



COMUNICAT DE PRESĂ nr. 15/23

Luxemburg, 25 ianuarie 2023

Hotărârea Tribunalului în cauza T-163/21 | De Capitani/Consiliul

Consiliul trebuie să acorde accesul la documentele întocmite în cadrul grupurilor sale de lucru privind procedura legislativă având ca obiect modificarea Directivei privind situațiile financiare anuale

Tribunalul constată că niciunul dintre motivele reținute de Consiliu nu permite să se considere că divulgarea documentelor în litigiu ar aduce gravă atingere, în mod concret, efectiv și neipotetic, procesului legislativ în cauză

Reclamantul, domnul Emilio De Capitani, prezentase o cerere de acces¹ la anumite documente schimbate în cadrul Grupului de lucru pentru dreptul societăților comerciale al Consiliului Uniunii Europene, referitoare la procedura legislativă având ca obiect modificarea Directivei 2013/34 privind situațiile financiare anuale². Consiliul refuzase accesul la anumite documente, pentru motivul că divulgarea lor ar aduce gravă atingere procesului său decizional, în sensul Regulamentului nr. 1049/2001³. În urma unei cereri de confirmare a reclamantului, privind accesul la documentele nedivulgate, Consiliul a adoptat decizia atacată⁴, prin care a confirmat refuzul său de a acorda acces la documentele respective.

Les Grupurile de lucru ale Consiliului sunt organisme interne ale acestei instituții care pregătesc lucrările Comitetului Reprezentanților Permanenți (Coreper) și, ulterior, ale formațiunii ministeriale a Consiliului competente. Sesizat cu o acțiune în anulare pe care o admite, Tribunalul examinează problema accesului la documentele aferente procedurilor legislative din perspectiva inedită a legăturii dintre, pe de o parte, principiile publicității și transparenței procedurii legislative, care decurg din TFUE și din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene⁵, și, pe de altă parte, excepția de la divulgarea documentelor întemeiată pe protecția procesului decizional al unei instituții, formulată în dreptul derivat⁶. În plus, Tribunalul examinează pentru prima dată condițiile de acces la documentele întocmite de grupurile de lucru ale Consiliului în cadrul unei proceduri legislative.

Aprecierea Tribunalului

¹ În temeiul Regulamentului (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (JO 2001, L 145, p. 43, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 76).

² Directiva 2013/34/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind situațiile financiare anuale, situațiile financiare consolidate și rapoartele conexe ale anumitor tipuri de întreprinderi, de modificare a Directivei 2006/43/CE a Parlamentului European și a Consiliului și de abrogare a Directivelor 78/660/CEE și 83/349/CEE ale Consiliului (JO 2013, L 182, p. 19).

³ Articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001.

⁴ Decizia SGS 21/000067 a Consiliului Uniunii Europene din 14 ianuarie 2021.

⁵ Articolul 15 TFUE și articolul 42 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”).

⁶ În sensul articolului 4 alineatul (3) din Regulamentul 1049/2001.

Într-o primă etapă, Tribunalul respinge argumentația reclamantului potrivit căreia excepția referitoare la protecția procesului decizional prevăzută de Regulamentul nr. 1049/2001, interpretată în lumina Tratatului FUE și a cartei, nu s-ar aplica documentelor legislative.

Tribunalul amintește că, având în vedere că principiul transparenței are o importanță fundamentală pentru ordinea juridică a Uniunii Europene, principiile publicității și transparenței sunt inerente procedurilor legislative ale Uniunii⁷. Prin urmare, accesul la documentele legislative trebuie să fie cât mai larg posibil. Aceasta nu înseamnă însă că dreptul primar al Uniunii prevede un drept necondiționat de acces la documentele legislative. Astfel, în conformitate cu Tratatul FUE⁸, dreptul de acces la documentele instituțiilor Uniunii se exercită potrivit principiilor generale, limitelor și condițiilor stabilite prin regulamente. Or, dispozițiile Tratatului FUE care reglementează dreptul de acces la documentele instituțiilor nu exclud documentele legislative din domeniul său de aplicare.

Tribunalul observă că această concluzie este confirmată de contextul normativ în care se înscrie dreptul de acces la documente. Astfel, din dreptul primar reiese că principiul transparenței nu este absolut⁹. În plus, Tribunalul amintește că, în conformitate cu dispozițiile Regulamentului nr. 1049/2001, instituțiile Uniunii pot refuza accesul la anumite documente cu caracter legislativ în cazuri justificate în mod corespunzător.

Contrar celor susținute de reclamant, mai întâi, Tribunalul constată continuitatea dreptului de acces la documente între Tratatul de instituire a Comunității Europene și Tratatul FUE și concluzionează că excepția de la obligația de divulgare a unui document solicitat referitoare la protecția procesului decizional al instituției în cauză, prevăzută la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul nr. 1049/2001, a rămas aplicabilă în urma intrării în vigoare a Tratatului FUE și a cartei. În continuare, acesta apreciază că nimic nu permite să se concluzioneze că dispozițiile Tratatului FUE și ale cartei exclud în principiu posibilitatea ca accesul la documente întocmite de grupurile de lucru ale Consiliului în cadrul unei proceduri legislative să fie refuzat pentru motivul că divulgarea lor ar aduce gravă atingere procesului decizional al Consiliului. În sfârșit, acesta constată că, deși dispozițiile Tratatului FUE potrivit cărora Consiliul se întrunește în ședințe publice atunci când dezbate și votează un proiect de act legislativ¹⁰ consacră principiul publicității dezbaterilor legislative cu ocazia sesiunilor Consiliului, acestea nu privesc dreptul de acces la documente și nici limitele și condițiile exercitării acestui drept.

Într-o a doua etapă, Tribunalul constată că niciunul dintre motivele reținute de Consiliu în decizia atacată nu permite să se considere că divulgarea documentelor în litigiu ar aduce gravă atingere, în mod concret, efectiv și neipotetic, procesului legislativ în cauză.

Mai întâi, în ceea ce privește motivul întemeiat pe conținutul pretins sensibil al documentelor în litigiu, Tribunalul constată că acestea conțin în fapt comentarii și modificări de text concrete care se înscriu în cursul normal al procesului legislativ. Deși aceste documente se referă la subiecte de o anumită importanță, care se caracterizează, posibil, prin complexitatea lor atât de natură politică, cât și juridică și pot conține elemente care rezultă din „negocieri dificile” și susceptibile să evidențieze dificultăți pe care trebuia să le soluționeze încă înainte de a se ajunge la un acord, Consiliul nu identifică niciun aspect concret și specific al acestor documente care ar avea un caracter deosebit de sensibil, în sensul că, în cazul unei divulgări, s-ar fi compromis un interes fundamental al Uniunii sau al statelor membre. Acesta nu explică nici în ce mod accesul la documentele în litigiu ar aduce gravă atingere, în mod concret, efectiv și neipotetic, posibilităților de a se ajunge la un acord cu privire la propunerea legislativă în cauză.

În continuare, în ceea ce privește caracterul preliminar al discuțiilor, în cadrul grupului de lucru al Consiliului, referitoare la propunerea legislativă în cauză, Tribunalul amintește că acesta nu permite să se justifice ca atare aplicarea excepției întemeiate pe protecția procesului decizional. Astfel, această excepție nu distinge în funcție de

⁷ Hotărârea din 22 martie 2018, De Capitani/Parlamentul, [T-540/15](#) (a se vedea de asemenea [CP 35/18](#))

⁸ Articolul 15 alineatul (3) TFUE.

⁹ Articolul 1 și articolul 10 alineatul (3) TUE și articolul 15 alineatul (1) TFUE.

¹⁰ Articolul 15 alineatul (2) TFUE.

stadiul de avansare a discuțiilor, ci vizează în mod general documentele care au legătură cu un aspect cu privire la care instituția în cauză „nu a luat încă nicio decizie”. Întrucât, prin natura sa, o propunere este prezentată pentru a fi discutată, autorul unei cereri de acces la documente legislative din cadrul unei proceduri în curs de desfășurare este pe deplin conștient că informațiile care figurează în acestea au vocația de a fi modificate pe parcursul discuțiilor în cadrul lucrărilor pregătitoare ale grupului de lucru, până se ajunge la un acord privind textul în ansamblul său. Acesta era obiectivul urmărit prin cererea de acces a reclamantului, care urmărea să cunoască pozițiile exprimate de statele membre în cadrul Consiliului tocmai pentru a suscita o dezbateră în această privință înainte ca această instituție să își stabilească poziția în procedura legislativă în cauză.

Pe de altă parte, Tribunalul constată că Consiliul nu a prezentat niciun element tangibil de natură să demonstreze că accesul la documentele în litigiu ar fi dăunat cooperării loiale dintre statele membre. Acesta subliniază că din moment ce statele membre își exteriorizează fiecare, în cadrul grupurilor de lucru ale Consiliului, poziția cu privire la o anumită propunere legislativă și cu privire la evoluția pe care acestea acceptă să o adopte, faptul că aceste elemente sunt ulterior comunicate la cerere nu este în sine susceptibil să împiedice cooperarea loială¹¹. Într-un sistem întemeiat pe principiul legitimității democratice, colegiitorii trebuie să răspundă față de public pentru actele lor și exercitarea de către cetățeni a drepturilor lor democratice presupune posibilitatea de a urmări în detaliu procesul decizional în cadrul instituțiilor care participă la procedurile legislative și de a avea acces la totalitatea informațiilor relevante. Or, în speță, nimic nu sugerează că Consiliul se putea aștepta în mod rezonabil la un risc de presiuni exterioare și la o reacție care să depășească așteptările pe care orice membru al unui organ legislativ le poate avea de la public atunci când prezintă o modificare la un proiect de lege.

În plus, Tribunalul amintește că numai în cazul în care instituția respectivă consideră că divulgarea unui document ar aduce atingere în mod concret și efectiv procesului decizional în cauză, acesteia îi revine obligația de a verifica dacă un interes public superior nu justifică totuși divulgarea documentului. De asemenea, simplul fapt că accesul la anumite documente referitoare la aceeași procedură legislativă a fost acordat nu poate justifica refuzul accesului la alte documente.

În sfârșit, accesul la documentele întocmite de grupurile de lucru ale Consiliului nu poate fi limitat din cauza caracterului lor pretins „tehnic”. Astfel, eventualul caracter „tehnic” al unui document nu este un criteriu pertinent în scopul aplicării excepției întemeiate pe protecția procesului decizional. Membrii grupurilor de lucru ale Consiliului sunt investiți cu un mandat al statelor membre pe care le reprezintă și exprimă, cu ocazia deliberărilor cu privire la o propunere legislativă dată, poziția statului lor în cadrul Consiliului atunci când acesta din urmă acționează în calitate sa de colegiitor. Faptul că grupurile de lucru nu sunt autorizate să adopte poziția definitivă a Consiliului nu înseamnă nici că lucrările lor nu se înscriu în cursul normal al procesului legislativ, nici că documentele întocmite sunt de ordin „tehnic”.

MENȚIUNE: Acțiunea în anulare are ca obiect anularea acelor acte ale instituțiilor Uniunii care sunt contrare dreptului Uniunii. Cu respectarea anumitor condiții, statele membre, instituțiile europene și particularii pot sesiza Curtea de Justiție sau Tribunalul cu o acțiune în anulare. Dacă acțiunea este întemeiată, actul este anulat. Instituția autoare a actului trebuie să ia măsuri pentru a elimina eventualul vid juridic creat prin anularea acestuia.

MENȚIUNE: Împotriva deciziei Tribunalului se poate declara recurs la Curte, numai pentru motive de drept, în termen de două luni și zece zile de la comunicarea acesteia.

Document neoficial, destinat presei, care nu angajează răspunderea Tribunalului.

[Textul integral](#) al hotărârii se publică pe site-ul CURIA în ziua pronunțării.

Persoana de contact pentru presă: Corina-Gabriela Socoliuc ☎ (+352) 4303 4293

¹¹ Articolul 4 alineatul (3) TUE.

Rămâneți conectați!

