

Cauza C-470/19**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

17 iunie 2019

Instanța de trimitere:

High Court (Irlanda)

Data deciziei de trimitere:

21 mai 2019

Recurentă:

Friends of the Irish Environment Limited

Intimat:

Commissioner for Environmental Information

Obiectul procedurii principale

Cauza aflată pe rolul instanței de trimitere are ca obiect cererea de acces la informații despre mediu formulată de recurentă în vederea obținerii accesului la actele judiciare deținute de Courts Service of Ireland (primul intervenient) în legătură cu procedura judiciară *X și Y* (al doilea intervenient) împotriva *An Bord Pleanála* (Comisia națională pentru soluționarea contestațiilor în materie de amenajare a teritoriului) (al treilea intervenient) 2013 450 JR ([2016] IEHC 134) în care a fost pronunțată o hotărâre de către High Court [Înalta Curte] a Irlandei la 25 februarie 2016 și împotriva căreia nu a fost formulată o cale de atac.

Obiectul și temeiul juridic al cererii de decizie preliminară

Prezenta cerere de decizie preliminară este formulată în temeiul articolului 267 TFUE. Instanța de trimitere solicită o interpretare a articolului 2 punctul 2 din Directiva 2003/4/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 28 ianuarie 2003 privind accesul publicului la informațiile despre mediu și de abrogare a Directivei 90/313/CEE a Consiliului.

Întrebarea preliminară

Controlul accesului la actele judiciare referitoare la o procedură în care s-a pronunțat o hotărâre definitivă, în care termenul pentru introducerea unei căi de atac a expirat și în care nicio cale de atac sau o nouă solicitare nu este pendinte, dar în care este posibilă formularea de cereri suplimentare în împrejurări speciale, constituie o exercitare a „capacităților judiciare” în sensul articolului 2 punctul 2 din Directiva 2003/4/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 28 ianuarie 2003 privind accesul publicului la informațiile despre mediu și de abrogare a Directivei 90/313/CEE a Consiliului?

Convențiile internaționale

Convenția privind accesul la informații, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în probleme de mediu (denumită în continuare „Convenția de la Aarhus”).

Dispozițiile din dreptul Uniunii invocate

Articolul 1 și articolul 2 punctele 2 și 4 din Directiva 2003/4/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 28 ianuarie 2003 privind accesul publicului la informațiile despre mediu și de abrogare a Directivei 90/313/CEE a Consiliului (denumită în continuare „directiva”), considerentele (1), (9), (11) și (16).

Articolul 4 alineatul (2) 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 (denumit în continuare „Regulamentul nr. 1049/2001”).

Regulamentul (CE) nr. 1367/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 6 septembrie 2006 privind aplicarea, pentru instituțiile și organismele comunitare, a dispozițiilor Convenției de la Aarhus privind accesul la informație, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în domeniul mediului (denumit în continuare „Regulamentul Aarhus”).

Articolul 255 din Tratatul de instituire a Comunității Europene.

Articolul 15 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

Articolul 23 alineatul (1) litera (f) din Regulamentul (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE (Regulamentul general privind protecția datelor).

Articolul 38 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Tribunalului.

Hotărârea din 14 februarie 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71.

Concluziile avocatei generale Sharpston prezentate în cauza Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2011:413.

Hotărârea din 18 iulie 2013, Deutsche Umwelthilfe, C-515/11, EU:C:2013:523.

Concluziile avocatului general Poiares Maduro prezentate în cauzele conexe Suedia și API/Comisia și Comisia/API, C-514/07 P, C-528/07 P și C-532/07 P, EU:C:2009:592 (denumită în continuare „cauza API”).

Hotărârea din 21 septembrie 2010, Suedia și alții/API și Comisia, C-514/07 P, C-528/07 P și C-532/07 P, EU:C:2010:541.

Hotărârea din 18 iulie 2017, Comisia/Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563.

Hotărârea din 19 decembrie 2013, Fish Legal și Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853 (denumită în continuare „Hotărârea Fish Legal”).

Hotărârea din 25 iulie 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiențe ale sistemului judiciar), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586 (denumită în continuare „Hotărârea LM”).

Dispozițiile de drept național invocate

Regulamentele Comunităților Europene (accesul la informații despre mediu) 2017-2018 (reglementările naționale de transpunere a directivei) (denumite în continuare „regulamentele”)

Articolul 65 din Legea privind administrația judiciară din 1926 (denumită în continuare „Legea din 1926”)

Articolul 6 alineatul (1) din Legea privind accesul liber la informații din 1997

Prezentare generală a legislației naționale privind accesul la actele judiciare

Jurisprudența națională privind accesul terților la actele judiciare pare să fie contradictorie, iar practica nu a fost unificată. Jurisprudența pare să susțină opinia potrivit căreia instanțele dețin controlul asupra administrării actelor judiciare și că actele respective pot fi puse la dispoziția terților numai prin intermediul unei hotărâri judecătorești. Cu toate acestea, într-o cauză s-a recunoscut principiul liberului acces la „documentele care au fost deja făcute publice în ședință publică” și care nu fac obiectul unor obligații de raportare sau al altor restricții.

Jurisprudența relevantă nu a luat în considerare impactul directivei asupra accesului la actele judiciare.

Legislația națională în acest domeniu face referire la controlul accesului la actele judiciare în sensul unei funcții jurisdicționale; normele procedurale ale instanțelor impun terților să solicite permisiunea instanțelor pentru a avea acces la actele judiciare și există instrucțiuni practice cu privire la accesul terților la actele judiciare, dar acestea sunt supuse controlului instanțelor.

Totuși, articolul 6 alineatul (1) din Legea privind accesul liber la informații din 1997 prevede: „Sub rezerva dispozițiilor prezentei legi, orice persoană are drept de acces la orice document deținut de un organism public și, [prin urmare], i se acordă acest drept la cerere, iar dreptul conferit astfel este definit în prezenta lege ca dreptul de acces.”

În plus, în temeiul legislației naționale, este posibilă redeschiderea procedurii după pronunțarea unei hotărâri definitive și/sau după epuizarea căilor de atac. Acest lucru este posibil, deși nu constituie o procedură uzuală, într-un număr limitat de situații, inclusiv în cazul introducerii unei cereri de prelungire a termenului de introducere a unei căi de atac (nu există termen de prescripție pentru formularea unei astfel de cereri), a unei cereri de rectificare a unei preținse erori într-o hotărâre judecătorească sau a unei cereri de anulare a unei hotărâri judecătorești pentru motivul că a fost obținută în mod nelegal.

Ar trebui reținut, de asemenea, că se pot depune cereri pentru accesul la actele judiciare după pronunțarea hotărârilor judecătorești definitive și/sau după epuizarea căilor de atac cu scopul de a pune în executare o tranzacție sau de a stabili temeinicia unei cereri legate de autoritatea de lucru judecat într-o procedură ulterioară.

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii principale

- 1 La 9 iulie 2016, recurenta s-a adresat Courts Service of Ireland și a solicitat copii ale memoriilor, declarațiilor date sub jurământ/probelor, observațiilor scrise și hotărârilor referitoare la litigiul dintre cea de a doua și cea de a treia intervenientă în fața High Court (Înalta Curte). Cererea a fost formulată în temeiul Convenției de la Aarhus, al directivei și al regulamentului.
- 2 La 13 iulie 2016, recurenta a primit un răspuns la cererea sa în care se afirma că Court Service, examinând regulamentul, a considerat că acesta nu putea fi extins pentru a cuprinde documentele depuse în instanță și că la astfel de documente pot avea acces numai părțile la procedură și reprezentanții legali ai acestora.
- 3 La 18 iulie 2016, recurenta a informat Court Service că dorea să se efectueze o reexaminare internă. Întrucât nu a primit un răspuns în termen de o lună, după cum se prevede în regulament, lipsa unui răspuns a fost considerată un refuz care acorda recurenteii dreptul de a formula o cale de atac împotriva intimatului.
- 4 Recurenta a înaintat intimatului cererea de introducere a căii de atac la 15 septembrie 2016, confirmarea de primire fiind dată la 16 septembrie 2016.

- 5 În decizia sa din 31 iulie 2017, intimatul a susținut că Court Service deține actele judiciare aferente procedurilor finalizate, acționând, în același timp, în baza capacității sale judiciare și că, atunci când acționează în această capacitate, Court Service nu este o autoritate publică în sensul articolului 3 alineatul (1) din regulament. În consecință, Commissioner [Comisarul] nu avea competența de a reexamina decizia Courts Service privind cererea de acces la informații despre mediu.

Principalele argumente ale părților din procedura principală

- 6 Argumentația recurentei se bazează pe faptul că intimatul ar fi săvârșit o eroare întrucât nu a acordat „capacităților judiciare” o interpretare autonomă în sensul directivei și întrucât s-a întemeiat aproape exclusiv pe faptul că articolul 65 alineatul (3) din Legea din 1926 nu identifică niciun moment la care se încheie controlul de către Courts Service a documentelor solicitate. Potrivit intimatului, faptul că Legea din 1926 nu specifică un termen final la care încetează controlul jurisdicțional al documentelor înseamnă că Courts Service acționează în baza „capacităților judiciare” în ceea ce privește aceste documente, în mod efectiv și continuu. Abordarea intimatului s-a limitat, pe scurt, la: (a) identificarea aspectului că, în Hotărârea Flachglas, CJUE a luat în considerare legislația națională pentru a identifica funcțiile atribuite ministerului în cauza respectivă, (b) identificarea acelor dispoziții ale dreptului național care reglementează competența Court Service în speță, (c) identificarea aspectului că aceste dispoziții ale dreptului național nu cuprind nicio indicație cu privire la domeniul de aplicare în timp al controlului de către Court Service al actelor judiciare după finalizarea procedurilor și (d) fără nicio altă referire la obiectivele directivei, soluționarea acestei ambiguități într-un mod cu totul contrar scopurilor directivei și constatărilor făcute în mod expres de CJUE în Hotărârea Flachglas.
- 7 Cu toate acestea, având în vedere Hotărârea Flachglas, articolul 2 punctul 2 din directivă trebuie să fie interpretat într-un mod funcțional. CJUE a precizat în Hotărârea Flachglas, în răspunsul său la prima întrebare litera c), că, după finalizarea procedurii legislative, motivele pentru exonerarea în baza „capacităților legislative” încetează să mai fie valabile, iar informațiile trebuie să fie comunicate, sub rezerva excepțiilor prevăzute la articolul 4 din directivă.
- 8 Directiva trebuie să fie interpretată în sens larg, având în vedere considerentele (1), (9), (11) și (16) și articolul 1 din aceasta.
- 9 În plus, astfel cum a arătat avocata generală în cauza Flachglas (punctul 32), în caz de ambiguitate, „directiva trebuie interpretată în sensul că favorizează transparența și accesul la informații”.
- 10 În plus, „capacitățile judiciare” ar trebui interpretate în mod funcțional, în același mod în care „capacitățile legislative” au fost interpretate în Hotărârea Flachglas. În special, la fel ca în cauza Flachglas în ceea ce privește funcția legislativă în litigiu, articolul 2 punctul 2 încetează să producă efecte atunci când procedura s-a

încheiat. Avocata generală a arătat în cauza Flachglas (punctul 55) că, deși este adecvat ca un complet de judecată să delibereze în ședință secretă, „motivele pe baza cărora s-a ajuns la o decizie trebuie puse la dispoziția publicului, alături de elementele de probă și de argumentele pe care judecătorii le-au luat în considerare”. În formarea opiniei sale în cauza Flachglas cu privire la „capacitățile legislative”, avocata generală a analizat atât „sfera judiciară”, cât și sfera legislativă.

- 11 În Hotărârea Deutsche Umwelthilfe, cauza viza aspectul dacă „capacitatea legislativă” ar putea fi extinsă, în cursul procesului legislativ, la un organism care a fost însărcinat cu pregătirea unor instrumente de reglementare. CJUE a susținut că articolul 2 punctul 2 din directivă care prevede derogarea opțională (punctul 22) „nu poate fi interpretat astfel încât să i se extindă efectele dincolo de ceea ce este necesar pentru a asigura protecția intereselor pe care urmărește să le garanteze, iar întinderea derogărilor pe care le prevede trebuie stabilită ținând seama de finalitățile directivei menționate”. De asemenea, CJUE a statuat că motivul exceptării era cel de a asigura buna desfășurare a procedurii de adoptare a legilor și că trebuia să (punctul 28) „determin[e] reținerea unei interpretări restrictive potrivit căreia numai procedurile de natură să conducă la adoptarea unei legi sau a unei norme de rang echivalent sunt vizate de articolul 2 punctul 2 al doilea paragraf prima teză din Directiva 2003/4”.
- 12 CJUE a concluzionat că protecția conferită organismelor care acționează în baza capacităților legislative nu se aplică nicidecum unui organism legislativ însărcinat cu pregătirea unor instrumente de reglementare pentru motivul că acest organism nu a participat la procesul legislativ, astfel cum este prevăzut de directivă, deoarece (punctul 29) „[...] specificitatea procedurii legislative și caracteristicile proprii ale acesteia sunt cele care justifică regimul special al actelor adoptate pe baza capacităților legislative în raport cu dreptul la informare, astfel cum este prevăzut atât de Convenția de la Aarhus, cât și de Directiva 2003/4”.
- 13 În cauza API, Comisia a refuzat accesul la actele judiciare în cazul procedurilor în curs și finalizate, în temeiul articolului 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001, care prevede: „Instituțiile resping cererile de acces la un document în cazul în care divulgarea conținutului ar putea aduce atingere protecției [...] procedurilor judiciare și consultanței juridice”. În ceea ce privește cea de a doua categorie, CJUE a reținut (punctul 131) că acest raționament nu s-ar putea aplica în privința procedurilor finalizate deoarece „nu mai este cazul să se prezume că divulgarea memoriilor aduce atingere activității judiciare a Curții, din moment ce, după finalizarea procedurii, această activitate este terminată” (a se vedea, de asemenea, concluziile avocatului general în această cauză, punctul 31). Hotărârea Comisia/Breyer constituie o afirmare neechivocă a principiilor enunțate în Hotărârea API.
- 14 CJUE face ea însăși obiectul Regulamentului Aarhus și s-a reținut în cadrul ședinței din litigiul principal că, întrucât a omis să facă referire la efectul Regulamentului Aarhus atunci când a discutat despre Regulamentul nr.

1049/2001, observațiile scrise ale intimatului nu au reflectat cu acuratețe situația juridică în ceea ce privește accesul la documentele instituțiilor Uniunii în temeiul ordinii juridice a Uniunii.

- 15 În cele din urmă, articolul 65 din Legea din 1926 poate fi interpretat în conformitate cu Hotărârea Flachglas a CJUE, deoarece nu conține nicio precizare referitoare la domeniul de aplicare temporal al controlului jurisdicțional. În caz contrar, acesta trebuie să fie lăsat neaplicat (Hotărârea din 4 decembrie 2018, The Minister for Justice and Equality și Commissioner of the Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979).
- 16 Intimatul, în ceea ce îl privește, acceptă de asemenea că noțiunea de „capacitate judiciară” este o noțiune autonomă a dreptului Uniunii. Cu toate acestea, este necesar să se țină seama de „contextul juridic și constituțional” relevant prevăzut de dreptul național pentru a stabili dacă activitatea în cauză intră sub incidența noțiunii autonome de „capacitate judiciară” în temeiul dreptului Uniunii (a se vedea concluziile avocatei generale prezentate în cauza Flachglas, punctul 62, precum și Hotărârea Fish Legal, punctul 48).
- 17 „The Aarhus Convention: an Implementation Guide” [Ghidul de aplicare a Convenției de la Aarhus] precizează că definiția „autorității publice” nu include organisme sau instituții care acționează cu capacitate judiciară. Deși ghidul nu este obligatoriu, acesta poate fi considerat un document explicativ (Hotărârea Fish Legal, punctul 38).
- 18 În conformitate cu dreptul Uniunii, control accesului la dosarul unei cauze după pronunțarea hotărârilor definitive și epuizarea căilor de atac în cadrul procedurilor este recunoscut ca o exercitare a „capacităților judiciare”. Astfel cum s-a arătat în Hotărârea API, excluderea CJUE din rândul instituțiilor supuse, potrivit articolului 255 CE, obligațiilor respective se justifică „tocmai prin natura activității judiciare pe care aceasta trebuie să o exercite” (punctul 82).
- 19 Potrivit articolului 15 alineatul (3) TFUE, instanțele Uniunii sunt în prezent supuse cerinței privind dreptul de acces numai în cazul în care „exercită funcții administrative”.
- 20 Articolul 23 alineatul (1) litera (f) din Regulamentul general privind protecția datelor prevede că dreptul Uniunii sau dreptul intern care se aplică operatorului de date sau persoanei împuternicite de operator poate restricționa printr-o măsură legislativă domeniul de aplicare al obligațiilor și al drepturilor prevăzute de regulament „atunci când o astfel de restricție respectă esența drepturilor și libertăților fundamentale și constituie o măsură necesară și proporțională într-o societate democratică, pentru a asigura: [...] (f) protejarea independenței judiciare și a procedurilor judiciare”.
- 21 Astfel cum s-a statuat în Hotărârea Comisia/Breyer (punctul 45) „nici Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, nici regulamentele de procedură ale

instanțelor Uniunii nu prevăd dreptul de acces al terților la memoriile depuse în cadrul unor proceduri judiciare”.

- 22 Articolul 38 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Tribunalului prevede că „niciun terț, persoană privată sau publică, nu poate avea acces la dosarul unei cauze decât cu autorizarea expresă a președintelui Tribunalului, dată după ascultarea părților”.
- 23 Regulamentul Aarhus se aplică CJUE, însă numai în limitele prevăzute de articolul 15 alineatul (3) TFUE, în măsura în care CJUE intră sub incidența Regulamentului Aarhus numai în ceea ce privește funcțiile sale administrative.
- 24 Este invocată, de asemenea, noțiunea de independență a justiției în dreptul Uniunii. În Hotărârea LM (punctul 63), CJUE se referă la ceea ce aceasta califică drept aspect „de ordin extern” al independenței, care include o cerință ca instanța „să își exercite funcțiile în mod complet autonom” și „fără a fi supusă vreunei legături ierarhice sau de subordonare și fără să primească dispoziții sau instrucțiuni, indiferent de originea lor, și să fie astfel protejată de intervenții sau de presiuni exterioare susceptibile să aducă atingere independenței de judecată a membrilor săi și să influențeze deciziile acestora”.
- 25 În cauza Flachglas, avocata generală face o distincție între exercitarea funcțională și structurală a capacităților legislative sau judiciare.
- 26 În cauza Flachglas, CJUE a statuat (punctul 49) că era necesară reținerea „unei interpretări funcționale” a noțiunii „organisme sau instituții care acționează [în baza capacităților] legislativ[e]”. Acest lucru a însemnat că, în pofida faptului că ministerele avute în vedere în cauza Flachglas nu erau, din punct de vedere structural, organe legislative, ele aveau totuși dreptul de a beneficia de exonerarea în cauză atunci când acționau în baza capacității lor legislative din punct de vedere funcțional. În consecință, CJUE a statuat că se poate considera că ministerele acționează „în baza capacităților [...] legislative”, „în măsura în care participă la procedura legislativă” (punctul 51). Cu alte cuvinte, această exceptare a fost limitată la exercitarea efectivă a capacităților legislative.
- 27 Dimpotrivă, în ceea ce privește un organism legislativ structural, avocata generală a observat în cauza Flachglas că nu ar trebui să existe nicio limitare temporală pentru motivul că activitățile sale sunt considerate a fi de natură „legislativă”. În această privință, avocata generală a observat (punctul 73): „Am dori să comparăm situația acestor organisme cu cea a altor organisme, care, conform unei definiții structurale, fac parte din puterea legislativă însăși. În ceea ce privește adoptarea unei legi, precum și în ceea ce privește legislația adoptată, organismele care fac parte din puterea legislativă acționează exclusiv în baza capacității lor legislative. Activitatea lor care se desfășoară în baza acestei capacități nu începe și nu se sfârșește niciodată. În consecință, nu există nicio limită temporală a posibilității excluderii acestora din definiția «autorității publice» în sensul directivei.”

- 28 Această observație a avocatei generale nu a fost examinată de CJUE. Totuși, ea sugerează că, pentru un organism care acționează în baza „capacităților juridice” structurale nu va exista nicio limitare temporală a aplicării articolului 2 punctul 2.
- 29 În ceea ce privește argumentele recurente referitoare la necesitatea unei interpretări extensive a directivei, obiectivul directivei nu poate fi invocat decât în domeniul de aplicare material al acesteia, care exclude activitățile desfășurate în baza „capacităților judiciare”.
- 30 Abordarea recurente nu ia în considerare scopul excepției „capacităților judiciare” prevăzute chiar la articolul 2 punctul 2 din această directivă și, în special, buna desfășurare a procedurilor judiciare.

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

- 31 Aspectul în litigiu este dacă actele judiciare sunt deținute de Court Service of Ireland în baza „capacităților judiciare”, în sensul articolului 2 punctul 2 din directivă, după pronunțarea hotărârilor definitive și epuizarea căilor de atac în cadrul procedurilor. Din informațiile deținute reiese că acest aspect nu a fost examinat de Curtea de Justiție a Uniunii Europene sau de instanțele din alte state membre.