CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
MICHAL BOBEK
prezentate la 21 septembrie 2016[1]

Cauza C-491/15 P

Typke
împotriva

Comisiei

„Recurs — Acces la documentele instituțiilor — Regulamentul nr. 1049/2001 — Concursuri organizate de Oficiul European pentru Selecția Personalului (EPSO) — Baze de date — Solicitarea unui tabel care conține o serie de date anonimizate — Noțiunea de document — Document nou sau existent”

I – Introducere

1. Domnul Rainer Typke (recurentul) a participat la testele de acces pentru două concursuri generale organizate de Oficiul European pentru Selecția Personalului (denumit în continuare „EPSO”). După informarea sa despre rezultatele obținute, a solicitat, în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1049/2001 (denumit în continuare „regulamentul”)[2], accesul la un tabel care conține o serie de date anonimizate referitoare la aceste teste pentru înlăturarea suspiciunilor sale de discriminare. Comisia Europeană a respins cererea sa de acces la testele respective. Recurentul a atacat decizia Comisiei în fața Tribunalului.

2. Prin prezentul recurs, recurentul contestă hotărârea prin care Tribunalul a respins acțiunea sa. În special, el critică concluzia Tribunalului potrivit căreia documentul solicitat nu există și cea în sensul că Regulamentul nr. 1049/2001 nu obligă EPSO să genereze un nou document.

3. În conformitate cu cererea adresată de Curtea de Justiție, prezentele concluzii se axează pe interpretarea noțiunii „document existent” în contextul bazelor de date electronice – problema juridică-cheie din prezenta cauză.

II – Cadrul juridic

4. Regulamentul nr. 1049/2001 urmărește să asigure o mai mare transparență în activitatea instituțiilor Uniunii Europene făcând trimitere la principiul transparenței consacrat la articolul 1 alineatul (2) TUE.

1 — Limba originală: engleza.

2 — Regulamentul 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).

5. Articolul 2 din regulament este intitulat „Beneficiarii și domeniul de aplicare”. Articolul 2 alineatul (1) prevede că „[o]rice cetățean al Uniunii și orice persoană fizică sau juridică având reședința sau sediul social într-un stat membru are drept de acces la documentele instituțiilor, sub rezerva principiilor, condițiilor și limitelor definite de prezentul regulament”. Potrivit articolului 2 alineatul (3), „[p]rezentul regulament se aplică tuturor documentelor deținute de o instituție, adică întocmite sau primite de către aceasta și aflate în posesia acesteia, în toate domeniile de activitate ale Uniunii Europene”.

6. Articolul 3 cuprinde o serie de definiții. În special, articolul 3 litera (a) precizează că „prin «document» se înțelege orice conținut, indiferent de suport (scris pe hârtie sau stocat sub formă electronică, înregistrare sonoră, vizuală sau audiovizuală) privind un subiect referitor la politicile, activitățile și deciziile care țin de competența instituției”.

7. Articolul 6 prevede normele privind cererile de acces la documente. Potrivit dispoziției respective:

„(1) Cererile de acces la documente se formulează în scris, inclusiv în format electronic, într-una din limbile enumerate la articolul 314 din Tratatul CE și într-un mod suficient de precis pentru a permite instituției să identifice documentul. Solicitantul nu este obligat să-și motiveze cererea.

(2) În cazul în care o cerere nu este suficient de precisă, instituția invită solicitantul să o clarifice și îl asistă în acest scop, de exemplu furnizându-i informațiile privind utilizarea registrelor publice de documente.

(3) În cazul unei cereri privind un document foarte lung sau un număr foarte mare de documente, instituția în cauză poate discuta informal cu solicitantul în scopul ajungerii la o soluție echitabilă.

(4) Instituțiile oferă asistență și informează cetățenii cu privire la modalitățile de depunere a cererilor de acces la documente.”

8. În sfârșit, articolul 10 se referă la aspectele practice ale obținerii accesului efectiv la documente după aprobarea cererii. Potrivit articolului 10 alineatul (1), „[a]ccesul la documente se exercită fie prin consultare la fața locului, fie prin eliberarea unei copii, inclusiv, dacă este necesar, a unei copii electronice, în funcție de preferința solicitantului […]”. În conformitate cu articolul 10 alineatul (3), „[d]ocumentele se furnizează într-o versiune și o formă care există deja (inclusiv varianta electronică sau sub altă formă: scriere Braille, caractere mărite sau înregistrare pe bandă magnetică), ținând seama pe deplin de preferința solicitantului”.

III – Situația de fapt și procedura

9. Domnul Typke este membru al personalului Comisiei Europene. El a participat la testele de acces pentru două concursuri generale organizate de EPSO pentru recrutarea unor funcționari cu gradul AD 5 și, respectiv, AD 7. După ce a fost informat despre rezultatele sale, recurentul a formulat două cereri succesive către EPSO, solicitând accesul la documente pentru a verifica dacă testele respective au fost organizate în concordanță cu principiul egalității de tratament. În special, recurentul a bănuit că au existat erori de traducere care ar fi putut avea un impact negativ asupra anumitor grupuri lingvistice.

10. Prin prima sa cerere (Procedura Gestdem 2012/3258), recurentul a solicitat accesul la un „tabel” care conține o serie de date anonimizate privind testele efectuate de aproximativ 45 000 de candidați. Acest tabel ar fi cuprins informații sub forma unor identificatori pentru fiecare candidat care fac legătura între candidat și întrebările la care a trebuit să răspundă, identificatori pentru fiecare întrebare adresată fără dezvăluirea conținutului său, tipul de întrebare, limba în care fiecare întrebare a fost adresată fiecărui candidat și timpul consacrat de fiecare candidat pentru a răspunde la fiecare întrebare.

11. Șase luni mai târziu, prin cea de a doua cerere (Procedura Gestdem 2013/0068), recurentul nu a urmărit obținerea unui tabel care să combine toate informațiile solicitate. De data aceasta, el a solicitat accesul la anumite părți din documente existente în format electronic care ar cuprinde aceleași informații cu cele vizate de prima sa cerere, precum și nivelul de dificultate a fiecărei întrebări pentru fiecare candidat.

12. În cazul primei proceduri, EPSO a respins cererea inițială la 9 august 2012. EPSO a recunoscut că deține informațiile. Totuși, a declarat că documentul solicitat nu există. Recurentul a formulat apoi, în temeiul articolului 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001, o cerere de confirmare, solicitând instituției să își revizuiască poziția. Secretariatul General al Comisiei a confirmat în esență punctul de vedere al EPSO. Acesta a arătat că Regulamentul nr. 1049/2001 nu obligă EPSO să realizeze operațiuni IT pentru extragerea unor informații stocate în diferite baze de date.

13. În cazul celei de a doua proceduri, EPSO nu a răspuns celei de a doua cereri formulate de recurent. Ulterior, recurentul a adresat Comisiei o cerere de confirmare.

14. Prin decizia din 5 februarie 2013 („prima decizie atacată”), Comisia a respins cererea de confirmare din prima procedură pentru următoarele motive: în primul rând, documentul solicitat nu există. Compilarea tabelului solicitat nu ar implica doar extragerea unor informații referitoare la zeci de mii de teste relevante din diferite baze de date, ci și informații din alte baze de date, cum este baza de date generală cu întrebările. În al doilea rând, acordarea accesului la un asemenea document ar presupune un volum prea mare de muncă administrativă.

15. O lună mai târziu, prin scrisoarea din 13 martie 2013, Comisia a adoptat „a doua decizie atacată”. În această scrisoare, Comisia nu a abordat fondul celei de a doua cereri de confirmare. Prin urmare, recurentul a interpretat scrisoarea, în temeiul articolului 8 alineatul (3) din regulament, ca fiind un răspuns negativ la cererea sa de confirmare din a doua procedură. Comisia a adoptat apoi cu întârziere o decizie de refuz expresă în procedura respectivă la 27 mai 2013.

IV – Hotărârea atacată și procedura înaintea Curții

16. Înaintea Tribunalului, domnul Typke a solicitat anularea celei dintâi și a celei de a doua decizii atacate pentru motivul că încalcă Regulamentul nr. 1049/2001. Comisia a susținut că Tribunalul trebuie să constate că, în vederea adoptării deciziei de respingere expresă în a doua procedură la 27 mai 2013, nu era necesară pronunțarea asupra fondului acțiunii în măsura în care ea avea ca obiect anularea celei de a doua decizii atacate. De asemenea, Comisia a solicitat Tribunalului să respingă acțiunea în măsura în care se referă la prima decizie atacată.

17. Tribunalul a confirmat argumentele Comisiei [3]. Acesta a constatat că nu mai este necesară pronunțarea asupra cererii de anulare a deciziei implicite prin care a fost refuzat accesul în a doua procedură (punctul 1 din dispozitivul hotărârii atacate), a respins acțiunea în ceea ce privește prima decizie contestată (punctul 2) și l-a obligat pe domnul Typke la plata cheltuielilor de judecată (punctul 3). Îndeosebi, Tribunalul a statuat că documentul solicitat în prima procedură nu este un document existent la care poate fi solicitat accesul în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001.

18. În fața Curții, recurentul susține că punctele 2 și 3 din dispozitivul hotărârii atacate trebuie să fie anulate. El susține că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept și a denaturat sensul clar al probelor afirmând că recurentul nu a solicitat accesul la documente existente în prima procedură. În plus, recurentul solicită anularea deciziei adoptate de Secretariatul General al Comisiei Europene (Gestdem 2012/3258).

19. Elementul esențial al prezentului recurs este presupusa eroare de drept legată de interpretarea noțiunii de document existent în cazul bazelor de date electronice. În această privință, recurentul invocă un singur motiv, care cuprinde două aspecte interconectate.

20. În primul rând, recurentul susține că Tribunalul a interpretat în mod eronat Regulamentul nr. 1049/2001, în special articolul 3 litera (a) și articolul 4 alineatul (6) din acesta. Acesta a presupus în mod incorect că aplicarea dispozițiilor respective în cazul bazelor de date relaționale impune o distincție între accesul parțial la documentele stocate într-o bază de date relațională și simplul acces la informațiile conținute într-o asemenea bază de date.

21. În al doilea rând, recurentul susține că în mod eronat Tribunalul a constatat că cererea sa nu se referă la un document existent, ci la unul nou și, în orice caz, că nu intră în domeniul de aplicare al regulamentului. Recurentul afirmă în special că respectiva combinație de date solicitată constituie un document, în sensul regulamentului, întrucât ea poate fi obținută prin căutarea în baza de date utilizând instrumentele de căutare disponibile pentru baza de date în discuție. Regulamentul nu ar exclude din domeniul său de aplicare o cerere de acces la o bază de date relațională care necesită formularea unor cereri în limbaj structurat de interogare (SQL) care nu au fost preprogramate sau utilizate anterior de instituția sesizată în mod obișnuit pentru baza de date în cauză. Mai mult, hotărârea atacată ar contraveni efectului util al regulamentului. Accesul ar fi restricționat efectiv la datele pe care EPSO a decis *ex ante* să le comunice publicului larg. O instituție ar putea chiar să împiedice în mod intenționat accesul la bazele de date.

22. În răspunsul său, Comisia susține în special că Tribunalul a aplicat în mod corect noțiunea „document existent”. Doar rezultatele cererilor SQL prestabilite pot fi considerate documente existente. Documentul solicitat, care implică întocmirea unor noi cereri SQL, nu poate fi extras printr-o căutare obișnuită sau de rutină în sensul Hotărârii Dufour [4]. Mai mult, nu s-ar aduce atingere efectului util al regulamentului, întrucât acesta nu are drept scop să răspundă necesităților de informare generală a cetățenilor. Potrivit Comisiei, recurentul nu a prezentat probe care să sugereze că ar fi fost șterse vreodată în mod intenționat declarații SQL de către Comisie pentru a ascunde un document. Pe acest temei, Comisia solicită Curții respingerea recursului și obligarea recurentului la plata cheltuielilor de judecată.

3 — Hotărârea din 2 iulie 2015, Typke/Comisia (T-214/13, EU:T:2015:448).

4 — Hotărârea din 26 octombrie 2011, Dufour/ECB (T-436/09, EU:T:2011:634, punctul 153).

V – Apreciere

23. Prezentele concluzii sunt structurate după cum vom arăta în continuare. În primul rând, vom analiza noțiunea „document” în contextul bazelor de date electronice în vederea interpretării Regulamentului nr. 1049/2001 (secțiunea A). În al doilea rând, vom analiza ce constituie, în același context, un document „existent”, spre deosebire de elaborarea unui „nou” document (secțiunea B). În al treilea rând, revenind la cazul de față, vom analiza dacă tabelul solicitat de recurent poate fi considerat un „document existent” (secțiunea C).

A – *Noțiunea de document și modalitățile de acces în era digitală*

24. Regulamentul nr. 1049/2001 este o expresie a principiului transparenței consacrat la alineatul (2) al articolului 1 TUE [5]. Acesta urmărește conferirea celui mai mare efect posibil dreptului de acces public la documente [6], în vederea sporirii transparenței în activitatea instituțiilor Uniunii, asigurând astfel o mai mare legitimitate și responsabilitate a instituțiilor respective față de cetățeni [7].

25. Pentru realizarea obiectivelor menționate, legiuitorul a adoptat un sens foarte larg al noțiunii „document” de la articolul 3 litera (a) din regulament. Potrivit dispoziției în cauză, „prin «document» se înțelege orice conținut, indiferent de suport (scris pe hârtie sau stocat sub formă electronică, înregistrare sonoră, vizuală sau audiovizuală) privind un subiect referitor la politicile, activitățile și deciziile care țin de competența instituției”.

26. Din această definiție extinsă rezultă că un document poate fi: *orice* conținut, pe *orice* suport, referitor la *orice* activitate a instituțiilor Uniunii.

27. Prin analogie, un sens la fel de larg al noțiunii „document” se găsește în Directiva 2003/98/CE [8]. Articolul 2 punctul 3 din directiva respectivă definește noțiunea „document” ca fiind „orice conținut, indiferent de mediul de stocare (scris pe hârtie sau stocat în formă electronică sau sub formă de înregistrare audio, video sau audiovizuală)” sau „orice parte a unui astfel de conținut”. Considerentul (11) al directivei menționate adaugă că noțiunea „document” cuprinde „orice reprezentare a unor acte, fapte sau informații și orice compilație a unor astfel de acte, fapte sau informații, indiferent de mediul de stocare (scrise pe hârtie sau stocate în formă electronică sau sub forma unei înregistrări audio, video sau audiovizuale), deținută de organisme din sectorul public”.

28. Astfel, rezultă că aproape orice, oricare date, set de date sau ansamblu de informații poate constitui un document în sensul Regulamentului nr. 1049/2001.

29. Totuși, în pofida faptului că noțiunea „document” este în mod cert largă, sensul său efectiv este destul de neclar în ceea ce privește bazele de date electronice și/sau documentele cuprinse în aceste baze de date. Ea cuprinde toate tipurile de date integrate într-o bază de date? Trebuie să se acorde accesul la orice combinație de date care pot fi extrase din bazele de date, în urma unor căutări complexe?

5 — A se vedea considerentul (1), astfel cum a fost interpretat în Hotărârea din 21 iulie 2011, Suedia/MyTravel și Comisia (C-506/08 P, EU:C:2011:496, punctul 72).

6 — A se vedea considerentul (4), astfel cum a fost interpretat în Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul (C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374, punctul 33), și în 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, punctul 69).

7 — A se vedea considerentele (2) și (3). A se vedea, de exemplu, și Hotărârea din 18 decembrie 2007, Suedia/Comisia (C-64/05 P, EU:C:2007:802, punctul 54).

8 — Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 17 noiembrie 2003 privind reutilizarea informațiilor din sectorul public (JO 2003, L 345, p. 90, Ediție specială, 13/vol. 41, p. 73), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2013/37/UE (JO 2013, L 175, p. 1).

30. În afară de o hotărâre a Tribunalului [9], pot fi găsite în prezent puține orientări în jurisprudența Uniunii cu privire la definiția noțiunii „document” în contextul bazelor de date electronice. Totuși, pe baza orientărilor utile din decizia respectivă a Tribunalului, precum și în concordanță cu litera și cu spiritul regulamentului, considerăm că cel puțin trei tipuri de informații cuprinse în bazele de date electronice pot să constituie un „document” în sensul Regulamentului nr. 1049/2001:

— intrările individuale care formează o unitate semantică identificabilă în cadrul unei baze de date sau al unui ansamblu de date mai mare; sau

— datele brute cuprinse într-o bază de date, un ansamblu de date sau o secțiune definită a acestora; sau

— baza de date sau ansamblul de date în întregul său.

31. În general, toate sau oricare dintre cele trei tipuri de informații pot fi considerate documente în sensul articolului 3 litera (a) din regulament. Aspectul dacă ele constituie documente într-o situație individuală nu poate fi stabilit în mod abstract. Acest aspect depinde de o serie de variabile, în special de tipul și de structura concretă a bazei de date în cauză și de formularea cererii efective în situația individuală respectivă. Există, desigur, o diferență majoră între o simplă foaie de calcul care conține zece rânduri de simple cifre pe două coloane, pe de o parte, și o bază de date relațională complexă în cazul căreia este necesară o codificare extinsă pentru structurarea datelor brute și eventual pentru funcționarea sa pe mai multe servere.

32. Totuși, ar trebui să facem o serie de observații generale pentru a pune această noțiune largă (cel puțin la prima vedere) de document în raport cu bazele de date electronice în contextul său adecvat.

33. Este clar că faptul că un ansamblu de informații colectate constituie un „document” în sensul regulamentului nu înseamnă automat că există dreptul de *acces* la documentul respectiv. De asemenea, este îndeobște admis că accesul la documente poate fi limitat în mod legal pentru motive de fond sau de ordin practic. Mai mult, aceste două tipuri de motive nu se exclud reciproc.

34. Pe de o parte, accesul poate fi limitat sau chiar interzis pentru motive de fond. Articolul 4 din regulament enumeră motivele respective. Ele constituie excepții legale de la accesul (total) la documente. Excepțiile de fond menționate sunt legate de o serie de interese sau valori superioare, precum interesul public [10], viața privată și integritatea individului și protecția datelor personale [11] și a drepturilor de proprietate intelectuală [12].

35. Totuși, ar trebui să subliniem în mod clar că existența unei asemenea excepții într-o situație concretă nu are nicio relevanță pentru definiția noțiunii „document” ca atare. Acest fapt este reflectat de aspectul că procedura de obținere a accesului la documente cuprinde două etape care presupun, fiecare, o evaluare autonomă [13]. În primul rând, există un document în sensul articolului 3 litera (a) din regulament? În al doilea rând, există motive de fond care să justifice o restricție sau chiar o interzicere a accesului? Excepțiile sunt distincte de definiții. Existența unor excepții potențiale nu trebuie să restrângă sfera noțiunii „document”. Altfel spus, raționamentul invers nu este permis: faptul că este posibil să nu fie accesibil documentul în tot sau în parte întrucât este aplicabilă oricare dintre excepțiile de la articolul 4 nu înseamnă că nu există un „document”.

9 — A se vedea Hotărârea din 26 octombrie 2011, Dufour/ECB (T-436/09, EU:T:2011:634).

10 — A se vedea articolul 4 alineatul (1) litera (a) din regulament.

11 — A se vedea articolul 4 alineatul (1) litera (b) din regulament.

12 — A se vedea articolul 4 alineatul (2) din regulament.

13 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 2 octombrie 2014, Strack/Comisia (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, punctul 40), și Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul (C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374, punctele 35 și 36).

36. Pe de altă parte, accesul la un document poate fi limitat pentru motive de ordin practic. Trei dintre ele vor fi menționate ca fiind de o relevanță deosebită în contextul accesului la documente electronice.

37. În primul rând, accesul este condiționat de formularea unei cereri precise. În general, revine solicitantului sarcina să identifice „documentul” precis pe care dorește să îl obțină. Această cerință derivă din articolul 6 alineatele (1) și (2) din regulament. Potrivit dispozițiilor respective, cererile de acces la documente se formulează „într-un mod suficient de precis pentru a permite instituției să identifice documentul. […] În cazul în care o cerere nu este suficient de precisă, instituția invită solicitantul să o clarifice și îl asistă în acest scop, de exemplu furnizându-i informațiile privind utilizarea registrelor publice de documente”.

38. Este de înțeles că cerința referitoare la precizie ar putea să ridice probleme practice în situațiile în care un solicitant urmărește să obțină accesul la ansambluri de date sau la date brute fără a cunoaște structura exactă a bazei de date în cauză. În asemenea situații, trebuie să se pună poate mai mult accent pe cerința de la articolul 6 alineatul (2) din regulament, care prevede că instituția asistă în mod rezonabil solicitantul să își clarifice cererea. Oricum, nimic nu împiedică formularea unei noi cereri de acces la documente de către același solicitant, cu o mai bună cunoaștere a structurii bazei de date respective, pe baza respingerii cererii sau a cererilor anterioare.

39. În al doilea rând, dimensiunea documentului nu are relevanță pentru calificarea sa ca „document”. Ea poate să influențeze însă modurile de acordare a accesului. Aceasta rezultă din articolul 6 alineatul (3) și, de asemenea, din articolul 10 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1049/2001. Cel dintâi prevede că instituția în cauză poate discuta informal cu solicitantul în scopul ajungerii la o soluție echitabilă [14], în cazul unei cereri privind un document foarte lung sau un număr foarte mare de documente. Cel de al doilea stabilește o serie de metode prin care pot fi accesate documentele, cum este consultarea la fața locului (probabil în cazul documentelor extinse sau sensibile).

40. Totodată, din ambele dispoziții rezultă cu claritate că Regulamentul nr. 1049/2001 are în vedere dreptul de *acces* la documente, dar nu în mod necesar dreptul de a *obține* copii după documente. Ambele dispoziții prezintă o importanță considerabilă pentru documentele electronice, în cazul cărora o serie de limitări fizice legate de dimensiunea documentelor care pot fi în mod rezonabil solicitate [15] dispar în mare măsură. Dispozițiile respective implică posibilitatea impunerii unor limitări rezonabile și proporționale privind numărul de copii ale documentelor electronice care pot fi obținute din partea administrației publice.

41. În al treilea rând, sarcina administrativă pe care o implică acordarea accesului la documente poate constitui de asemenea un element care trebuie luat în considerare. Instituțiile trebuie să asigure acordarea unui anumit acces la documentele vizate de Regulamentul nr. 1049/2001 cu excepția cazului în care, în împrejurări care sunt în mod efectiv excepționale, volumul de muncă aferent divulgării lor ar fi disproporționat [16]. Instituțiile pot să pună în balanță, pe de o parte, interesul solicitantului accesului și, pe de altă parte, volumul de lucru care ar rezulta din soluționarea cererii de acces, pentru a proteja interesul unei bune administrări [17].

14 — Această soluție poate să privească doar conținutul sau numărul de documente solicitate. A se vedea Hotărârea din 2 octombrie 2014, Strack/Comisia (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, punctul 26).

15 — A se vedea articolul 10 alineatul (1) ultima teză din regulament, potrivit căruia este gratuită consultarea în cazul în care numărul de copii *nu depășește* 20 de pagini A4.

16 — Hotărârea din 2 octombrie 2014, Strack/Comisia (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, punctul 28).

17 — Hotărârea din 2 octombrie 2014, Strack/Comisia (C-127/13 P, EU:C:2014:2250, punctul 27).

B – *Un document existent*

42. Noțiunea „document” în sensul Regulamentului nr. 1049/2001, care include documentele în format electronic, este largă. Totuși, Curtea a afirmat că dreptul de acces la „documentele” instituțiilor nu se referă decât la documentele *existente* și aflate în posesia instituției în cauză [18].

43. Limitarea accesului la „documentele existente” rezultă în mod clar atât din litera, cât și din spiritul regulamentului. În ceea ce privește textul acestuia, articolul 6 alineatul (1) din regulament impune solicitantului să formuleze cererea de acces la documente într-un mod suficient de precis pentru a „permite instituției *să identifice documentul*” [19]. De asemenea, potrivit articolului 10 alineatul (3), „[d]ocumentele se furnizează *într-o versiune și o formă care există deja*” [20]. Din textul dispozițiilor menționate rezultă că accesul la documente este limitat la documentele *existente*.

44. Spiritul regulamentului tinde la sporirea transparenței. Transparența impune punerea la dispoziție a documentelor deținute de instituții. După cum a susținut Comisia în prezenta cauză, singurul scop al transparenței este punerea cetățenilor pe poziție de egalitate cu funcționarii instituțiilor. În consecință, atât cetățenii, cât și funcționarii au acces în principiu la aceleași documente. În practică, aceasta înseamnă că un cetățean poate citi aceleași dosare și documente ca un funcționar care lucrează în instituțiile Uniunii Europene, pe hârtie sau pe ecran, la fața locului sau la distanță. În schimb, regulamentul nu poate fi interpretat în sensul că obligă instituțiile să înceapă să genereze documente pe care nu le au deja la dispoziție.

45. Distincția dintre un document „existent” și un document „nou” devine însă mai neclară în contextul bazelor de date electronice. În cazul documentelor pe hârtie, aspectul dacă un anumit text este sau nu este deja scris în totalitate sau parțial undeva poate fi uneori problematic în materie de dovadă, dar nu și după ce s-a stabilit că un asemenea document există în mod fizic. Totuși, în cazul bazelor de date electronice, termenul „document existent” este mai dificil de conceptualizat. În funcție de structura și de organizarea sa internă, dintr-o bază de date electronice pot fi obținute multe informații, adesea cu un efort minim. Ca și cum am privi printr-un caleidoscop, o mică rotație (o comandă sau un click) poate să schimbe complet perspectiva. Întrebarea este însă următoarea: respectivul „document” concret, cu configurarea sa specială de date, a existat înainte de click, fiind astfel un „document existent”, la care solicitantul este îndrituit să aibă acces sau este un „nou document”, generat prin click-ul respectiv, la care solicitantul nu are drept de acces?

46. Fără a dori să intrăm în dezbateri ontologice profunde referitoare la natura ființei și existenței în această etapă, este poate clar că, într-un context tehnologic atât de diferențiat, o distincție *statică* între documentele „existente” și cele „noi”, provenită din lumea materială a documentelor pe hârtie, poate să nu fie în întregime utilă. Este posibil ca, la momentul formulării cererii de acces, un document care poate fi extras foarte ușor dintr-o bază de date să nu fie strict vorbind „existent” în configurația concretă respectivă. Totuși, datele-sursă necesare pentru generarea sa sunt cuprinse într-un ansamblu de date mai mare. Astfel, în contextul special al bazelor de date electronice, analiza care alimentează distincția dintre documentele „existente” și cele „noi” ar trebui poate să se concentreze pe evaluarea importanței laturii *dinamice* și creative a procesului de generare a documentului solicitat.

18 — A se vedea Hotărârea din 2 octombrie 2014, Strack/Comisia (C-127/13 P, EU:C:2014:2250).

19 — Sublinierea noastră.

20 — Sublinierea noastră.

47. În opinia noastră, noțiunea „document existent” în contextul bazelor de date electronice poate fi conturată în două moduri: pozitiv și negativ. Definiția pozitivă pornește de la o analogie cu dreptul *sui generis* de proprietate intelectuală [21]. Aceasta înseamnă că, în domeniul bazelor de date electronice, documentele sunt considerate „noi” dacă sunt rezultatul unei *investiții substanțiale* care ar modifica baza de date propriu-zisă. Altfel spus, volumul de muncă necesar pentru generarea documentelor solicitate sub forma unor baze de date sau a unor ansambluri de date este atât de semnificativă încât ele constituie, *de facto*, baze de date sau ansambluri de date diferite și, prin urmare, noi.

48. Existența unei asemenea investiții substanțiale trebuie să fie evaluată de la caz la caz, pe baza elementelor de fapt din fiecare situație în parte. Totuși, exemplele ilustrative care pot fi oferite ar putea include situațiile în care, pentru generarea documentului solicitat printr-o cerere, trebuie să fie adăugate noi valori (câmpuri, indici, identificatori etc.) externe bazei de date existente, sau, pentru elaborarea documentului, sunt necesare căutări și operațiuni complexe în cadrul bazei de date, sau, de asemenea, situațiile în care generarea documentului solicitat ar necesita modificări substanțiale ale structurii unei baze de date, cum ar fi o nouă codificare sau indexare a bazei de date. În toate exemplele menționate, care nici nu sunt exhaustive, nici nu se exclud reciproc, probabil că ar fi necesară generarea unui „document nou” pentru a da curs cererii de informații.

49. Definit în mod negativ, un „nou document” în sensul regulamentului este improbabil să fie creat prin simpla ștergere sau filtrare (inclusiv anonimizare) a unora dintre datele existente în baza de date sau în ansamblul de date. Din nou, sub rezerva structurii precise a bazei de date, este improbabil însă ca asemenea operațiuni să implice o investiție (intelectuală) importantă, nedeterminând, prin urmare, crearea unui nou document, ci simpla reorganizare a unui document existent.

50. Exemplele din această categorie negativă includ căutările obișnuite sau de rutină care pot fi realizate prin utilizarea instrumentelor de căutare disponibile pentru această bază de date [22]. Totuși, nici ștergerea sau filtrarea unora dintre datele existente în cadrul unei baze de date nu constituie o elaborare a unui „nou document”. În opinia noastră, anonimizarea este o formă tipică de operațiune de filtrare sau de ștergere. Cu excepția cazului în care realizarea sa necesită modificări ale structurii bazei de date, anonimizarea nu generează nicio valoare adăugată, întrucât constă în simpla eliminare a anumitor informații din baza de date.

51. Trebuie admis în mod clar, ca o concluzie a acestei secțiuni, că abordarea prezentată mai sus propune o interpretare mai largă a noțiunii „document existent” în contextul bazelor de date electronice. Motivele sunt, după cum am arătat deja, de natură tehnică: spre deosebire de lumea materială a hârtiei, pot fi realizate mult mai multe operațiuni cu mai multă ușurință în lumea bazelor de date electronice. Astfel, noțiunea „document existent” interpretată în contextul bazelor de date electronice nu ar trebui să se concentreze pe existența fizică statică a unui document la momentul depunerii cererii, ci pe problema întinderii procesului creativ necesar pentru generarea documentului solicitat. Criteriul investiției substanțiale în contextul bazelor de date electronice înseamnă atunci, în termeni practici și poate spre deosebire de limbajul curent, că noțiunea „document existent” ar include documentele care poate nu au existat fizic în forma sau în configurația respectivă la momentul depunerii cererii de acces la informații, dar a căror pregătire necesită doar o operațiune mecanică simplă.

21 — A se vedea Directiva 96/9/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 martie 1996 privind protecția juridică a bazelor de date (JO 1996, L 77, p. 20, Ediție specială, 13/vol. 17, p. 102). În special, potrivit articolului 7, „Statele membre prevăd pentru producătorul unei baze de date dreptul de a interzice extragerea și reutilizarea ansamblului sau ale unei părți substanțiale, evaluată calitativ sau cantitativ, a conținutului acesteia, atunci când obținerea, verificarea sau prezentarea acestui conținut atestă o investiție substanțială din punct de vedere calitativ sau cantitativ”. A se vedea în special Hotărârea din 9 noiembrie 2004, Fixtures Marketing (C-338/02, EU:C:2004:696, punctul 19 și următoarele), Hotărârea din 15 ianuarie 2015, Ryanair (C-30/14, EU:C:2015:10, punctul 34), și Hotărârea din 19 decembrie 2013, Innoweb (C-202/12, EU:C:2013:850, punctul 36).

22 — În sensul Hotărârii din 26 octombrie 2011, Dufour/ECB (T-436/09, EU:T:2011:634, punctele 150 și 153).

C – *Aplicarea în prezenta cauză*

52. În lumina considerațiilor de mai sus, vom aborda acum aspectul dacă tabelul solicitat prin prima cerere inițială formulată de recurent care face obiectul prezentului recurs constituie un „document” în sensul Regulamentului nr. 1049/2001.

53. După cum a precizat Tribunalul [23], domnul Typke a solicitat în mod special, prin prima sa cerere, un tabel care să conțină următoarele informații:

— „un identificator al fiecărui candidat care să nu permită identificarea nominală a acestuia, ci relaționarea candidatului cu întrebările la care a trebuit să răspundă;

— un identificator al fiecărei întrebări adresate, fără a dezvălui însă conținutul întrebării;

— categoria de întrebări din care făcea parte fiecare întrebare adresată, și anume o întrebare de raționament verbal, de raționament abstract, de raționament numeric sau de raționament situațional;

— limba în care fiecare întrebare a fost adresată fiecărui candidat;

— o indicație privind eventuala neutralizare căreia i-au fost supuse anumite întrebări;

— un identificator al răspunsului așteptat care, fără a dezvălui conținutul întrebării, trebuia să fie identic pentru aceeași combinație de întrebări și de răspunsuri; reclamantul a precizat în această privință că, dacă răspunsurile așteptate nu erau prezentate în aceeași ordine tuturor candidaților, trebuia să se asigure că același identificator era utilizat pentru fiecare răspuns așteptat; el a menționat, în plus, că, pentru întrebările de raționament situațional, trebuia să se indice răspunsul complet așteptat, și anume cea mai bună și cea mai rea opțiune;

— răspunsul dat de fiecare candidat la fiecare întrebare, fiind însă de la sine înțeles că reclamantul nu urmărea să cunoască conținutul răspunsurilor, ci doar să identifice răspunsurile corecte sau incorecte furnizate de candidați; reclamantul a precizat în această privință, pe de o parte, că un identificator distinct trebuia să fie utilizat în ipoteza în care un candidat nu a răspuns la o întrebare și, pe de altă parte, că răspunsul complet trebuia să fie furnizat în ceea ce privește întrebările de raționament situațional;

— în sfârșit, timpul consacrat de fiecare candidat pentru a răspunde la fiecare întrebare”.

54. Tribunalul a concluzionat că producerea tabelului solicitat ar conduce la crearea unui nou document. Cererea recurentului ar necesita „o activitate de programare informatică, și anume elaborarea unor noi cereri SQL și, prin urmare, crearea unui nou rezultat de căutare în baza de date […] Or, […] operațiunile pe care le-ar implica această activitate de programare […] nu pot fi asimilate unei căutări normale sau de rutină în baza de date vizată, efectuată cu ajutorul instrumentelor de căutare care se află la dispoziția Comisiei pentru această bază de date” [24].

55. În recursul său, recurentul susține în esență că formularea unei anumite cereri de căutare în SQL care ar genera documentul sub forma unui tabel în care să fie subliniate toate informațiile pe care le-a solicitat în mod special presupune o căutare normală sau de rutină, iar nu elaborarea unui nou document.

23 — A se vedea Hotărârea din 2 iulie 2015, Typke/Comisia (T-214/13, EU:T:2015:448, punctul 4).

24 — A se vedea Hotărârea din 2 iulie 2015, Typke/Comisia (T-214/13, EU:T:2015:448, punctele 67 și 68, precum și punctele 62-64).

56. Având în vedere faptele constatate de Tribunal, referitoare la tipul de baze de date utilizate de Comisie și la formularea concretă a primei cereri depuse de recurent, considerăm că, pentru a da curs cererii speciale a recurentului, EPSO ar fi trebuit în mod efectiv să elaboreze un nou document.

57. Fără a intra într-o apreciere de fapt pentru stabilirea cererilor SQL care sunt preprogramate și a nivelului de competență în programare pe care ar trebui să o dețină în mod rezonabil utilizatorii și/sau administratorii bazelor de date relaționale, în opinia noastră, elaborarea tabelului concret solicitat de recurent ar necesita o investiție substanțială în sensul prezentat în secțiunea anterioară. În special, după cum a arătat în mod detaliat Tribunalul, ar fi necesară atribuirea unor noi identificatori câmpurilor selectate ale bazei de date, ceea ce ar presupune operațiuni substanțiale de codificare și, eventual, de indexare, iar toate acestea în cadrul mai multor baze de date.

58. Pentru motivele menționate, nu credem că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept statuând că cererea formulată în prima procedură nu are ca obiect accesul la un „document existent”.

59. Trebuie să adăugăm două observații finale. În primul rând, în prezenta cauză, pare să existe o evoluție în ceea ce privește obiectul precis al cererilor individuale care au fost formulate în cele două proceduri, întrucât, în aparență, recurentul și-a formulat cererile în mod diferit în etape diferite. După cum am arătat mai sus, la punctul 37 din prezentele concluzii, revine totuși solicitantului obligația de a identifica în mod precis obiectul cererii. Pe de altă parte, această strictețe relativă [25] care vizează formularea obiectului cererii este compensată de faptul că un solicitant poate să formuleze o nouă cerere de acces la o dată ulterioară.

60. În al doilea rând, trebuie să reamintim că cele trei tipuri de documente existente în contextul bazelor de date electronice, precizate mai sus, la punctul 30 din prezentele concluzii, nu se exclud reciproc. Prin urmare, faptul că o anumită combinație de date care a făcut obiectul unei cereri formulate de un solicitant nu constituie un „document existent”, întrucât elaborarea sa presupune o investiție substanțială, nu înseamnă că solicitantul nu poate obține informațiile solicitate prin depunerea unei noi cereri de acces la datele brute, la o parte a bazei de date sau la întreaga bază de date.

61. În consecință, mai direct, regulamentul nu acordă unei persoane dreptul de a avea acces la un document „pe comandă” elaborat potrivit dorințelor sale, transformând astfel administrația în agenția sa privată de căutări. Totuși, aceasta nu îl împiedică să realizeze el însuși căutările necesare pe baza datelor brute sau a ansamblului de date. Din nou, după cum am arătat deja, instituțiile trebuie să divulge ceea ce au. Ele nu sunt însă obligate să înceapă să genereze documente care sunt în mod substanțial noi potrivit dorințelor „utilizatorilor”.

62. În sfârșit, accesul alternativ la datele brute este reglementat de aceleași norme și excepții menționate deja în prima secțiune a prezentelor concluzii. În special, atunci când se acordă accesul la ansambluri de date brute mai mari sau la întreaga bază de date, trebuie să se țină cont în mod corespunzător de necesitatea protecției datelor personale și a dreptului la viață privată al celorlalți candidați, precum și de drepturile de proprietate intelectuală ale terților asupra programelor și programărilor cuprinse în baza de date. Aceste considerații, împreună cu cele de ordin mai practic legate de dimensiunea documentului solicitat efectiv, determină mijloacele concrete prin care o persoană poate obține accesul la documentele în cauză (de exemplu, aspectul dacă documentul este pus la dispoziție prin intermediul unei copii sau doar la fața locului, eventual sub supravegherea unui specialist IT și/sau a unui agent de securitate). Revine instituțiilor să stabilească un echilibru adecvat între interesele divergente în fiecare situație în parte.

25 — „Relativă”, întrucât obligația de asistență rezonabilă pentru clarificarea cererilor care nu sunt suficient de precise revine instituțiilor potrivit articolului 6 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001.

VI – Concluzie

63. Pentru motivele de mai sus și fără a aduce atingere argumentului referitor la denaturarea probelor, propunem Curții să respingă recursul în ceea ce privește erorile de drept invocate de recurent.