

HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI DE PRIMĂ INSTANȚĂ (Camera a patra extinsă)  
5 martie 1997\*

**WWF UK (World Wide Fund for Nature)**  
**împotriva**  
**Comisiei Comunităților Europene**

„Transparență – Acces la informație – Decizia 94/90 a Comisiei privind accesul publicului la documentele Comisiei – Decizie de refuz al accesului la documente, pe motiv că acestea se referă la examinarea, de către Comisie, a unei eventuale neîndepliniri de către un stat membru a obligațiilor acestuia – Excepții privind protejarea interesului public și a interesului instituției cu privire la secretul deliberărilor sale – Domeniul de aplicare a obligației de motivare”

**Cauza T-105/95**

În cauza T-105/95,

**WWF UK (World Wide Fund for Nature)**, „trust” de drept englez, stabilit la Godalming, Surrey (Regatul Unit), reprezentat de către Georg M. Berrisch, avocat în Hamburg și Bruxelles, cu domiciliul ales în Luxemburg, la cabinetul Turk și Prum, 13 B, Avenue Guillaume,

reclamant,

susținut de

**Regatul Suediei**, reprezentat de domnul Erik Brattgård, consilier ministerial în cadrul Ministerului Afacerilor Externe, în calitate de agent,

intervenient,

împotriva

**Comisiei Comunităților Europene**, reprezentată de doamna Carmel O'Reilly și de domnul Ulrich Wölker, membri ai Serviciului juridic, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg, la biroul domnului Carlos Gómez de la Cruz, membru al Serviciului juridic, Centre Wagner, Kirchberg,

pârâtă,

susținută de

**Republica Franceză**, reprezentată de doamna Catherine de Salins, subdirector al Direcției Juridice a Ministerului Afacerilor Externe, și de domnul Denys Wibaux, secretar pentru Afaceri Externe în cadrul aceleiași direcții, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg, la sediul Ambasadei Franței, 9, boulevard Prince Henri,

și

---

\* Limba de procedură: engleza.

**Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord**, reprezentat de domnul John E. Collins, de la Treasury Solicitor's Department, în calitate de agent, asistat de domnul Stephen Richards și de doamna Jessica Simor, barristers, cu domiciliul ales în Luxemburg, la sediul Ambasadei Regatului Unit, 14, Boulevard Roosevelt,

intervenienți,

având ca obiect anularea Deciziei Comisiei din 2 februarie 1995 de refuzare a accesului la documentele Comisiei privind examinarea proiectului de construire a unui centru de informare la Mullaghmore (Irlanda) și, în special, la documentele privind problema stabilirii dacă puteau fi utilizate fonduri structurale pentru finanțarea proiectului menționat anterior,

TRIBUNALUL DE PRIMĂ INSTANȚĂ AL COMUNITĂȚILOR EUROPENE  
(Camera a patra extinsă),

compus din domnii K. Lenaerts, președinte, R. García-Valdecasas, doamna P. Lindh, domnii J. Azizi și J. D. Cooke, judecători,

Grefier: domnul H. Jung,

având în vedere procedura scrisă și în urma procedurii orale din 18 septembrie 1996,

pronunță prezenta

### **Hotărâre**

#### **Cadrul juridic**

1 În Actul Final al Tratatului privind Uniunea Europeană, semnat la Maastricht la 7 februarie 1992, statele membre au inclus o declarație (nr. 17) privind dreptul de acces la informație, formulată în felul următor:

„Conferința consideră că transparența procesului decizional consolidează caracterul democratic al instituțiilor, precum și încrederea publicului în administrație. În consecință, Conferința recomandă ca, cel târziu în 1993, Comisia să îi prezinte Consiliului un raport cu privire la măsurile destinate să îmbunătățească accesul publicului la informațiile de care dispun instituțiile”.

2 La încheierea Consiliului European care a avut loc la Birmingham la 16 octombrie 1992, șefii de stat și de guvern au redactat o declarație intitulată „O comunitate apropiată de cetățenii săi“ (Bull. CE 10-1992, p. 9), în care aceștia au subliniat necesitatea de a face Comunitatea mai transparentă. Acest angajament a fost reafirmat cu ocazia Consiliului European de la Edinburgh din 12 decembrie 1992, când Comisia a fost, din nou, invitată să își continue lucrările privind îmbunătățirea accesului la informațiile de care dispun instituțiile Comunității (Bull. CE 12-1992, p. 7).

3 Ca răspuns la Declarația de la Maastricht, Comisia a efectuat un studiu comparativ privind accesul publicului la informație în statele membre, precum și în anumite țări terțe, și a publicat rezultatele cercetărilor sale în Comunicarea 93/C 156/05 pe care a adresat-o, la 5 mai 1993, Consiliului, Parlamentului și Comitetului Economic și Social cu privire la accesul publicului la documentele instituțiilor (JO C 156, p. 5). În această comunicare, Comisia a tras concluzia că era indicat să se realizeze un acces mai mare la documente la nivel comunitar.

4 În urma măsurilor menționate mai sus, Comisia și Consiliul au redactat și adoptat un cod de conduită privind accesul publicului la documentele Comisiei și ale Consiliului (denumit în continuare „cod de conduită”) și s-au angajat să adopte măsurile necesare pentru punerea în aplicare a principiilor enunțate de codul de conduită înainte de 1 ianuarie 1994.

5 Pentru a asigura punerea în aplicare a acestui angajament, Comisia a adoptat, la 8 februarie 1994, pe baza articolului 162 din Tratatul CE, Decizia 94/90/CECO, CE, Euratom privind accesul publicului la documentele Comisiei (JO L 46, p. 58, denumită în continuare „Decizia 94/90”). Articolul 1 din această decizie adoptă în mod formal codul de conduită al cărui text este anexat la decizie.

6 Codul de conduită, astfel cum a fost adoptat de Comisie, enunță următorul principiu general:

„Publicul va beneficia de cel mai larg acces posibil la documentele deținute de Comisie și de Consiliu.”

7 În acest scop, codul de conduită definește termenul „document” ca fiind „orice text scris, indiferent de suportul său, care conține date existente și este deținut de Comisie sau de Consiliu”.

8 După ce a prezentat pe scurt principiile care reglementează introducerea și prelucrarea cererilor de acces la documente, codul de conduită descrie după cum urmează procedura care trebuie urmată în cazul în care se propune respingerea unei cereri de acces la documente:

„În cazul în care serviciile competente ale instituției în cauză au intenția de a propune acestei instituții să respingă cererea persoanei interesate, respectivele servicii informează persoana interesată cu privire la intenția lor, precizându-i că dispune de un termen de o lună pentru a formula o cerere confirmativă adresată instituției, în scopul revizuirii acestei poziții, în lipsa căreia se va considera că aceasta a renunțat la cererea sa inițială.

În cazul în care o asemenea cerere confirmativă este depusă și în cazul în care instituția în cauză decide să refuze comunicarea documentului, această decizie, care trebuie să fie luată în luna următoare depunerii cererii confirmative, este comunicată solicitantului în scris și în cel mai scurt timp. Decizia trebuie să fie motivată în mod corespunzător și să indice căile de atac posibile, și anume căile de atac jurisdicționale și plângerea către Ombudsman, în condițiile prevăzute la articolele 173 și, respectiv, 138 E din Tratatul de instituire a Comunității Europene.”

9 Codul de conduită descrie circumstanțele care pot fi invocate de o instituție pentru a justifica respingerea unei cereri de acces la documente după cum urmează:

„Instituțiile refuză accesul la orice document a cărui divulgare poate aduce atingere:

– protejării interesului public (siguranță publică, relații internaționale, stabilitate monetară, proceduri judiciare, activități de inspecție și de anchetă),

– protejării individului și a vieții private,

– protejării secretului comercial și industrial,

– protejării intereselor financiare ale Comunității,

– protejării confidențialității solicitate de persoana fizică sau juridică care a furnizat informația sau impusă de legislația statului membru care a furnizat informația.

De asemenea, acestea pot refuza accesul pentru a proteja interesul instituției cu privire la secretul deliberărilor sale.”

### **Situația de fapt**

10 În 1991, autoritățile irlandeze și-au anunțat intenția de a construi un centru pentru vizitatori la Mullaghmore, în Burren National Park, în vestul Irlandei. În acest scop, autoritățile irlandeze au propus utilizarea de fonduri structurale comunitare. Reclamantul, WWF UK (Worldwide Fund for Nature) (denumit în continuare „WWF UK”), a depus o plângere la Comisie cu privire la proiectul menționat anterior, pe motiv că acesta încalcă dispozițiile privind protecția mediului și reprezintă o utilizare greșită a fondurilor structurale.

11 Ulterior, Comisia a deschis o anchetă cu privire la proiectul citat anterior și, în special, la pretinsa încălcare a dreptului mediului și la problema alocării de fonduri structurale în aceste condiții. La 7 octombrie 1992, Comisia a anunțat că nu avea intenția de a iniția o procedură privind neîndeplinirea obligațiilor împotriva Irlandei, deoarece considera că proiectul nu încalcă dreptul comunitar al mediului. Prin scrisoarea din aceeași dată, domnul Bruce Millan, membrul Comisiei însărcinat cu probleme de politică regională, a informat autoritățile irlandeze cu privire la această decizie, adăugând că nu există impedimente în ceea ce privește finanțarea proiectului din fonduri structurale.

12 Această decizie a Comisiei din 7 octombrie 1992 a făcut obiectul unei acțiuni în anulare în fața Tribunalului, introdusă în comun de reclamant și de către An Taisce – The National Trust for Ireland, o organizație neguvernamentală irlandeză. Prin Hotărârea din 23 septembrie 1994, An Taisce și WWF UK/Comisia (T-461/93, Rec., p. II-733), Tribunalul a respins acțiunea ca inadmisibilă. Hotărârea Tribunalului a făcut obiectul unui recurs care a fost respins prin Ordonanța Curții de Justiție din 11 iulie 1996, An Taisce și WWF UK/Comisia (C-325/94 P, Rec., p. I-3727).

13 Prin două scrisori separate, dar redactate în termeni identici, din 4 noiembrie 1994, adresate directorilor generali ai Direcțiilor Generale Mediu, securitate nucleară și protecție civilă (DG XI) și, respectiv, Politici regionale (DG XVI) ale Comisiei, consilierul reclamantului a solicitat, pe baza Deciziei 94/90, să aibă acces la toate documentele Comisiei privind examinarea proiectului de la Mullaghmore și, în special, examinarea problemei de a stabili dacă puteau fi utilizate fonduri structurale pentru acest proiect. Aceste cereri erau formulate după cum urmează:

„On 21 June 1991 WWF UK lodged a complaint with the Commission against the project of the Irish Department of Finance concerning the construction of an interpretative centre for visitors at Mullaghmore (Ireland). An Taisce subsequently joined this complaint. My clients objected against the project and, in particular, that Community structural funds may be used by Ireland for the project. They argued that the project would violate EC environmental law.

In the following, several letters were exchanged between the Commission's services and my clients. They concerned the questions (1) whether the Commission would initiate proceedings under Article 169 of the Treaty against Ireland with regard to the project, and (2) whether the Commission would allow structural funds to be used for the project. On 7 October 1992 the

Commission issued a press release stating that it had decided not to initiate infringement proceedings against Ireland. On the same day, Commissioner Bruce Millan (responsible for regional policies) wrote to Mr Noel Treacy (Irish Minister of State, Department of Finance) a letter stating that following the decision not to initiate infringement proceedings there would now be no obstacle of structural funds assistance for the project.

On behalf of my clients I respectfully request access to all Commission documents relating to the examination of the Mullaghmore project, and in particular to the examination whether structural funds may be used for the project. Preferably, we should like to receive copies of the relevant documents.”

[„La 21 iunie 1991, WWF UK a depus o plângere la Comisie împotriva proiectului Ministerului de Finanțe irlandez privind construirea unui centru de informare pentru vizitatori la Mullaghmore (Irlanda). An Taisce s-a alăturat ulterior acestei plângeri. Clienții mei au contestat acest proiect și, în special, faptul că Irlanda ar putea utiliza fonduri structurale comunitare pentru acest proiect. Aceștia au susținut că respectivul proiect ar încălca dreptul comunitar al mediului.

Ulterior, a avut loc un schimb de scrisori între Serviciile Comisiei și clienții mei. Aceste scrisori priveau problemele stabilirii dacă 1) în temeiul articolului 169 din tratat, Comisia intenționează să inițieze o procedură privind neîndeplinirea obligațiilor împotriva Irlandei în ceea ce privește proiectul și 2) dacă Comisia intenționează să permită utilizarea fondurilor structurale pentru proiect. La 7 octombrie 1992, Comisia a emis un comunicat de presă în care anunța că a decis să nu inițieze procedura privind neîndeplinirea obligațiilor împotriva Irlandei. În aceeași zi, comisarul Bruce Millan (responsabil cu politica regională) a adresat o scrisoare domnului Noel Treacy (ministru adjunct la Ministerul de Finanțe irlandez) prin care îl informa că, în urma deciziei de a nu iniția procedura privind neîndeplinirea obligațiilor, dispărea orice obstacol în calea acordării de fonduri structurale pentru proiect.

În numele clienților mei, vă solicit în mod respectuos accesul la toate documentele Comisiei privind examinarea proiectului de la Mullaghmore și, în special, privind problema stabilirii dacă pot fi utilizate fonduri structurale pentru acest proiect. De preferat, am dori să primim copii ale documentelor relevante.”]

14 Prin scrisorile din 17 noiembrie și, respectiv, 24 noiembrie 1994, domnul Krämer, funcționar în cadrul DG XI, și domnul Landaburu, director general al DG XVI, l-au informat pe consilierul reclamantului cu privire la respingerea acestei cereri.

15 În scrisoarea DG XI din 17 noiembrie 1994, refuzul era justificat după cum urmează:

„I regret to inform you that the documents you have requested fall under the exceptions to access provided for under the access policy. Consequently, I do not intend to make the documents available.

The exceptions serve to protect public and private interests, and to ensure that the Commission's internal deliberations remain confidential. I attach a list of them for your information, and can inform you that the relevant exemptions in the case of the documents you have requested are the protection of the public interest (in particular, inspections and investigations) and the protection of the Commission's interest in the confidentiality of its own proceedings. The documents you have requested relate to the investigation of complaints, as well as to the Commission's internal deliberations.”

[„Regret să vă informez că documentele pe care le-ați solicitat intră sub incidența excepțiilor de la dreptul de acces, prevăzute în cadrul politicii privind accesul la documente. În consecință, nu intenționez să pun la dispoziție documentele.

Excepțiile sunt destinate să protejeze interesele publice și private și să asigure faptul că deliberările interne ale Comisiei rămân secrete. Pentru informare, anexez o listă a acestor excepții și vă informez că, în cazul documentelor pe care le-ați solicitat, excepțiile pertinente sunt cele privind protejarea interesului public (în special, activități de inspecție și de anchetă) și protejarea interesului Comisiei privind secretul deliberărilor sale. Documentele pe care le-ați solicitat se referă la examinarea de plângeri, precum și la deliberări interne ale Comisiei.”]

16 În scrisoarea DG XVI din 24 noiembrie 1994, refuzul cererii era justificat după cum urmează:

„I regret to inform you that the additional documents you have requested fall under the exemptions to access provided for under the access policy. Consequently, I do not intend to make the documents available.

The exemptions serve in particular to ensure that the Commission's internal deliberations remain confidential. Such documents would include all internal notes, exchange of letters between services including the Legal Service, and all other information whose disclosure would infringe the confidentiality of the Commission's deliberations.”

[„Regret să vă informez că documentele suplimentare pe care le-ați solicitat intră sub incidența excepțiilor la dreptul de acces, prevăzute în cadrul politicii privind accesul la documente. În consecință, nu intenționez să pun la dispoziție documentele.

Excepțiile sunt destinate, în special, să asigure faptul că deliberările interne ale Comisiei rămân secrete. Asemenea documente includ toate notele interne, schimburile de scrisori între servicii, inclusiv Serviciul juridic, și orice altă informație a cărei divulgare încalcă secretul deliberărilor Comisiei.”]

17 Nefiind de acord cu pozițiile Comisiei citate anterior, consilierul reclamantului a depus, prin scrisorile din 19 decembrie 1994, cereri confirmative la biroul Secretarului General al Comisiei, în conformitate cu procedura prevăzută de codul de conduită.

18 Printr-o scrisoare separată din aceeași zi, adresată Secretarului General al Comisiei, consilierul reclamantului, referindu-se la cererea pe care o depusese la 4 noiembrie 1994 la DG XI și la răspunsul acesteia din data de 17 noiembrie 1994, a contestat, în termenii următori, refuzul direcției generale respective de a-i permite accesul la documentele pe care aceasta le deținea:

„Mr Krämer argued that the documents would fall under the exemptions to access provided for under the Commission's access policy. He cited as relevant exemption the confidentiality of the Commission's internal deliberation procedure, and the protection of public interest (in particular, inspections and investigations).

On behalf of my clients I write to confirm my application for access to the above mentioned documents and formally to request that you review your intention to refuse access.

The right of public access to Commission documents has been granted in order to provide for transparency in the Commission's decision making process. In addition, the process is

intended to strengthen the confidence of the public in the administration (cf. the preamble of the Code of Conduct concerning public access to Commission and Council documents; OJ 1994 No L 46/60). These objectives can only be achieved if access is granted to the greatest extent possible. Thus, the Commission should only refuse access to its documents if this is absolutely indispensable. Consequently, the exemptions to access to Commission documents must be interpreted narrowly.

Moreover, the Code of Conduct merely provides that the Commission may refuse access in order to protect the institution's interest in the confidentiality of its proceedings. Thus, this exemption is not mandatory. The Commission can only invoke this exemption if the particular circumstances of a case make it necessary to keep the internal deliberation procedure confidential. No such circumstances were mentioned by the Director General. Indeed, it is clear from the list of circumstances in which the exemption policy may be applied that none are relevant to this case.

Finally, the present application constitutes a request for access to documents relating to proceedings which have been closed since October 1992. In such case the ability of the Commission to think in private is no longer at stake. This is also mentioned in the internal guidelines of the Commission [COM Doc. SEC(94) 321 of 16 February 1994]. Therefore, the Commission can, in our view, not rely on the exemption of the protection of public interest.

In any event, the exemptions could only justify to refuse access to some of the documents for which access has been requested.”

[„Domnul Krämer a susținut că documentele intră sub incidența excepțiilor la dreptul de acces, prevăzute în cadrul politicii Comisiei în domeniul accesului la documente. Acesta a menționat că excepțiile pertinente erau cele privind secretul procedurii de deliberare internă a Comisiei și protejarea interesului public (în special, activități de inspecție și de anchetă).

În numele clienților mei, vă adresez prezenta pentru a confirma cererea de acces la documentele menționate anterior și pentru a vă solicita, în mod formal, să reexaminați intenția de a refuza accesul la respectivele documente.

Dreptul de acces al publicului la documente a fost acordat pentru a garanta transparența procesului decizional al Comisiei. În plus, acest proces este destinat să întărească încrederea publicului în administrație (a se vedea preambulul Codului de conduită privind accesul publicului la documentele Comisiei și ale Consiliului, JO 1994, L 46, p. 60). Aceste obiective pot fi atinse doar în cazul în care accesul este acordat în cea mai mare măsură posibilă. Prin urmare, Comisia nu trebuie să refuze accesul la documentele sale decât în cazul în care acest lucru este absolut indispensabil. În consecință, excepțiile de la dreptul de acces la documentele Comisiei trebuie să fie interpretate în mod strict.

Mai mult, codul de conduită prevede pur și simplu faptul că accesul *poate* fi refuzat de către Comisie pentru a proteja interesul instituției cu privire la secretul deliberărilor sale. Prin urmare, această excepție nu este obligatorie. Comisia poate invoca această excepție doar în cazul în care circumstanțele specifice ale speței fac necesară menținerea secretului procedurii de deliberare internă. Nicio circumstanță de acest fel nu a fost menționată de Directorul General. Într-adevăr, rezultă în mod clar, din lista de cazuri în care se aplică normele în ceea ce privește excepțiile, că nicio excepție nu este pertinentă în speță.

În cele din urmă, prezenta cerere constituie o cerere de acces la documente privind o procedură care este închisă din octombrie 1992. Într-un asemenea caz, posibilitatea, pentru

Comisie, de a delibera în secret nu mai este în cauză. De asemenea, acest lucru este menționat în directivele interne ale Comisiei [COM Doc SEC(94) 321 din 16 februarie 1994]. Prin urmare, rezultă că, din punctul nostru de vedere, Comisia nu poate să invoce excepția privind protejarea interesului public.

În orice caz, excepțiile pot justifica refuzarea accesului doar în ceea ce privește anumite documente la care am solicitat accesul.”]

19 În aceeași zi, la 19 decembrie 1994, reclamantul a adresat Secretarului General o scrisoare privind cererea pe care o depusese la DG XVI. Această scrisoare era formulată în termeni identici cu scrisoarea citată la punctul 18 de mai sus, cu excepția primului paragraf care era formulat după cum urmează:

„The Director General argued that the documents would fall under the exemptions to access provided for under the Commission's access policy. He cited as relevant exemption the confidentiality of the Commission's internal deliberation procedure.”

[„Directorul general a susținut că documentele intră sub incidența excepțiilor prevăzute în cadrul politicii Comisiei în domeniul accesului la documente. Acesta a arătat că excepția pertinentă este cea privind secretul deliberărilor interne ale Comisiei.”]

20 Prin scrisoarea unică din 2 februarie 1995, Secretarul General al Comisiei a răspuns la scrisorile menționate anterior ale consilierului reclamantului, confirmând respingerea cererilor adresate DG XI și XVI și reiterând argumentele prezentate de Comisie după cum urmează:

„Thank you for your letters of 19 December 1994 in which you seek a review of the intention of Mr Krämer (DG XI) and Mr Landaburu (DG XVI) to refuse access to the Commission documents relating to the examination of the Mullaghmore project, and in particular to the examination of whether structural funds may be used for the project.

In your letters you argue that in the interests of promoting transparency in the Commission's decision making process and strengthening the confidence of the public in the administration, the Commission should only refuse access to its documents if this is absolutely indispensable, and that the exemptions to access to Commission documents must be interpreted narrowly.

That is actually the way the Commission applies its policy of transparency: each request is treated individually and thoroughly examined on a case-by-case basis. The fundamental principle guiding the consideration of each request is that the public will have the widest possible access to documents held by the Commission, albeit with certain exemptions to protect public and private interests which could be damaged if access to certain documents were permitted, and to ensure that the Commission can deliberate in confidence.

These exceptions were expressly envisaged by the Code of Conduct concerning public access to Commission and Council documents, adopted on 8 February 1994.

Having examined your request, I have to confirm the position of Mr Landaburu and Mr Krämer, for the reason that the disclosure of these documents could affect the protection of the Commission interest in the confidentiality of its proceedings, and the protection of the public interest, in particular the proper progress of the infringement proceeding.

Indeed, it is essential for the Commission to be able to investigate matters with which it is concerned as guardian of the Treaties, whilst respecting the confidential nature of such



proceedings. It is clear that it is indispensable for the Commission to ensure that a climate of mutual confidence is maintained, which would risk being severely disrupted by publicity. Such publicity is not easily reconciled with the search for a settlement to a dispute at a preliminary stage.

The disclosure, particularly of letters exchanged between the Commission and the Member State concerned, could prejudice the treatment of infringements of Community law.

Actually, in the case of the Interpretative Centre in Ireland, the Commission has made available to the public - in a press release - its reasons for not issuing infringement proceedings against Ireland on environmental grounds.

Finally, I should like to draw your attention to the means of redress that are available, i.e., judicial proceedings and complaints to the Ombudsman under the conditions specified respectively in Articles 173 and 138e of the Treaty establishing the European Community.”

[„Vă mulțumesc pentru scrisorile dumneavoastră din 19 decembrie 1994, prin care solicitați o reexaminare a intenției domnului Krämer (DG XI) și a domnului Landaburu (DG XVI) de a refuza accesul la documentele Comisiei privind examinarea proiectului de la Mullaghmore și, în special, problema stabilirii dacă pot fi utilizate fonduri structurale pentru acest proiect.

În scrisorile dumneavoastră susțineți că, pentru promovarea transparenței procesului decizional al Comisiei și întărirea încrederii publicului în administrație, Comisia ar trebui să refuze accesul la documentele sale doar atunci când acest lucru este absolut indispensabil și că excepțiile la dreptul de acces la documentele Comisiei trebuie să fie interpretate în mod strict.

În realitate, acesta este modul în care Comisia aplică politica sa de transparență: fiecare cerere este examinată individual și în detaliu, pentru fiecare caz în parte. Principiul fundamental care guvernează examinarea fiecărei cereri este cel conform căruia publicul trebuie să aibă cel mai larg acces posibil la documentele deținute de Comisie, deși anumite excepții urmăresc, pe de o parte, să protejeze interesele publice și private cărora li se poate aduce atingere în cazul în care este autorizat accesul la anumite documente și, pe de altă parte, să garanteze că deliberarea Comisiei poate avea loc în secret.

Aceste excepții au fost prevăzute în mod expres de Codul de conduită privind accesul publicului la documentele Comisiei și ale Consiliului, adoptat la 8 februarie 1994.

După examinarea cererii dumneavoastră, trebuie să confirm poziția domnului Landaburu și a domnului Krämer, deoarece divulgarea acestor documente ar putea afecta protejarea interesului Comisiei cu privire la secretul deliberărilor sale, precum și protejarea interesului public, în special buna derulare a procedurii privind neîndeplinirea obligațiilor.

Într-adevăr, este esențial pentru Comisie să poată efectua anchete în domeniile care țin de competența acesteia în calitate de „gardian” al tratatelor, respectând totodată caracterul confidențial al acestor proceduri. Este evident că este indispensabil pentru Comisie să vegheze la păstrarea unui climat de încredere reciprocă, care poate fi compromis serios de o eventuală publicitate. O asemenea publicitate este dificil de gestionat împreună cu o soluționare amiabilă a litigiului în faza sa preliminară.

În special divulgarea scrisorilor schimbate între Comisie și statul membru în cauză poate aduce atingere examinării încălcărilor dreptului comunitar.

Într-adevăr, în cauza privind centrul de informare din Irlanda, Comisia a făcut publice – într-un comunicat de presă – motivele pentru care aceasta nu a inițiat procedura privind neîndeplinirea obligațiilor împotriva Irlandei cu privire la dreptul mediului.

În cele din urmă, îmi permit să vă atrag atenția cu privire la căile de atac posibile, și anume căile de atac jurisdicționale și plângerea către Ombudsman, în condițiile prevăzute la articolele 173 și, respectiv, 138 E din Tratatul de instituire a Comunității Europene.”]

21 Această scrisoare a Secretarului General al Comisiei din 2 februarie 1995 conține decizia atacată prin prezenta acțiune (denumită în continuare „decizia în litigiu”).

### **Procedura și pretențiile părților**

22 În aceste condiții, reclamantul a introdus prezenta acțiune, printr-o cerere depusă la grefa Tribunalului la 18 aprilie 1995. Ulterior depunerii memoriului în apărare, reclamantul a informat Tribunalul, prin scrisoarea primită la 10 august 1995, că renunță la depunerea unei replici.

23 Prin Ordonanța Președintelui Camerei a patra a Tribunalului din 16 noiembrie 1995, a fost admisă intervenția Regatului Suediei în sprijinul pretențiilor reclamantului și intervenția Republicii Franceze, a Irlandei și a Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord în sprijinul pretențiilor pârâtei. Ulterior, Irlanda și-a retras intervenția.

24 Procedura scrisă a fost încheiată la 31 mai 1996. Pe baza raportului judecătorului raportor, Tribunalul a hotărât să deschidă procedura orală fără să dispună măsuri prealabile de cercetare judecătorească. Totuși, Tribunalul a adresat o întrebare scrisă Comisiei, la care aceasta a răspuns la 18 iulie 1996.

25 În ședința din 18 septembrie 1996, au fost ascultate susținerile orale ale părților, cu excepția Republicii Franceze, și răspunsurile acestora la întrebările Tribunalului.

26 Reclamantul, susținut de Regatul Suediei, solicită Tribunalului:

- anularea Deciziei Comisiei conținută în scrisoarea acesteia din 2 februarie 1995 și
- obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

27 Comisia solicită Tribunalului:

- respingerea acțiunii și
- obligarea reclamantului la plata cheltuielilor de judecată.

28 Republica Franceză și Regatul Unit, intervenienți, solicită Tribunalului:

- respingerea acțiunii ca nefondată.

### **Cu privire la fond**

29 Reclamantul invocă două motive în sprijinul acțiunii acestuia. Primul este întemeiat pe încălcarea codului de conduită și a Deciziei 94/90. A doilea este întemeiat pe încălcarea articolului 190 din tratat.

30 Ținând seama de interdependența argumentelor invocate în cadrul acestor două motive, Tribunalul consideră că este necesar să fie examinate împreună.

*Cu privire la primul și la al doilea motiv, considerate împreună, întemeiate pe încălcarea Deciziei 94/90, a codului de conduită și a articolului 190 din tratat*

Argumentele părților

– Cu privire la încălcarea Deciziei 94/90 și a codului de conduită

31 Reclamantul susține că Decizia 94/90 a fost încălcată de către Comisie, invocând în mod greșit excepțiile de la principiul accesului la documente, prevăzute de codul de conduită adoptat în temeiul articolului 1 din această decizie. Reclamantul prezintă, în primul rând, natura juridică a codului de conduită și propria sa interpretare a acestui cod.

32 Astfel, reclamantul afirmă, mai întâi, că Decizia 94/90 și codul de conduită au un caracter obligatoriu pentru Comisie și că urmăresc să acorde persoanelor din Comunitate dreptul de a avea „cel mai larg acces posibil la documentele deținute de Comisie”.

33 În această privință, reclamantul este susținut de guvernul suedez care subliniază că Decizia 94/90 și codul de conduită, considerate împreună, constituie un act juridic cu caracter obligatoriu, care conferă drepturi cetățenilor și impune obligații Comisiei.

34 Comisia contestă natura juridică pe care reclamantul o atribuie Deciziei 94/90 și codului de conduită. Aceasta explică faptul că respectivele documente constituie doar punerea practică în aplicare a orientării politice din declarațiile statelor membre și ale Consiliului European, citate la punctele de mai sus. Comisia consideră că, interpretate corect, Decizia 94/90 și codul de conduită nu conferă cetățenilor niciun drept absolut sau fundamental de a avea acces la documente, ci doar dreptul ca cererile acestora de acces la documente să fie analizate în conformitate cu principiile și procedurile stabilite de aceste documente.

35 În continuare, reclamantul amintește că excepțiile prevăzute de codul de conduită trebuie să fie interpretate în mod restrictiv, *a fortiori* atunci când principiul general în cauză este important, și în lumina acestui principiu general, astfel încât să evite neîndeplinirea obiectivului specific al codului de conduită, care constă în a conferi publicului „cel mai larg acces posibil la documente”. În sprijinul tezei sale, reclamantul menționează principiile ce rezultă din jurisprudența Curții de Justiție privind libera circulație a persoanelor și libertatea de stabilire (Hotărârile Curții din 19 decembrie 1968, Salgoil, 13/68, Rec., p. 661, din 21 iunie 1974, Reyners, 2/74, Rec., p. 631, și din 27 octombrie 1977, Bouchereau, 30/77, Rec., p. 1999), precum și libera circulație a mărfurilor (Hotărârile Curții din 25 ianuarie 1977, Bauhuis, 46/76, Rec., p. 5, și din 17 iunie 1981, Comisia/Irlanda, 113/80, Rec., p. 1625).

36 În plus, reclamantul consideră că, având în vedere importanța obiectivului urmărit de codul de conduită și istoricul legislativ al acestuia, Comisia nu poate invoca excepțiile în mod general, ci trebuie să stabilească, pentru fiecare situație în parte, „motivele imperative” pentru care sunt îndeplinite condițiile de aplicare a excepției. În această privință, reclamantul citează Ordonanța pronunțată de Curte la 6 decembrie 1990, Zwartveld și alții (C-2/88 Imm, Rec., p. I-4405, punctele 11 și 12).

37 Comisia răspunde că reclamantul a înțeles greșit valoarea juridică a codului de conduită și natura excepțiilor sale, acestea din urmă constituind doar limitele sau parametrii obligației pe

care Comisia însăși și-a asumat-o. Aceasta consideră că, întrucât urmărește doar să pună în aplicare o orientare politică generală, codul de conduită nu are aceeași valoare ca și normele fundamentale care decurg din tratat. Prin urmare, jurisprudența invocată de reclamant este lipsită de relevanță.

38 Comisia mai adaugă faptul că trebuie făcută o distincție între excepțiile prevăzute de codul de conduită în funcție de caracterul obligatoriu sau facultativ al acestora. De asemenea, Comisia precizează că, atunci când invocă o „excepție obligatorie”, nu trebuie să pună în balanță interesele sale și cele ale persoanei care a solicitat accesul la documente. Într-adevăr, aceasta pretinde că, în acest caz, punerea în balanță a intereselor a fost făcută chiar în momentul adoptării codului de conduită, ținând seama de natura intereselor în cauză cu titlu de „excepții obligatorii”. În schimb, atunci când aceasta invocă o „excepție facultativă”, punerea în balanță a intereselor are loc, conform Comisiei, în acel moment.

39 În al doilea rând, reclamantul contestă trimiterea, din decizia în litigiu, la excepția întemeiată pe protejarea interesului public și la excepția întemeiată pe protejarea interesului instituției privind secretul deliberărilor sale.

40 Astfel, pe de o parte, reclamantul pretinde că excepția întemeiată pe protejarea interesului public a fost interpretată prea larg de către Comisie, care i-a refuzat accesul la toate documentele referitoare la procedura privind neîndeplinirea obligațiilor, fără a ține seama de conținutul acestor documente, de circumstanțele specifice ale diferitelor anchete și de perioada de timp scursă de la sfârșitul anchetelor. Reclamantul consideră că o asemenea interpretare compromite în mod serios principalele două obiective ale politicii comunitare privind accesul la documente, și anume creșterea transparenței procesului decizional și întărirea încrederii publicului în administrația comunitară. Acesta pretinde că niciun motiv nu justifică, ca regulă generală, realizarea în condiții de confidențialitate absolută a procedurilor privind neîndeplinirea obligațiilor. Mai mult, Comisia nu poate să refuze accesul la documentele referitoare la procedurile privind neîndeplinirea obligațiilor fără a preciza, în fiecare caz, motivele imperative pentru care comunicarea documentelor este de natură să aducă atingere protejării interesului public.

41 Pe de altă parte, reclamantul consideră că utilizarea, în decizia în litigiu, a excepției întemeiate pe protejarea interesului instituției privind secretul deliberărilor sale nu îndeplinește condițiile stabilite de codul de conduită. Astfel, reclamantul pretinde că, fără a pune în balanță interesele Comisiei cu dreptul reclamantului de a avea acces la documentele în cauză, aceasta s-a limitat la a pretinde că documentele în cauză priveau deliberările sale interne. Mai mult, întrucât documentele în cauză se referă la o procedură încheiată în octombrie 1992, reclamantul consideră că doar circumstanțe excepționale ar putea justifica faptul că Comisia se prevaleară în continuare de această excepție. De asemenea, reclamantul subliniază că nu au fost furnizate de către Comisie „motivele imperative” necesare, contrar cerințelor jurisprudenței (Ordonanța Zwartveld și alții, citată anterior, punctele 11 și 12).

42 Guvernul suedez, cu toate că recunoaște existența unei marje de apreciere de care beneficiază Comisia atunci când invocă excepția întemeiată pe protejarea interesului instituției privind secretul deliberărilor sale, remarcă faptul că interesele trebuie să fie puse în balanță separat și individual pentru fiecare document. Acesta amintește că reclamantul nu a solicitat doar accesul la documentele privind o eventuală încălcare a dreptului comunitar de către Irlanda, ci și la documentele privind problema utilizării de fonduri structurale pentru proiectul de la Mullaghmore. Faptul că reclamantul nu a primit niciun document demonstrează că nu a fost efectuată de către Comisie o punere în balanță a intereselor pentru fiecare document.

43 Comisia contestă faptul că a făcut în mod greșit trimitere, în decizia în litigiu, la excepțiile prevăzute de codul de conduită. Astfel, pe de o parte, Comisia constată că, din formularea codului de conduită, rezultă caracterul obligatoriu al anumitor excepții consacrate în acesta; codul de conduită precizează că „instituțiile refuză accesul la orice document a cărui divulgare ar putea aduce atingere [...]”. Excepția întemeiată pe protejarea interesului public face parte din aceste „excepții obligatorii”.

44 Prin urmare, din redactarea codului de conduită rezultă că, atunci când există riscul ca prin comunicarea documentelor să se aducă atingere protejării interesului public, aplicarea excepției este obligatorie, iar Comisia este obligată să refuze accesul la documentele respective. Aceasta adaugă faptul că astfel de „excepții obligatorii” constituie, în sine, motive imperative. De altfel, Comisia subliniază că, în codul de conduită, sunt date exemple de diverse interese care trebuie să fie protejate.

45 Comisia precizează că relația pe care o are cu statele membre în cadrul procedurilor privind neîndeplinirea obligațiilor ține de obligația sa de cooperare loială cu acestea, consacrată la articolul 5 din tratat. Această cooperare permite părților să înceapă negocieri pentru a ajunge la un acord amiabil. Or, în speță, tocmai acest dialog direct și deschis a permis obținerea unui compromis cu autoritățile irlandeze. Prin urmare, Comisia consideră că trebuie să fie refuzat accesul la documentele referitoare la o procedură privind neîndeplinirea obligațiilor, ținând seama de protejarea interesului public, impusă în codul de conduită.

46 Prin urmare, nu i se poate reproșa Comisiei faptul că nu a ținut seama de particularitățile proprii cazului Mullaghmore, deoarece, întrucât ancheta referitoare la o eventuală neîndeplinire a obligațiilor intră în mod automat în domeniul de aplicare a excepției întemeiate pe protejarea interesului public, nu este necesară motivarea aplicării excepției pentru fiecare anchetă în parte.

47 De asemenea, Comisia remarcă faptul că trecerea unei anumite perioade de timp de la închiderea dosarului Mullaghmore în octombrie 1992 nu o poate împiedica să invoce excepția întemeiată pe protejarea interesului public. Comisia susține că, întrucât nu a fost adoptată nicio decizie în cadrul vreunei proceduri, autoritățile irlandeze erau obligate să respecte garanțiile pe care le-au oferit, ținând seama de obligația acestora de cooperare loială, prevăzută la articolul 5 din tratat. Mai mult, Comisia amintește faptul că, în acea perioadă, cazul Mullaghmore făcea încă obiectul unui litigiu, deoarece procedura de recurs împotriva hotărârii pronunțate de Tribunal la 23 septembrie 1994 în cauza An Taisce și WWF UK/Comisia era în continuare pe rolul Curții (An Taisce și WWF UK/Comisia, C-325/94 P, citată anterior).

48 De asemenea, guvernul francez și Guvernul Regatului Unit susțin că, din formularea codului de conduită reiese în mod clar faptul că excepția întemeiată pe protejarea interesului public este obligatorie și că, în consecință, Comisia trebuie să refuze accesul la documentele pe care le deține atunci când divulgarea acestora poate să aducă atingere interesului public. Guvernele acestor două state membre confirmă, de altfel, necesitatea creării unui climat de încredere reciprocă în timpul discuțiilor care precedă o eventuală procedură privind neîndeplinirea obligațiilor. Acestea susțin că este în interesul Comunității să i se permită Comisiei discutarea eventualelor încălcări, de către statele membre, ale dreptului comunitar în condiții de confidențialitate absolută, pentru a se ajunge la o soluționare pe cale amiabilă. În plus, conform Guvernului Regatului Unit, doar posibilitatea de divulgare a documentelor în viitor este suficientă pentru a aduce atingere acestui climat de încredere, astfel încât închiderea unei proceduri nu pune capăt aplicării acestei excepții.

49 Pe de altă parte, Comisia susține că utilizarea termenului „poate”, în formularea excepției întemeiate pe protejarea interesului instituției privind secretul deliberărilor sale, arată că aceasta dispune, în acest caz, de o putere discreționară. Mai mult, Comisia remarcă faptul că rezultă în mod clar din formularea deciziei în litigiu că secretul deliberărilor sale pe care l-a invocat nu privește proceduri interne sau deliberări de natură administrativă, ci un anumit tip de proceduri de natură cvasi-jurisdicțională, și anume examinarea și ancheta privind neîndeplinirea obligațiilor, inclusiv contactele dintre Comunitate și statele membre cu privire la aceste anchete. Deoarece secretul deliberărilor sale privește elemente identice cu cele reglementate de excepția întemeiată pe protejarea interesului public, dreptul Comisiei de a invoca prima excepție este exact același cu dreptul acesteia de a o invoca pe a doua. În plus, Comisia respinge argumentul guvernului suedez și subliniază faptul că, dacă ar fi obligată să motiveze aplicarea excepției privind confidențialitatea în raport cu conținutul fiecărui document în parte, această excepție ar fi lipsită de utilitate.

– Cu privire la încălcarea articolului 190 din tratat

50 Reclamantul susține că decizia în litigiu nu îndeplinește cerința unei motivări suficiente în ceea ce privește articolul 190 din tratat, deoarece conține doar simple afirmații generale care nu fac referire la circumstanțele specifice ale cauzei. Reclamantul insistă, din nou, asupra lipsei trimiterii la „motivele imperative” care justifică refuzul Comisiei și asupra lipsei punerii în balanță a intereselor în această privință.

51 Guvernul suedez observă că decizia în litigiu nu indică motivele care justifică refuzul accesului la fiecare document în parte. De asemenea, acesta susține că formularea deciziei în litigiu nu indică în mod clar excepția pe baza căreia a fost refuzat accesul la fiecare document în parte.

52 Comisia răspunde că decizia în litigiu prezintă în mod clar elementele de drept și de fapt pe care se bazează. Comisia susține că argumentele prezentate de reclamant cu privire la al doilea motiv se bazează pe o înțelegere greșită a obligației impuse la articolul 190 din tratat, în măsura în care aceste argumente urmăresc să conteste validitatea deciziei în litigiu și nu caracterul suficient al motivării acesteia.

Aprecierea Tribunalului

53 În primul rând, este necesar să se stabilească, pe de o parte, natura juridică a Deciziei 94/90 care adoptă, la articolul 1, codul de conduită și, pe de altă parte, domeniul de aplicare a excepțiilor prevăzute în acest cod de conduită.

54 Astfel, este evident, mai întâi, că Decizia 94/90 constituie răspunsul Comisiei la cererile Consiliului European de a reflecta la nivel comunitar dreptul cetățenilor, recunoscut de majoritatea legislațiilor statelor membre, de a avea acces la documentele deținute de autoritățile publice. Întrucât legiuitorul comunitar nu a adoptat o reglementare generală privind dreptul publicului de a avea acces la documentele deținute de instituțiile comunitare, acestora le revine obligația, în temeiul competenței lor de organizare internă, de a adopta măsurile necesare pentru a răspunde la – și a analiza – cererile de acces la documente într-un mod care corespunde intereselor unei bune administrări [a se vedea Hotărârea Curții din 30 aprilie 1996, Țările de Jos/Consiliul, C-58/94, Rec., p. I-2169, punctele 34-37, privind decizia echivalentă adoptată de Consiliu (Decizia 93/731/CE, din 20 decembrie 1993, privind accesul publicului la documentele Consiliului, JO L 340, p. 43, denumită în continuare „Decizia 93/731”)].

55 Prin adoptarea Deciziei 94/90, Comisia a arătat cetățenilor care doreau să obțină accesul la documentele pe care aceasta le deține că cererile acestora vor fi analizate conform procedurilor, condițiilor și excepțiilor prevăzute în acest scop. Prin urmare, Decizia 94/90 este un act care poate conferi terților drepturi pe care Comisia este obligată să le respecte, chiar dacă această decizie reprezintă, în mod efectiv, o serie de obligații pe care Comisia și le-a asumat în mod voluntar cu titlu de măsuri de organizare internă.

56 În continuare, trebuie precizat domeniul de aplicare a excepțiilor conținute în codul de conduită. În această privință, trebuie amintit că, atunci când este stabilit un principiu general și când sunt stabilite excepții de la acest principiu, acestea din urmă trebuie să fie interpretate și aplicate în mod restrictiv, astfel încât să nu aibă ca efect neaplicarea principiului general. Prin urmare, în speță, motivele respingerii unei cereri de acces la documente ale Comisiei, reluate în codul de conduită cu titlul de excepții, trebuie să fie interpretate astfel încât să nu facă imposibilă realizarea obiectivului de transparență exprimat în răspunsul Comisiei la cererile Consiliului European (a se vedea punctele 2 și 54 de mai sus).

57 Tribunalul constată că există două categorii de excepții de la principiul general de acces al cetățenilor la documentele Comisiei, care figurează în codul de conduită și corespund, de altfel, dispozițiilor articolului 4 din Decizia 93/731.

58 Formularea primei categorii, redactată în termeni imperativi, prevede că „instituțiile refuză accesul la orice document a cărui divulgare ar putea aduce atingere [... în special] protejării interesului public (siguranță publică, relații internaționale, stabilitate monetară, proceduri juridictionale, activități de inspecție și de anchetă)” (a se vedea punctul 9 de mai sus). Rezultă că este obligația Comisiei să refuze accesul la documentele care intră sub incidența uneia dintre excepțiile care se găsesc în această primă categorie, atunci când se dovedește că această din urmă circumstanță există (a se vedea, pentru dispozițiile corespondente ale Deciziei 93/731, Hotărârea Tribunalului din 19 octombrie 1995, Carvel și Guardian Newspapers/Consiliul, T-194/94, Rec., p. II-2765, punctul 64).

59 În schimb, formularea celei de-a doua categorii, redactată în termeni facultativi, prevede că „de asemenea, [Comisia] poate refuza accesul pentru a proteja interesul instituției cu privire la secretul deliberărilor sale (a se vedea punctul 9 de mai sus). Prin urmare, Comisia beneficiază de o putere de apreciere care îi permite să respingă, după caz, o cerere de acces la documente care are legătură cu deliberările acesteia. Cu toate acestea, Comisia trebuie să exercite această putere de apreciere punând în balanță în mod real, pe de o parte, interesul cetățeanului de a obține accesul la aceste documente și, pe de altă parte, eventualul interes al acesteia de a păstra secretul deliberărilor sale (a se vedea, pentru dispozițiile corespondente ale Deciziei 93/731, Hotărârea Carvel și Guardian Newspapers/Consiliul, citată anterior, punctele 64 și 65).

60 Tribunalul consideră că distincția între cele două categorii de excepții prevăzute de codul de conduită se explică prin natura intereselor pe care categoriile respective urmăresc să le protejeze. Prima categorie, care conține „excepțiile obligatorii”, protejează, într-adevăr, interesele terților sau ale publicului în general, în cazuri în care divulgarea anumitor documente de către instituția în cauză riscă să aducă atingere unor persoane care, în mod legitim, ar putea refuza accesul la documentele menționate anterior, dacă documentele s-ar afla în posesia lor. În schimb, a doua categorie se referă la deliberările interne ale instituției, fiind puse în discuție doar interesele instituției.

61 Cu toate acestea, Comisia este îndreptățită să invoce împreună o excepție din prima categorie și o excepție din a doua categorie pentru a refuza acordarea accesului la documentele pe care le deține, nicio dispoziție din Decizia 94/90, inclusiv codul de conduită, neinterzicându-i acest lucru. Într-adevăr, nu poate fi exclusă posibilitatea ca divulgarea anumitor documente de către Comisie să aducă atingere atât intereselor protejate de prima categorie de excepții, cât și interesului Comisiei de a păstra secretul deliberărilor sale.

62 Ținând seama de aceste elemente, trebuie examinat, în al doilea rând, dacă documentele referitoare la o anchetă privind o eventuală încălcare a dreptului comunitar, care poate conduce la deschiderea unei proceduri în temeiul articolului 169 din tratat, îndeplinesc condițiile cerute pentru invocarea de către Comisie a excepției întemeiate pe protejarea interesului public, care face parte din prima categorie de excepții prevăzute în codul de conduită.

63 În această privință, Tribunalul consideră că, în asemenea situații, confidențialitatea pe care statele membre sunt îndreptățite să o aștepte de la Comisie justifică, în temeiul protejării interesului public, refuzul accesului la documentele privind anchetele care pot conduce, eventual, la o procedură privind neîndeplinirea obligațiilor, chiar și după trecerea unei perioade de timp de la închiderea acestor anchete.

64 Este necesar să se precizeze că, totuși, Comisia nu se poate limita la invocarea eventualei deschideri a unei proceduri privind neîndeplinirea obligațiilor pentru a justifica, în temeiul protejării interesului public, refuzul accesului la toate documentele menționate în cererea făcută de un cetățean. Într-adevăr, Tribunalul consideră că este obligația Comisiei de a indica, cel puțin în funcție de categoria de documente, motivele pentru care consideră că documentele menționate în cererea care îi este adresată au legătură cu o eventuală deschidere a unei proceduri privind neîndeplinirea obligațiilor, precizând la ce se referă documentele în cauză și, în special, dacă acestea privesc activități de inspecție și de anchetă care implică constatarea unei eventuale neîndepliniri a obligațiilor prevăzute de dreptul comunitar.

65 Cu toate acestea, obligația despre care este vorba la punctul precedent nu înseamnă că, în toate cazurile, Comisia trebuie să furnizeze, pentru fiecare document, „motivele imperative” care justifică aplicarea excepției întemeiate pe protejarea interesului public, riscând astfel să compromită funcția esențială a excepției în cauză, astfel cum rezultă aceasta din chiar natura interesului public care trebuie să fie protejat și din caracterul obligatoriu al acestei excepții. Într-adevăr, poate părea imposibil să se indice, pentru fiecare document, motivele care justifică confidențialitatea, fără a divulga conținutul acestuia și, prin urmare, fără a priva excepția de finalitatea sa esențială.

66 În al treilea rând, trebuie analizat dacă decizia în litigiu răspunde cerințelor de motivare care rezultă din articolul 190 din tratat. În această privință, trebuie amintit, mai întâi, că obligația de motivare individuală a deciziilor are ca dublu obiectiv să permită, pe de o parte, persoanelor interesate să cunoască justificările măsurii adoptate astfel încât să își poată apăra drepturile, și, pe de altă parte, instanței comunitare să își exercite controlul asupra legalității deciziei (a se vedea, în special, Hotărârea Curții din 14 februarie 1990, Delacre și alții/Comisia, C-350/88, Rec., p. I-395, punctul 15, și Hotărârea Tribunalului din 12 ianuarie 1995, Branco/Comisia, T-85/94, Rec., p. II-45, punctul 32).

67 În continuare, Tribunalul subliniază că, în decizia în litigiu, Secretarul General al Comisiei se prevalează, în același timp, de excepția întemeiată pe protejarea interesului instituției privind secretul deliberărilor sale, precum și de excepția întemeiată pe protejarea interesului public, pentru a-și justifica refuzul de a permite accesul la toate documentele menționate în



cererile reclamantului, atât în ceea ce privește DG XVI, cât și DG XI, și fără a face vreo distincție între diferitele documente deținute de direcțiile generale respective. În decizia în litigiu, Secretarul General al Comisiei confirmă, de asemenea, refuzurile trimise reclamantului, pe de o parte, de DG XVI, doar pe baza excepției întemeiate pe protejarea interesului instituției privind secretul deliberărilor sale (a se vedea punctul 16 de mai sus) și, pe de altă parte, de DG XI, pe baza excepției întemeiate pe protejarea interesului public și a excepției întemeiate pe protejarea interesului instituției privind secretul deliberărilor sale (a se vedea punctul 15 de mai sus). Pentru a verifica dacă motivarea deciziei în litigiu răspunde cerințelor articolului 190 din tratat, trebuie examinate, coroborat, conținutul acesteia și cel al scrisorilor de la DG XVI din 24 noiembrie 1994 (a se vedea punctul 16 de mai sus) și de la DG XI din 17 noiembrie 1994 (a se vedea punctul 15 de mai sus).

68 În ceea ce privește refuzul privind cererea reclamantului de acces la documentele deținute de DG XVI, trebuie constatat că, dincolo de trimiterea generală la excepția întemeiată pe protejarea interesului public, decizia în litigiu confirmă conținutul scrisorii de la DG XVI din 24 noiembrie 1994. Or, în această scrisoare, DG XVI invocă numai excepția întemeiată pe protejarea interesului instituției privind secretul deliberărilor sale.

69 Deoarece Comisia s-a limitat la a confirma, în decizia în litigiu, conținutul scrisorii de la DG XVI din 24 noiembrie 1994, fără a preciza nici faptul că trimiterea generală la excepția întemeiată pe protejarea interesului public se referă, de asemenea, la documentele menționate în cererea reclamantului adresată DG XVI, nici legătura care există între documentele deținute de această direcție generală și eventuala deschidere a unei proceduri privind neîndeplinirea obligațiilor, din aceasta trebuie dedus faptul că decizia în litigiu și-a limitat motivarea respingerii acestei cereri doar la excepția întemeiată pe protejarea interesului instituției privind secretul deliberărilor sale, astfel cum este prezentată aceasta în scrisoarea de la DG XVI din 24 noiembrie 1994.

70 Or, nici din decizia în litigiu, nici din scrisoarea de la DG XVI din 24 noiembrie 1994, nu rezultă că a fost îndeplinită de către Comisie obligația de a pune în balanță în mod real interesele implicate, obligație prevăzută de dispozițiile codului de conduită (a se vedea punctul 59 de mai sus), deoarece atât decizia în litigiu, cât și scrisoarea de la DG XVI din 24 noiembrie 1994, se limitează la a menționa excepția întemeiată pe protejarea interesului instituției privind secretul deliberărilor sale pentru a respinge cererea reclamantului, fără a menționa vreo punere în balanță a intereselor implicate.

71 În plus, Comisia nu poate să pretindă acum în fața Tribunalului, astfel cum a făcut în scrisoarea din 18 iulie 1996, prin care a răspuns la o întrebare a Tribunalului (a se vedea punctul 24 de mai sus), că toate documentele în cauză, inclusiv cele deținute de DG XVI, intră sub incidența excepției întemeiate pe protejarea interesului public, deoarece decizia în litigiu face trimitere în mod expres la scrisoarea de la DG XVI din 24 noiembrie 1994 care nu menționează excepția întemeiată pe protejarea interesului public.

72 Rezultă că, în măsura în care privește cererea reclamantului privind documentele deținute de DG XVI, decizia în litigiu nu răspunde cerințelor de motivare prevăzute la articolul 190 din tratat și, prin urmare, trebuie să fie anulată în această privință.

73 În ceea ce privește refuzul cererii reclamantului de acces la documentele deținute de DG XI, trebuie constatat că atât decizia în litigiu, cât și scrisoarea de la DG XI din 17 noiembrie 1994 (a se vedea punctul 20 de mai sus), invocă atât excepția întemeiată pe protejarea interesului instituției privind secretul deliberărilor sale, cât și excepția întemeiată pe protejarea

interesului public, ceea ce, în sine, nu se poate considera ca fiind incompatibil cu dispozițiile codului de conduită (a se vedea punctul 61 de mai sus).

74 Cu toate acestea, Tribunalul observă, în primul rând, că, deși Comisia prezintă în termeni generali, în decizia în litigiu, motivele pentru care consideră că excepția întemeiată pe protejarea interesului public trebuie să fie aplicată documentelor referitoare la anchetele privind o eventuală încălcare a dreptului comunitar care pot conduce la deschiderea unei proceduri în temeiul articolului 169 din tratat, aceasta nu a arătat, nici măcar în funcție de categoria de documente, motivele pentru care consideră că documentele menționate în cererea adresată de reclamant către DG XI aveau toate legătură cu eventuala deschidere a unei proceduri privind neîndeplinirea obligațiilor (a se vedea punctul 64 de mai sus).

75 În continuare, trebuie constatat că, în scrisoarea sa din 17 noiembrie 1994, DG XI nu a mai menționat, nici măcar în funcție de categoria de documente, motivele pentru care consideră că documentele care i-au fost solicitate intră toate sub incidența excepției întemeiate pe protejarea interesului public. Într-adevăr, aceasta s-a limitat la a explica faptul că „în cazul documentelor pe care le-ați solicitat, excepțiile pertinente sunt cele privind protejarea interesului public (în special, activități de inspecție și de anchetă) și protejarea interesului Comisiei privind secretul deliberărilor sale. Documentele pe care le-ați solicitat se referă la examinarea de plângeri, precum și la deliberări interne ale Comisiei” (a se vedea punctul 15 de mai sus).

76 În cele din urmă, deoarece Comisia s-a abținut să arate, atât în decizia în litigiu, cât și în scrisoarea de la DG XI din 17 noiembrie 1994, că toate documentele menționate în cererea pe care reclamantul a adresat-o către DG XI intrau sub incidența excepției întemeiate pe protejarea interesului public și, în același timp, a invocat excepția întemeiată pe protejarea interesului instituției privind secretul deliberărilor sale, reclamantul nu putea să excludă posibilitatea ca accesul la o parte dintre documentele deținute de DG XI să îi fi fost refuzat doar pentru că acestea intrau sub incidența excepției întemeiate pe protejarea interesului instituției privind secretul deliberărilor sale. Or, nici conținutul deciziei în litigiu, nici cel al scrisorii de la DG XI din 17 noiembrie 1994, nu îi permit reclamantului și, prin urmare, nici Tribunalului, să verifice dacă a fost îndeplinită de către Comisie obligația de a pune în balanță în mod real interesele implicate, obligație prevăzută de dispozițiile codului de conduită (a se vedea punctul 59 de mai sus), deoarece amândouă invocă excepția întemeiată pe protejarea interesului instituției privind secretul deliberărilor sale, fără a menționa vreo punere în balanță a intereselor implicate.

77 Rezultă că, în măsura în care privește cererea reclamantului adresată către DG XI, decizia în litigiu nu răspunde cerințelor de motivare prevăzute la articolul 190 din tratat și, prin urmare, trebuie să fie anulată în această privință.

78 Pentru aceste motive, Tribunalul consideră că acțiunea este întemeiată și că decizia în litigiu trebuie să fie anulată.

### **Cu privire la cheltuielile de judecată**

79 În conformitate cu articolul 87 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a căzut în pretenții, trebuie obligată la plata cheltuielilor de judecată, ținând seama de pretențiile reclamantului. În temeiul articolului 87 alineatul (4) din același regulament, statele membre și instituțiile care au intervenit în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată. În consecință, Regatul Suediei, care a intervenit în sprijinul pretențiilor

prezentate de către reclamant, și Republica Franceză și Regatul Unit, care au intervenit în sprijinul pretențiilor prezentate de către Comisie, vor suporta propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a patra extinsă)

declară și hotărăște:

**1) Anulează Decizia Comisiei din 2 februarie 1995 prin care se refuză reclamantului accesul la documentele Comisie privind examinarea proiectului de construire a unui centru de informare la Mullaghmore (Irlanda).**

**2) Comisia va suporta, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, cheltuielile de judecată ale reclamantului.**

**3) Regatul Suediei, Republica Franceză și Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord vor suporta propriile cheltuieli de judecată.**

Lenaerts

Azizi

García-Valdecasas

Cooke

Lindh

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 5 martie 1997.

Grefier

H. Jung

Președinte

K. Lenaerts