care avea ca obiect o cotizație percepută de la producătorii de zahăr pentru o campanie de comercializare anterioară. A se vedea de asemenea „cauzele izoglucoză”: Hotărârea din 30 septembrie 1982, Amylum/Consiliul (108/81, Rec., p. 3107), Hotărârea Roquette Frères/Consiliul (110/81, Rec., p. 3159) și Hotărârea Tunnel Refineries/Consiliul (114/81, Rec., p. 3189).

57 — A se vedea de asemenea Hotărârea din 29 mai 1974, König (185/73, Rec., p. 607), în care Curtea s-a pronunțat în sensul că tardivitatea publicării are incidență asupra datei de la care regulamentul poate fi aplicat sau poate să își producă efectele, însă nu asupra validității lui intrinsece (punctul 6).

58 — A se vedea în același sens Concluziile prezentate de avocatul general Tizzano în cauza „Goed Wonen” (Hotărârea din 26 aprilie 2005, C-376/02, Rec., p. I-3445, punctele 31 și 35), în care acesta parafrazează hotărârile citate mai sus la nota de subsol 55.

59 — Hotărârea din 20 septembrie 1990 (C-192/89, Rec., p. I-3461).

60 — Curtea a avut grijă să facă distincție între consecințele pentru statele membre și acelea pe care le suportă particularii, precizând că „lipsa publicării acestor decizii, deși poate împiedica stabilirea de obligații în sarcina particularilor, nu este totuși de natură să îi priveze pe aceștia din urmă de posibilitatea de a invoca împotriva unei autorități publice drepturile care le sunt conferite prin aceste decizii” (punctul 24).

61 — JO 1964, C-217, p. 3685 și 3686.

62 — A se vedea Hotărârea din 23 noiembrie 1999, Portugalia/Consiliul (C-149/96, Rec., p. I-8395). Decizia contestată în acea cauză (Decizia 96/386/CE a Consiliului din 26 februarie 1996 privind încheierea unor memorandumuri de acord între Comunitatea Europeană și Republica Islamică Pakistan și între Comunitatea Europeană și Republica India referitoare la aranjamente în domeniul accesului pe piața produselor textile, JO L 153, p. 47) nu avea un destinatar specific. Prin urmare, aceasta nu intra în categoria documentelor pentru care articolul 254 CE impune publicarea (contrar situației aplicabile în temeiul articolului 297 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în cazul în care Tratatul de la Lisabona intră în vigoare). Totuși, era vorba despre o măsură care merita în mod evident să fie publicată. În aceste condiții, este evident că în mod întemeiat Curtea a statuat că „publicarea tardivă a unui act comunitar în *Jurnalul Oficial al Comunităților Europene* nu are vreo influență asupra validității acestui act” (punctul 54).

86. În Hotărârea Hoechst/Comisia, Curtea a subliniat în mod clar că „lipsa [totală] a notificării nu [poate] avea drept consecință decât constatarea inexistenței actului respectiv sau anularea acestuia". Curtea a adăugat că „dreptul comunitar nu cunoaște o situație intermediară între constatarea inexistenței unui act și anularea acestuia" și că „această concluzie nu poate fi pusă în discuție obiectându-se că, în temeiul articolului 254 alineatul (3) CE, deciziile intră în vigoare prin notificarea acestora și că, în lipsa notificării, decizia este lipsită de orice efect. Astfel, în ceea ce privește notificarea unui act, asemănător oricărei alte norme fundamentale de procedură, fie neregularitatea este atât de gravă și evidentă încât implică inexistența actului contestat, fie aceasta constituie o încălcare a unor norme fundamentale de procedură care poate să conducă la anularea actului respectiv" [63].

87. În Hotărârea Spania/Comisia [64], Curtea s-a pronunțat în sensul că lipsa notificării poate, în anumite ipoteze, să justifice anularea unui act al instituțiilor comunitare [65]. Pronunțându-se astfel, Curtea consideră lipsa notificării nu un simplu obstacol pentru intrarea în vigoare a unei măsuri [66], ci un viciu fundamental care afectează validitatea acesteia. Temeiul intelectual al acestei abordări ar putea fi considerat ușor de transpus cazului nepublicării unui regulament.

88. Foarte recent, în Hotărârea Skoma-Lux [67], Curtea a trebuit să se pronunțe cu privire la consecințele juridice ale faptului că un regulament comunitar pe care se pretindea că Skoma-Lux l-ar fi încălcat nu fusese publicat la data faptelor în limba cehă în Jurnalul Oficial. Curtea a statuat în mod neechivoc [68] că „rezultă chiar din formularea dispozițiilor articolului 254 alineatul (2) CE că un regulament nu poate produce efecte juridice decât dacă a fost publicat în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*". Interpretată în mod izolat, această declarație poate conduce la concluzia că Regulamentul nr. 622/2003 (astfel cum a fost modificat), care nu a fost publicat în întregime, nu ar putea avea niciun fel de efect juridic. Curtea a avut grijă să evite o astfel de concluzie chiar în Hotărârea Skoma-Lux. Astfel, aceasta a examinat în mod separat, în primul rând, dacă regulamentul în cauză era opozabil particularilor (și a concluzionat că nu era) [69] și, în al doilea rând, dacă regulamentul era totuși obligatoriu pentru statul membru în cauză începând de la data aderării sale (și a susținut că era) [70] înainte de a se pronunța, în al treilea rând, asupra consecințelor, adică asupra problemei dacă deciziile naționale adoptate în temeiul acestui regulament și devenite irevocabile în temeiul normelor naționale în vigoare trebuiau repuse în discuție (întrebare la care Curtea a răspuns negativ, cu excepția „măsurilor administrative sau a deciziilor jurisdicționale, în special cu caracter represiv, care ar aduce atingere drepturilor fundamentale") [71].

63 — Hotărârea din 8 iulie 1999 (C-227/92 P, Rec., p. I-4443, punctele 68, 71 și 72).

64 — Hotărârea din 18 iunie 2002 (C-398/00, Rec., p. I-5643).

65 — Punctul 33; a se vedea de asemenea Hotărârea din 2 iulie 2002, SAT.1/OAPI (SAT.2) (T-323/00, Rec., p. II-2839, punctul 12), în care Tribunalul a considerat că, din perspectiva stării de fapt cu care fusese sesizat, nu existase totuși o încălcare reală.

66 — A se vedea Hotărârea din 14 iulie 1972, ICI/Comisia (48/69, Rec., p. 619, punctele 39 și 40). A se vedea de asemenea Hotărârea Tribunalului din 28 mai 1998, W/Comisia (T-78/96 și T-170/96, RecFP, p. I-A-239 și II-745, punctul 183).

67 — Citată la nota de subsol 34.

68 — La punctul 33.

69 — A se vedea punctele 32-51 și 60.

70 — A se vedea punctele 57-59.

71 — A se vedea punctele 67-73. Curtea a lăsat autorităților naționale sarcina de a analiza dacă acea condiție era aplicabilă în cauzele respective.

89. Abodarea nuanțată reținută de Curte în Hotărârea Skoma-Lux era justificată de faptul că această cauză nu se referea la lipsa totală a publicării unui regulament în nicio limbă, ci la o nepublicare în timp util în limba oficială a statului aderent respectiv. Stabilirea unei distincții între consecințele pentru statele membre și consecințele pentru particulari apărea, așadar, drept adecvată. Particularii trebuie să fie în măsură să își cunoască drepturile și obligațiile în limba sau limbile oficiale ale statului membru ai căror resortisanți sunt și care reprezintă după toate probabilitățile limba lor maternă. Cu toate acestea, statul membru avea deja cunoștință de acquis-ul comunitar și l-a acceptat în mod expres. Prin urmare, era rezonabil să fie obligat prin acest regulament, care făcea parte din acquis-ul (publicat).

90. În prezenta cauză, textul anexei nu a fost niciodată publicat. Mai mult, nepublicarea nu a fost nici accidentală, nici neintenționată [72]. Comisia a promulgat în mod deliberat o serie de măsuri noi (Regulamentul nr. 622/2003 și următoarele, inclusiv și în special Regulamentul nr. 68/2004) pe care le-a publicat pe fiecare numai în parte, păstrând secretă anexa (care conține dispoziții de fond). Cu alte cuvinte, s-a urmat o practică constantă și intenționată de nepublicare.

91. Concluzionăm că lipsa totală a publicării unui regulament sau a unei părți a acestuia, contrar dispozițiilor articolului 254 CE, constituie o încălcare a unor norme fundamentale de procedură care conduce cel puțin la o lipsă de validitate a acestuia.

— Limitare în timp

92. În cazul în care Curtea declară că Regulamentul nr. 622/2003 (astfel cum a fost modificat) este lipsit de validitate, se ridică întrebarea de la ce dată începe această declarație să își producă efectele. În ședință, guvernele austriac și polonez, precum și guvernul Regatului Unit au solicitat Curții să declare că toate măsurile adoptate în temeiul regulamentului contestat sunt irevocabile până când Comisia va adopta măsuri noi. Totuși, acestea nu au specificat ce consecințe ale lipsei de validitate a Regulamentului nr. 622/2003 (astfel cum a fost modificat) ar justifica limitarea în timp a efectelor acestei hotărâri.

93. Este adevărat că uneori Curtea a menținut efectele unei măsuri lipsite de validitate până ce vor fi fost adoptate măsuri noi. În Hotărârea Van Landschoot [73], Curtea s-a pronunțat în sensul că regulamentul în litigiu era discriminatoriu în măsura în care sistemul de scutire de la plata unei taxe pe care îl prevedea nu se aplica anumitor categorii de agenți economici. O simplă declarare a lipsei de validitate ar fi avut drept rezultat ca, în așteptarea unei noi reglementări, orice scutire să fi fost interzisă. Curtea a aplicat prin analogie articolul 174 alineatul (2) din Tratatul CEE (devenit articolul 231 CE), care

72 — A se vedea punctul 113 de mai jos.

73 — Hotărârea din 29 iunie 1988 (300/86, Rec., p. 3443).

permite Curții să indice care sunt efectele regulamentului anulat care trebuie considerate ca fiind irevocabile [74]. Astfel, Curtea a concluzionat că, până la adoptarea unor norme noi, autoritățile competente erau obligate să continue să aplice scutirea și să o recunoască inclusiv agenților economici afectați de discriminarea constatată [75].

94. Astfel, grupul de agenți economici care aveau dreptul la scutire s-a lărgit – efect care nu ar fi putut să fie atins prin simpla declarare a lipsei de validitate a regulamentului contestat [76].

95. Nu suntem convinși că, în prezenta cauză, este necesară menținerea efectelor Regulamentului nr. 622/2003.

96. O declarație în sensul că Regulamentul nr. 622/2003 este lipsit de validitate nu ar modifica cu nimic obligațiile care le sunt deja impuse statelor membre în temeiul Regulamentului nr. 2320/2002 de a adopta măsurile necesare, în exercitarea competenței lor în temeiul dreptului intern, pentru a preveni ca articole interzise să fie transportate în zonele de securitate cu acces limitat sau la bordul aeronavelor și să se conformeze celorlalte măsuri care sunt stabilite sau prevăzute în acesta în ceea ce privește siguranța aviației civile. Apendicele anexei la Regulamentul nr. 2320/2002 precizează că „se oferă o serie de orientări cu privire la diferitele forme pe care le pot prezenta armele și obiectele restricționate; totuși, bunul simț constituie elementul determinant în cazul în care se evaluează posibilitatea utilizării unui anumit obiect ca armă sau nu”. Pe acest temei, statele membre sunt pe deplin în măsură să garanteze adoptarea unor norme de drept intern care să permită interzicerea introducerii unor arme potențiale în zonele de securitate cu acces limitat sau la bordul aeronavelor până la adoptarea unui nou regulament (conținând lista articolelor interzise) publicat în mod corespunzător.

97. Obligațiile specifice pe care Regulamentul nr. 2320/2002 le impune deja statelor membre sunt amplificate de îndatorirea generală care le revine în temeiul articolului 10 CE, potrivit căruia acestea „iau toate măsurile generale sau speciale necesare pentru a asigura îndeplinirea obligațiilor […] care

74 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 10 martie 1992, Lomas și alții (C-38/90 și C-151/90, Rec., p. I-1781, punctul 23), și Hotărârea din 8 noiembrie 2001, Silos (C-228/99, Rec., p. I-8401, punctele 35-38).

75 — La punctele 22-24.

76 — Concluziile prezentate de avocatul general Stix-Hackl în cauza Banca popolare di Cremona (Hotărârea din 3 octombrie 2006, C-475/03, Rec., p. I-9373, punctele 132-134) oferă o privire generală utilă asupra situațiilor în care Curtea a limitat în timp efectele unor hotărâri preliminare referitoare la validitatea unei măsuri adoptate de instituțiile comunitare. Pentru un exemplu de acțiune în anulare în care Curtea a menținut validitatea unei părți dintr-o dispoziție de drept comunitar până la adoptarea unei dispoziții noi, a se vedea Hotărârea din 18 octombrie 2007, Comisia/Parlamentul European și Consiliul (C-299/05, Rep., p. I-8695, punctele 74 și 75). În acea cauză, anularea pură și simplă a înscrierii alocației pentru subzistență pentru handicapați („DLA”) pe lista care figura în anexa IIa la Regulamentul (CEE) nr. 1408/71 al Consiliului din 14 iunie 1971 privind aplicarea regimurilor de securitate socială în raport cu lucrătorii salariați și cu familiile acestora care se deplasează în cadrul Comunității (JO L 149, p. 2, Ediție specială, 05/vol. 1, p. 26), astfel cum a fost modificat, ar fi avut drept consecință obligarea Regatului Unit să acorde componenta „mobilitate” din cadrul acestei prestații unui număr nedeterminat de persoane din toată Uniunea Europeană, deși caracterul de prestație necontributivă al acestei părți din DLA nu putea fi contestat, iar aceasta ar fi putut să figureze în mod legal în lista respectivă drept prestație neexportabilă.

rezultă din actele instituțiilor Comunității", îi „facilitează [acesteia] îndeplinirea misiunii sale" și „se abțin să ia măsuri care ar putea pune în pericol realizarea scopurilor prezentului tratat". Din Regulamentul nr. 2320/2002 rezultă cu claritate care sunt obiectivele sale și modul în care trebuie să fie atinse, iar statele membre au (desigur) cunoștință de conținutul anexei nepublicate a Regulamentului nr. 622/2003.

98. În perioada care se va scurge după prezentarea prezentelor concluzii și în timpul deliberărilor Curții, Comisia va avea posibilitatea de a reflecta la modul în care să garanteze că măsurile de siguranță aeriană care sunt stabilite numai în anexa la Regulamentul nr. 622/2003 (astfel cum a fost modificat) nu vor fi compromise în cazul în care Curtea se va pronunța cu caracter general asupra efectelor juridice ale acestui regulament [77].

99. Mai mult, Curtea a utilizat întotdeauna posibilitatea limitării în timp a efectelor unei hotărâri pentru a respecta exigențele securității juridice. În prezenta cauză, este evident că securitatea juridică a particularilor în ceea ce privește singura parte cunoscută [78] a anexei la Regulamentul nr. 622/2003 (astfel cum a fost modificat) ar avea, dimpotrivă, și mai mult de suferit dacă regulamentul ar fi menținut în vigoare până la adoptarea unor măsuri noi care să înlocuiască regulamentul în întregime.

100. În sfârșit, s-ar putea, probabil, susține că interesul public de a menține norme care întăresc siguranța aeroporturilor implică fie ca Curtea să ignore o încălcare clară a unei norme imperative referitoare la publicare, fie ca aceasta să facă uz de puterea excepțională privind menținerea definitivă a efectelor unei măsuri viciate. În opinia noastră, acest argument este înșelător. Astfel cum tocmai am arătat, Curtea nu are nevoie să exercite această putere pentru a împiedica punerea în pericol a siguranței publice în aeroporturi. Se întâmplă deseori ca argumente similare să fie invocate în perioade dificile pentru a justifica derogări de la principiul legalității, fie prin intermediul suspendării garanțiilor oferite de drepturile fundamentale, fie prin acela al limitării controlului judiciar sau al diminuării consecințelor unui astfel de control. Acestea nu își găsesc niciun loc într-o Uniune Europeană bazată pe principiul legalității în cadrul căreia Curtea, în temeiul tratatului, are obligația de a asigura „respectarea legii" [79].

101. Prin urmare, propunem ca hotărârea din prezenta cauză să nu stabilească nicio limitare a efectelor sale în timp.

77 — Cu privire la ce poate face Comisia, a se vedea punctele 111-120 de mai jos.

78 — Deși conținutul listei articolelor interzise nu este cunoscut, este cert că anexa la Regulamentul nr. 622/2003 *conține* o astfel de listă.

79 — Articolul 220 CE (fostul articol 164). A se vedea Concluziile prezentate la 16 ianuarie 2008 de avocatul general Poiares Maduro în cauza Kadi/Consiliul și Comisia (C-402/05, pendinte la Curte, punctul 35): „[…] în cazul în care se consideră că riscurile pentru securitatea juridică sunt de o importanță excepțională, presiunea pentru adoptarea unor măsuri care să încalce interesele individuale […] este deosebit de puternică. […] în astfel de împrejurări, instanțele ar trebui să își îndeplinească cu o vigilență mai mare datoria de a face ca preeminența dreptului să fie respectată".

— Curtea trebuie să meargă mai departe și să declare că Regulamentul nr. 622/2003 (astfel cum a fost modificat) este inexistent?

102. Instanța de trimitere consideră că nepublicarea unui regulament implică inexistența acestuia.

103. Curtea a susținut cu diferite ocazii că măsurile instituțiilor comunitare se bucură, în principiu, de o prezumție de legalitate și produc, prin urmare, efecte juridice atât timp cât nu au fost retrase, anulate în cadrul unei acțiuni în anulare sau declarate lipsite de validitate ca urmare a unei trimiteri preliminare ori a unei excepții de nelegalitate [80].

104. Doctrina actului inexistent constituie o excepție de la acest principiu. În temeiul acesteia, actele afectate de o neregularitate a cărei gravitate este atât de evidentă încât nu poate fi tolerată de ordinea juridică comunitară trebuie să fie tratate ca neproducând niciun efect juridic, nici măcar temporar, cu alte cuvinte, trebuie privite ca inexistente din punct de vedere juridic. Această doctrină urmărește să păstreze un echilibru între două cerințe fundamentale, însă uneori antagonice, care trebuie să fie respectate de o ordine juridică, și anume stabilitatea raporturilor juridice și respectarea legalității [81].

105. Gravitatea consecințelor care derivă din constatarea inexistenței unui act al instituțiilor Comunității impune ca, pentru motive de securitate juridică, această constatare să fie limitată la ipoteze extraordinare [82]. Anumiți autori au susținut că nepublicarea unui regulament se încadrează în această categorie [83].

106. Din câte cunoaștem, Curtea de Justiție nu a constatat decât o singură dată că un act este inexistent, în Hotărârea Société des

80 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 15 iunie 1994, Comisia/BASF și alții (C-137/92 P, Rec., p. I-2555, punctul 48), Hotărârea Hoechst/Comisia (citată la nota de subsol 63, punctul 69), Hotărârea din 8 iulie 1999, Chemie Linz/Comisia (C-245/92 P, Rec., p. I-4643, punctul 93), și Hotărârea din 5 octombrie 2004, Comisia/Grecia (C-475/01, Rec., p. I-8923, punctul 18).

81 — Hotărârile Comisia/BASF și alții, Chemie Linz/Comisia și Comisia/Grecia (toate citate la nota de subsol 80, punctele 49, 94 și, respectiv, 19), precum și Hoechst/Comisia (citată la nota de subsol 63, punctul 70).

82 — Hotărârile Comisia/BASF și alții, Chemie Linz/Comisia și Comisia/Grecia (toate citate la nota de subsol 80, punctele 50, 95 și, respectiv 20), precum și Hoechst/Comisia (citată la nota de subsol 63, punctul 76). Printre alte cauze în care s-a statuat că un act atacat *nu* este inexistent, se pot aminti Hotărârea din 12 iulie 1957, Algera și alții/Adunarea comună a CECA (7/56 și 3/57-7/57, Rec., p. 81, în special p. 122), Hotărârea din 21 februarie 1974, Kortner și alții/Consiliul, Comisia și Parlamentul European (15/73-33/73, 52/73, 53/73, 57/73-109/73, 116/73, 117/73, 123/73, 132/73 și 135/73-137/73, Rec., p. 177, punctul 33), Hotărârea din 26 februarie 1987, Consorzio Cooperative d'Abruzzo/Comisia (15/85, Rec., p. 1005, punctele 10 și 11: „chiar fără a fi necesară pronunțarea asupra gravității neregularităților invocate de către Comisie, este suficient să se constate că niciuna dintre acestea nu are un caracter evident. Niciuna dintre acestea nu era evidentă la o lectură a deciziei"), Hotărârea din 30 iunie 1988, Comisia/Grecia (226/87, Rec., p. 3611, punctul 16), Hotărârea Hüls/Comisia (C-199/92 P, Rec., p. I-4287, punctele 84-88), Hotărârea ICI/Comisia (C-200/92 P, Rec., p. I-4399, punctele 70-73), Hotărârea Montecatini/Comisia (C-235/92 P, Rec., p. I-4539, punctele 96-100), Hotărârea din 30 ianuarie 2002, Italia/Comisia (C-107/99, Rec., p. I-1091, punctul 45), Hotărârea din 5 octombrie 2004, Comisia/Grecia (citată la nota de subsol 80, punctele 18-21), precum și Hotărârea Tribunalului din 25 octombrie 2007, SP și alții/Comisia (T-27/03, T-46/03, T-58/03 și T-79/03, T-80/03, T-97/03 și T-98/03, Rec., p. II-4331, punctul 122).

83 — A se vedea, de exemplu, Von der Groeben, H., Thiesing, J., și Ehlermann, C.-D. (ed.), *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag*, ediția a șasea, vol. 4, art. 189-314 (2004), p. 834, punctul 14.

usines à tubes de la Sarre/Înalta Autoritate [84]. În acea cauză, se punea întrebarea dacă o scrisoare transmisă de Înalta Autoritate putea fi considerată aviz în sensul articolului 54 alineatul (4) CECO. Astfel de avize trebuie, printre altele, să fie motivate. Scrisoarea în cauză nu era motivată. Curtea a susținut că motivarea unui aviz era clar prevăzută la articolele 5, 15 și 54 CECO, iar aceasta constituia în plus un element esențial, chiar constitutiv, al unui astfel de act. În lipsa motivării, actul nu putea exista din punct de vedere legal. Cum actul a cărei anulare se urmărea prin acțiune era inexistent din punct de vedere juridic, Curtea a constatat că acțiunea era inadmisibilă, fiind lipsită de obiect.

107. În Hotărârea BASF/Comisia [85], Tribunalul de Primă Instanță a susținut că o decizie a Comisiei era inexistentă. În recurs, Curtea a schimbat acea hotărâre, întrucât a apreciat că, examinate în mod izolat sau chiar în ansamblul lor, neregularitățile de competență sau de formă identificate de Tribunalul de Primă Instanță nu prezentau o gravitate atât de evidentă încât să fi fost necesar ca decizia să fie considerată inexistentă din punct de vedere juridic [86].

108. Considerăm că neregularitatea care viciază Regulamentul nr. 622/2003 (astfel cum a fost modificat) – încălcare continuă și deliberată a normelor imperative de publicare prevăzute la articolul 254 alineatul (2) CE în ceea ce privește *toate* dispozițiile de fond ale regulamentului – este una a cărei gravitate este atât de evidentă încât nu poate fi tolerată de ordinea juridică comunitară. Prin urmare, propunem să se constate că Regulamentul nr. 622/2003 (astfel cum a fost modificat) este inexistent. Problema posibilei limitări în timp a efectelor hotărârii încetează, astfel, să mai fie relevantă.

109. În cazul în care Curtea nu dorește să meargă atât de departe, este clar, cel puțin, că a existat o încălcare a unei norme fundamentale de procedură. Prin urmare, Curtea ar trebui cel puțin să constate că Regulamentul nr. 622/2003 (astfel cum a fost modificat) este lipsit de validitate.

110. În oricare dintre aceste două cazuri va fi foarte clar că nepublicarea regulamentelor sau a unor părți din acestea – *a fortiori* atunci când nepublicarea este deliberată – nu este acceptabilă în ordinea juridică a Uniunii Europene.

Ce ar fi trebuit să facă Comisia?

111. În ședință, atât Parlamentul European, cât și Consiliul au arătat că articolul 8 din Regulamentul nr. 2320/2002 nu autorizează

84 — Hotărârea din 10 decembrie 1957 (1/57 și 14/57, Rec., p. 201, în special p. 220).

85 — Hotărârea din 27 februarie 1992 (T-79/89, T-84/89-T-86/89, T-89/89, T-91/89, T-92/89, T-94/89, T-96/89, T-98/89, T-102/89 și T-104/89, Rec., p. II-315).

86 — Hotărârea Comisia/BASF și alții, citată la nota de subsol 80, punctul 52.

Comisia să adopte un regulament de punere în aplicare însoțit de o anexă nepublicată care să cuprindă măsuri detaliate necesare pentru punerea în practică și adaptarea standardelor de bază comune privind măsurile de siguranță aeriană. La rândul său, Comisia a precizat că ar considera util să i se furnizeze de către Curte orientări referitoare la tipul de instrument juridic pe care ar trebui să îl utilizeze pentru a se conforma obligației de adoptare a unor astfel de măsuri care îi revine în temeiul articolului 4 alineatul (2) din regulamentul nr. 2320/2002.

112. Deși am criticat promulgarea de către Comisie a Regulamentului nr. 622/2003 (astfel cum a fost modificat), înțelegem dificultatea poziției sale. De aceea, formulăm următoarele observații.

113. Articolul 8 alineatul (1) din Regulamentul nr. 2320/2002 prevede că măsurile privind funcționarea măsurilor de siguranță aeroportuară [87] „sunt secrete și nu se publică". Aceasta „fără a se aduce atingere" Regulamentului privind accesul public la documente. Deducem de aici că redactorul nu a luat în calcul că asemenea măsuri ar putea fi vreodată incluse într-un act juridic comunitar care ar fi supus obligației de publicare în Jurnalul Oficial în temeiul articolului 254 CE. Intenția era, dimpotrivă, ca acestea să figureze într-un document nepublicat, consultarea lor nefiind posibilă decât pe calea Regulamentului privind accesul public la documente (în temeiul căruia, după toate probabilitățile, accesul ar fi refuzat pentru motivul că documentul în cauză se încadrează printre excepțiile enumerate la articolul 4 și/sau constituie un „document sensibil" în sensul articolului 9).

114. Subliniem că articolul 8 din Regulamentul nr. 2320/2002 apare ca fiind o excepție de la obligația normală de transparență și de acces la informație. Ca atare, acesta trebuie să fie interpretat restrictiv. Rezultă că numai elementelor care, din punct de vedere obiectiv, se încadrează efectiv în diferitele categorii de informații secrete prevăzute la articolul 8 alineatul (1) [88] ar trebui să li se rezerve un astfel de tratament. În special, elementele care înlocuiesc alte elemente care sunt deja publice, întrucât au fost publicate ca părți ale Regulamentului nr. 2320/2002, ar trebui să rămână publice.

115. În ceea ce privește lista articolelor interzise, ni se pare foarte evident că nu trebuie să fie secretă, ci publică. Prin urmare, aceasta ar fi trebuit publicată în Jurnalul Oficial ca anexă la un regulament, asemănător oricărei alte măsuri care, din punct de vedere obiectiv, nu trebuie să fie păstrată secretă.

87 — Și anume: (a) criteriile de performanță și testele de recepție a echipamentelor; procedurile detaliate care conțin informații sensibile și criteriile detaliate privind derogările de la măsurile de siguranță; (b) specificațiile privind controlul calității și (c) rapoartele inspecțiilor și răspunsurile referitoare la controlul calității. Articolul 8 alineatele (2) și (3) prevede de asemenea păstrarea confidențialității „în măsura posibilităților și în conformitate cu dreptul intern în vigoare" pentru informațiile provenite din rapoartele inspecțiilor și răspunsurile statelor membre atunci când acestea se referă la alte state membre.

88 — A se vedea nota de subsol 87.

116. Cum trebuie să fie tratate elementele care au cu certitudine legătură cu funcționarea măsurilor de siguranță aeroportuară și care, așadar, trebuie să fie păstrate secrete?

117. Dacă se consideră prudent să se garanteze ca o parte sau toate aceste elemente figurează într-un act având forță obligatorie, teoretic Comisia are libertate nelimitată de alegere în privința instrumentului juridic. Temeiul juridic al Regulamentului nr. 2320/2002 este articolul 80 alineatul (2) CE [89]. Deși Consiliul a ales să utilizeze regulamentul, acesta nu era obligat să acționeze astfel.

118. Cu toate acestea, nici un regulament, nici o directivă adresată tuturor statelor membre nu constituie, în practică, instrumente juridice adecvate pentru elemente care trebuie să fie păstrate secrete. Ambele sunt supuse cerinței publicării obligatorii prevăzute la articolul 254 alineatul (2) CE.

119. Alegerea cea mai naturală ar trebui să fie, prin urmare, decizia (în sensul articolului 249 CE) adresată tuturor statelor membre. Articolul 254 CE nu impune publicarea deciziilor, ci numai ca acestea să fie „notificate destinatarilor lor” [90]. Decizia „intră în vigoare prin această notificare” [91]. Subliniem că articolul 13 alineatul (2) litera (c) din Regulamentul privind accesul public la documente prevede că asemenea decizii se publică în Jurnalul Oficial „în măsura posibilului”. În cazul în care conținutul unei decizii este de natură să se încadreze în articolul 4 (excepții) sau în articolul 9 (documente sensibile) din acel regulament, ar fi legitim să se refuze accesul la decizia respectivă și, *a fortiori*, aceasta să nu se publice.

120. De fapt, Comisia amintește în observațiile sale scrise că a adoptat o soluție similară în legătură cu elemente confidențiale și neconfidențiale cu ocazia adoptării Regulamentului nr. 1683/95 [92]. Anexa publicată la acel regulament conține anumite specificații în ceea ce privește modelul uniform de vize care trebuie să fie eliberate de către statele membre. Articolul 2 din regulament prevedea adoptarea de către Comisie a unor specificații tehnice suplimentare pentru modelul uniform de viză, privind elemente și condiții de securitate suplimentare, inclusiv norme consolidate pentru împiedicarea contrafacerii sau a falsificării vizelor, precum și norme și metode tehnice care trebuie să fie utilizate

89 — „Consiliul, hotărând cu majoritate calificată, poate decide în ce caz, în ce măsură și prin ce procedură se pot adopta dispoziții corespunzătoare în domeniul transporturilor maritime și aeriene”.

90 — Articolul 254 alineatul (3) CE.

91 — *Idem*.

92 — Regulamentul (CE) nr. 1683/95 al Consiliului din 29 mai 1995 de instituire a unui model uniform de viză (JO L 164, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 1, p. 9), astfel cum a fost modificat ultima dată prin Regulamentul (CE) nr. 1791/2006 al Consiliului din 20 noiembrie 2006 de adaptare a anumitor regulamente și decizii adoptate în domeniile liberei circulații a mărfurilor, liberei circulații a persoanelor, dreptului societăților comerciale, politicii în domeniul concurenței, agriculturii (inclusiv legislația sanitar-veterinară și fitosanitară), politicii în domeniul transporturilor, fiscalității, statisticii, energiei, mediului, cooperării în domeniile justiției și afacerilor interne, uniunii vamale, relațiilor externe, politicii externe și de securitate comune și instituțiilor, având în vedere aderarea Bulgariei și a României (JO L 363, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 7, p. 15).

pentru stabilirea unui model uniform de viză. Articolul 3 dispunea că aceste specificații trebuie să rămână secrete. Comisia a adoptat, prin urmare, o decizie de punere în aplicare adresată tuturor statelor membre, care nu a fost publicată [93]. Considerăm că Comisia poate adopta în mod legitim o soluție similară pentru punerea în aplicare a Regulamentului nr. 2320/2002 pentru a păstra secretul asupra elementelor acestuia care, din punct de vedere obiectiv, necesită o astfel de protecție.

Prima întrebare

121. În cazul în care Curtea urmează să răspundă la a doua întrebare potrivit propunerilor noastre, ar fi inutil să se răspundă la prima întrebare. Totuși, având în vedere că prima întrebare a dat naștere unor vii controverse între părți, atât în observațiile lor scrise, cât și în cele orale [94], vom formula următoarele observații.

122. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă actele care trebuie să facă obiectul unei publicări în temeiul articolului 254 CE sunt „documente” în sensul articolului 2 alineatul (3) din Regulamentul privind accesul public la documente [95].

123. Având în vedere obiectul regulamentului, stabilit la articolul 1 din acesta [96], definiția domeniului de aplicare care figurează la articolul 2 alineatul (3) este suficient de largă. Regulamentul „se aplică tuturor documentelor deținute de o instituție, adică întocmite sau primite de către aceasta și aflate în posesia acesteia, în toate domeniile de activitate ale Uniunii Europene”. Înainte ca Regulamentul privind accesul public la documente să intre în vigoare, instituțiile nu aveau dreptul de a dezvălui documente provenind de la terțe persoane, persoana care solicita accesul fiind obligată să adreseze cererea direct autorului documentului (așa-zisa regulă a autorului) [97]. Definiția largă a domeniului de aplicare de la articolul 2 alineatul (3) răstoarnă această regulă. Dacă instituția

93 — În observațiile scrise formulate, Comisia citează autori germani care consideră că decizia nu este concepută decât pentru cazuri individuale: a se vedea de exemplu Von der Groeben, H., Thiesing, J., și Ehlermann, C.-D., Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, citată la nota de subsol 83, p. 791, punctul 43. Cu toate acestea, alți autori au adoptat poziția contrară: a se vedea Bast, J., „On the Grammar of EU Law: Legal Instruments”, Jean Monnet Working Paper 9/03, Heidelberg, 2003, p. 65 și 66, disponibilă pe internet la adresa http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/030901-05.pdf. A se vedea de asemenea Greaves, R., „The Nature and Binding Effect of Decisions under Article 189 EC”, *European Law Review*, 1996, p. 3-16, care subliniază că deciziile adresate tuturor statelor membre tind să aibă o natură cvasilegislativă. Un bun exemplu în acest sens ne este oferit de Decizia 65/271/CEE a Consiliului din 13 mai 1965 privind armonizarea anumitor dispoziții care au incidență asupra concurenței în domeniul transportului feroviar, rutier și pe căi navigabile interioare (JO 1965, 88, p. 1500), care s-a aflat în discuție în Hotărârea din 6 octombrie 1970, Grad (9/70, Rec., p. 825).

94 — Astfel, guvernele ceh, polonez și finlandez susțin că un regulament *nu* constituie în mod evident un document în sensul Regulamentului privind accesul la documente, în timp ce guvernele danez, elen, francez, maghiar, austriac, suedez și guvernul Regatului Unit, precum și Consiliul și Comisia susțin cu aceeași vehemență că în mod evident acesta *este* astfel de document.

95 — A se vedea punctul 49 de mai sus. Am atras deja atenția cu privire la contextul mai larg al articolelor 254 și 255 CE: a se vedea punctele 54-60 de mai sus.

96 — A se vedea punctul 58 de mai sus.

97 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea Tribunalului din 26 aprilie 2005, Sison/Consiliul (T-110/03, T-150/03 și T-405/03, Rec., p. II-1429, punctul 92).

deține efectiv documentul, se poate solicita accesul indiferent cine este autorul acestuia. Astfel, instituțiile pot fi puse în situația de a divulga documente provenind de la persoane terțe, inclusiv (în particular) de la state membre [98].

124. Definiția noțiunii „document" este de asemenea largă: „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" [99].

125. Articolele 4 („excepții") și 9 („documente sensibile") definesc limitele dreptului de acces la documente, care sunt întemeiate pe motive de interes public sau privat. Acestea urmează structura articolului 255 CE. Fiind excepții, aceste dispoziții sunt de strictă interpretare, potrivit principiilor obișnuite de interpretare a dreptului comunitar [100]. Necesitatea interpretării acestora în acest fel este susținută și de faptul că sunt excepții imperative [101] de la o reglementare al cărui obiectiv este acela de a garanta un acces cât mai larg la documente [102].

126. Articolul 13 privește „[p]ublicarea în Jurnalul Oficial". Articolul 13 alineatul (1) prevede expres că *„pe lângă* actele prevăzute la articolul 254 alineatele (1) și (2) din Tratatul CE" [103], diferite alte tipuri de documente „[s]e publică în Jurnalul Oficial […] sub rezerva articolelor 4 și 9 din prezentul regulament". Ni se pare indubitabil că redactorul identifică aici anumite alte tipuri de texte [*în plus* față de textele care se publică oricum în temeiul articolului 254 alineatele (1) și (2) CE] care merită, în mod sistematic, o difuzare la scară largă pe care o asigură publicarea în Jurnalul Oficial. Alte categorii de documente trebuie de asemenea să fie publicate „în măsura posibiliului" [104].

127. Numai documentele care nu se încadrează nici la articolul 12, nici la articolul 13 trebuie să fie solicitate în mod individual [105].

98 — A se vedea considerentul (2). A se vedea de asemenea Hotărârea din 18 decembrie 2007, Suedia/Comisia (C-64/05 P, Rec., p. I-11389, punctele 55 și 56), precum și concluziile prezentate de avocatul general Poiares Maduro în această cauză (punctele 27 și 28).

99 — Articolul 3 litera (a).

100 — A se vedea, în ceea ce privește articolul 4, Hotărârea din 1 februarie 2007, Sison/Consiliul (C-266/05 P, Rec., p. I-1233, punctul 63), și Hotărârea Suedia/Comisia (citată la nota de subsol 98, punctul 66).

101 — Astfel, articolul 4 alineatul (1) prevede că instituțiile refuză accesul la documentele care intră în categoriile prevăzute de acesta. După ce identifică ce documente sunt „documente sensibile" [articolul 9 alineatul (1)], articolul 9 nu conține niciun verb principal care să nu reprezinte un enunț imperativ.

102 — Articolul 1 litera (a).

103 — Sublinierea noastră.

104 — Articolul 13 alineatul (2); în temeiul articolului 13 alineatul (3), instituțiile dispun de o libertate suplimentară de a extinde aria publicării.

105 — A se vedea, în general, articolele 6, 7, 8 și 10. Articolul 12 impune instituțiilor să adopte „în măsura posibilului" documente larg accesibile sub formă electronică sau prin intermediul unui registru. În special, „documentele legislative, adică 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".

128. Prin urmare, răspunsul la prima întrebare devine mai clar. Textul unui regulament se poate încadra în definiția foarte largă a unui document, astfel cum figurează la articolul 3 litera (a) din Regulamentul privind accesul public la documente. Un astfel de text are un „conținut […] privind un subiect referitor la […] deciziile care țin de competența instituției" și se prezintă pe un suport prevăzut la articolul 3 litera (a). Astfel, definiția „documentului" prevăzută la articolul 3 litera (a) din Regulamentul privind accesul public la documente este îndeajuns de largă pentru a cuprinde instrumentele juridice supuse publicării în temeiul articolului 254 alineatele (1) și (2) CE. Totuși, aceasta nu înseamnă că asemenea instrumente juridice fac parte din domeniul de aplicare al Regulamentului privind accesul public la documente, astfel încât articolul 4 sau articolul 9 să poată fi invocat pentru a se refuza accesul la acestea. În opinia noastră, situația contrară corespunde realității.

129. Articolul 2 alineatul (3) din Regulamentul privind accesul public la documente prevede că regulamentul „se aplică tuturor documentelor *deținute* de o instituție, adică *întocmite sau primite de către aceasta și aflate în posesia acesteia*, în toate domeniile de activitate ale Uniunii Europene" [106]. Desigur, este adevărat că, după toate probabilitățile, o instituție deține copii ale textului definitiv al unui regulament, astfel cum a fost aprobat. Acest text ar trebui totuși să fie public în temeiul publicării sale (obligatorii) în Jurnalul Oficial. Din punct de vedere tehnic, instituția „deține" textul ca pe un „document". Însă, a se da Regulamentului privind accesul public la documente această interpretare literală ar însemna să se ignore faptul că obiectul regulamentului este de a da acces la documente care, altfel, *nu* ar fi accesibile în mod automat. Interpretarea teleologică și bunul simț conduc de asemenea la concluzia că, dacă un text este (sau ar trebui să fie) accesibil în virtutea publicării obligatorii în temeiul articolului 254 alineatele (1) și (2) CE, acesta nu mai are nevoie să fie (și, prin urmare, nu ar trebuie să fie) considerat „document" care este „deținut" de o instituție, în sensul articolului 3 litera (a) și, respectiv, al articolului 2 alineatul (3) din Regulamentul privind accesul public la documente. În plus, articolul 1 litera (a) definește obiectul Regulamentului privind accesul public la documente evocând un „acces cât mai larg posibil la documente". În sine, aceasta înseamnă că dreptul de acces la un document prin intermediul regulamentului ar fi superfluu atunci când acesta trebuie oricum să fie publicat în temeiul articolului 254 CE. Publicarea în Jurnalul Oficial garantează deja un „acces cât mai larg posibil la documente".

130. Articolul 13 din Regulamentul privind accesul public la documente confirmă această analiză. Acesta ar fi lipsit de sens dacă regulamentul nu ar fi interpretat în sensul că completează articolul 254 CE, iar nu în sensul că îi limitează domeniul de aplicare. Nu este necesar să se creeze un acces (suplimentar) la un document care se regăsește printre textele care figurează la articolul 254 alineatul (1) sau (2) CE ori să se prevadă publicarea acestuia prin intermediul Regulamentului privind accesul public la documente. Dimpotrivă, dacă un document *nu* este un astfel de text, există toate motivele ca acesta să fie considerat ca intrând în domeniul de aplicare al Regulamentului privind accesul public la documente și ulterior trebuie analizat prin prisma articolului 13 pentru a vedea dacă trebuie să se publice în temeiul acestui articol. Prin urmare, interpretarea corectă trebuie să fie în sensul că Regulamentul privind accesul public la documente se referă la documente (oricare ar fi forma acestora) care *nu* intră deja în domeniul de aplicare al articolului 254 alineatul (1) sau (2) CE.

106 — Sublinierea noastră.

131. Se poate pune întrebarea: care este statutul textului unui regulament între data adoptării acestuia de către instituția competentă și data publicării sale în Jurnalul Oficial? În opinia noastră, regulamentul ca atare nu este un „document" în sensul Regulamentului privind accesul public la documente (întrucât cerința publicării sale prevăzută la articolul 254 CE i se aplică deja). În schimb, orice *copie* a acelui regulament (de exemplu, pe hârtie sau în formă electronică) aflată în posesia instituției ar reprezenta un astfel de document, astfel încât ar fi posibil să se aibă acces la aceasta în temeiul Regulamentului privind accesul public la documente. În practică, considerăm că există întotdeauna pe undeva o astfel de copie. Prin urmare, nu va exista o perioadă intermediară în timpul căreia regulamentul să nu fie accesibil nici pe calea Regulamentului privind accesul public la documente, nici în temeiul publicării sale obligatorii în temeiul articolului 254 CE.

132. În concluzie, Regulamentul privind accesul public la documente nu poate fi folosit pentru a limita publicarea unui document care intră în domeniul de aplicare al articolului 254 alineatul (1) sau (2) CE. În calitate de legislație derivată, regulamentul nu poate fi interpretat în așa fel încât să vină în contradicție cu dreptul primar constituit de o dispoziție din tratat. Prin urmare, excepțiile de la dreptul de acces prevăzute la articolele 4 și 9 din Regulamentul privind accesul public la documente se aplică numai în privința documentelor pentru care accesul este disponibil în temeiul acestui regulament. Mai precis, acestea nu pot fi invocate în așa fel încât să introducă, pe ușa din spate, o excepție de la cerința publicării obligatorii prevăzută de tratat.

133. În consecință, trebuie să se răspundă la prima întrebare că actele care trebuie să facă obiectul unei publicări obligatorii în Jurnalul Oficial în temeiul articolului 254 alineatele (1) și (2) CE nu sunt documente în sensul articolului 2 alineatul (3) și al articolului 3 litera (a) din Regulamentul nr. 1049/2001, întrucât tratatul impune deja publicarea lor și acestea sunt, așadar, pe deplin accesibile publicului.

Concluzie

134. Având în vedere motivele expuse mai sus, considerăm că trebuie să se răspundă la întrebările adresate de Verwaltungssenat im Land Niederösterreich după cum urmează:

„– Regulamentele care, contrar dispozițiilor articolului 254 alineatul (2) CE, nu au fost publicate în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* sunt inexistente din punct de vedere juridic;

– Actele care trebuie să facă obiectul unei publicări obligatorii în Jurnalul Oficial în temeiul articolului 254 CE nu sunt documente deținute de o instituție în sensul articolului 2 alineatul (3) și al articolului 3 litera (a) din Regulamentul 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, întrucât tratatul impune deja publicarea lor și acestea sunt, așadar, pe deplin accesibile publicului."