

HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI DE PRIMĂ INSTANȚĂ (Camera a doua extinsă)  
19 octombrie 1995\*

**John Carvel și Guardian Newspapers Ltd**  
**împotriva**  
**Consiliului Uniunii Europene**

„Transparență – Acces la informație – Decizia Consiliului de refuzare a accesului la documente referitoare la deliberările sale – Interpretarea articolului 4 alineatul (2) din Decizia 93/731/CE”

**Cauza T-194/94**

În cauza T-194/94,

**John Carvel**, cu reședința în Bruxelles,

și

**Guardian Newspapers Ltd**, societate de drept englez, cu sediul social în Manchester (Regatul Unit),

reprezentată de către Onno W. Brouwer și Frédéric P. Louis, avocați în Baroul din Bruxelles, asistați de doamna Deirdre Curtin, de la Universitatea Utrecht, cu domiciliul ales în Luxemburg, la cabinetul lui Marc Loesch, 11, rue Goethe,

reclamanți,

susținuți de către

**Regatul Danemarcei**, reprezentat de către domnul Peter Biering, șef de divizie în cadrul Ministerului Afacerilor Externe, în calitate de agent, cu domiciliul ales în Luxemburg, la sediul Ambasadei Danemarcei, 4 Boulevard Royal,

de către

**Regatul Țărilor de Jos**, reprezentat de către domnii A. Bos, consilier juridic și J. W. de Zwaan, consilier juridic adjunct în cadrul Ministerului Afacerilor Externe, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg, la sediul Ambasadei Țărilor de Jos, 5 rue C. M. Spoo,

și de către

**Parlamentul European**, reprezentat de către domnii Gregorio Garzon Clariana, jurist și François Vainker, membru al Serviciului juridic, în calitate de agenți, cu domiciliul ales la Secretariatul General al Parlamentului European, Kirchberg,

intervenienți,

---

\* Limba de procedură: engleza.

împotriva

**Consiliului Uniunii Europene**, reprezentat de către doamna Jill Aussant și domnul Giorgio Maganza, consilieri juridici, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg, la biroul domnului Bruno Eynard, director al Direcției de Afaceri Juridice a Băncii Europene de Investiții, 100, boulevard Konrad Adenauer,

pârât,

având drept obiect anularea deciziilor Consiliului adoptate în temeiul Deciziei 93/731/CE a Consiliului din 20 decembrie 1993 privind accesul publicului la documentele Consiliului (JO L 340, p. 43),

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

compus din domnii B. Vesterdorf, președinte, D. P. M. Barrington, A. Saggio, H. Kirschner și A. Kalogeropoulos, judecători,

grefier: domnul H. Jung,

având în vedere procedura scrisă și în urma procedurii orale din 5 iulie 1995,

pronunță prezenta

**Hotărâre**

**Cadrul juridic**

1 Actul final al Tratatului privind Uniunea Europene semnat la Maastricht la 7 februarie 1992 conține o Declarație (nr. 17) privind dreptul de acces la informație, care prevede: „Conferința consideră că transparența procesului decizional consolidează caracterul democratic al instituțiilor precum și încrederea publicului față de administrație. În consecință, Conferința recomandă prezentarea unui raport de către Comisie în fața Consiliului, cel mai târziu în 1993, cu privire la măsurile care vizează sporirea accesului publicului la informațiile de care dispun instituțiile”.

2 La încheierea Consiliului European de la Birmingham din 16 octombrie 1992, șefii de stat și de guvern au elaborat o declarație intitulată „O comunitate apropiată de cetățenii săi” (Bull. CE 10-1992, p. 9), în cuprinsul căreia au subliniat necesitatea de a da mai multă transparență Comunității. Acest angajament a fost reafirmat cu ocazia Consiliului European de la Edinburgh la 12 decembrie 1992, iar Comisia a fost din nou invitată să-și continue lucrările

privind ameliorarea accesului la informațiile de care dispun instituțiile Comunității (Bull. CE 12-1992, p. 7).

3 La 5 mai 1993, Comisia a adoptat Comunicarea 93/C 156/05 privind accesul publicului la documentele instituțiilor (JO C 156, p. 5), care conținea rezultatele unei anchete privind accesul publicului la documente în diferitele state membre și care concluziona că era indicat să se dezvolte accesul la documente la nivel comunitar.

4 La 2 iunie 1993, Comisia a adoptat Comunicarea 93/C 166/04 privind transparența în Comunitate (JO C 166, p. 4). În această comunicare, Comisia a elaborat principiile de bază care reglementează accesul la documente.

5 În cadrul acestor etape preliminare către punerea în aplicare a principiului transparenței, la 6 decembrie 1993, Consiliul și Comisia au aprobat un cod de conduită privind accesul publicului la documentele Consiliului și ale Comisiei (JO 1993, L 340, p. 41, denumit în continuare „cod de conduită”), vizând stabilirea principiilor care reglementează accesul la documentele Comisiei și ale Consiliului.

6 Codul de conduită prevede, între altele, că:

„Publicul va beneficia de accesul cât mai larg posibil la documentele deținute de Comisie și de Consiliu. Prin «document» se înțelege orice text scris, indiferent de suportul său, care conține date existente, deținut de Consiliu sau de Comisie”.

7 În plus, codul de conduită prevede că instituțiile refuză accesul la orice document a cărui divulgare ar putea aduce atingere anumitor interese, inclusiv protecției interesului public, protecției individului și a vieții private, și pot refuza accesul la documente pentru a asigura protejarea interesului instituției referitor la confidențialitatea deliberărilor sale. De asemenea, potrivit acestuia, „Comisia și Consiliul vor adopta, fiecare pe cont propriu, măsurile necesare punerii în aplicare a prezentelor principii înainte de 1 ianuarie 1994”.

8 În aceeași zi, respectiv la 6 decembrie 1993, Consiliul a adoptat Decizia 93/662/CE de adoptare a regulamentului său de procedură (JO L 304, p. 1, denumit în continuare „regulamentul de procedură”). Articolul 4 din regulamentul de procedură prevede că ședințele Consiliului nu sunt publice, cu excepția cazurilor prevăzute la articolul 6. Articolul 5 prevede:

„1. Fără a aduce atingere articolului 7 alineatul (5) și altor dispoziții aplicabile, deliberările Consiliului intră sub incidența secretului profesional, cu excepția cazului în care Consiliul decide altfel.

[...]

2. Consiliul poate autoriza prezentarea în justiție a unei copii sau a unui extras al proceselor sale verbale.”

9 Articolul 9 din regulamentul de procedură prevede, printre altele, că procesele-verbale ale ședințelor Consiliului cuprind, în general, pentru fiecare punct de pe ordinea de zi, menționarea documentelor prezentate Consiliului, a deciziilor adoptate sau a concluziilor la care a ajuns Consiliul, precum și a declarațiilor făcute de Consiliu și a celor a căror înscriere a fost cerută de un membru al Consiliului sau al Comisiei. Articolul 22 prevede că „modalitățile conform cărora publicul are acces la documentele Consiliului a căror divulgare nu are consecințe grave sau prejudiciabile sunt adoptate de către acesta”.

10 La 20 decembrie 1993, Consiliul a adoptat Decizia 93/731/CE privind accesul publicului la documentele Consiliului (JO L 340, p. 43, denumită în continuare „Decizia 93/731”), vizând punerea în aplicare a principiilor stabilite prin codul de conduită. Articolul 1 din Decizia 93/731 prevede că „publicul are acces la documentele Consiliului în condițiile prevăzute de prezenta decizie. [...] Prin document al Consiliului se înțelege orice text scris, indiferent de suportul pe care este înregistrat, care conține date existente afle în posesia acestei instituții, sub rezerva articolului 2 alineatul (2)”.

11 Articolul 4 alineatul (1) din Decizia 93/731 prevede:

„Accesul la un document al Consiliului nu poate fi acordat atunci când divulgarea sa ar putea aduce atingere:

- protecției interesului public (securitate publică, relații internaționale, stabilitate monetară, proceduri judiciare, activități de inspecție și de anchetă),
- protecției individului și a vieții private,
- protecției secretului în materie comercială și industrială,
- protecției intereselor financiare ale Comunității,
- protecției confidențialității cerute de persoana fizică sau juridică ce a furnizat una dintre informațiile conținute în document sau cerute de legislația statului membru care a furnizat una dintre aceste informații”.

12 Articolul 4 alineatul (2) prevede că „accesul la un document al Consiliului poate fi refuzat pentru a proteja secretul deliberărilor Consiliului”.

13 Articolul 7 din decizie prevede:

„1. Solicitantul este informat în scris, în termen de o lună, de serviciile competente ale secretariatului general, fie în legătură cu răspunsul pozitiv al cererii sale, fie în legătură cu intenția sa de a da un răspuns negativ. În acest din urmă caz, cel interesat este informat de asemenea în legătură cu motivele care stau la baza acestei intenții și că dispune de un termen de o lună pentru a formula o cerere de confirmare vizând obținerea revizuirii acestei poziții, în lipsa căreia se va considera că acesta a renunțat la cererea sa inițială.

2. Lipsa unui răspuns la o cerere în termen de o lună de la introducerea acestei cereri este echivalentul unui refuz, cu excepția cazului în care solicitantul prezintă, în termen de o lună, cererea de confirmare menționată anterior.

3. Decizia de a respinge o cerere de confirmare, care trebuie luată în termen de o lună de la introducerea acestei cereri, este motivată corespunzător. Aceasta este comunicată cât mai curând posibil și în scris solicitantului, care este în același timp informat în legătură cu conținutul dispozițiilor articolelor 138 E și 173 din Tratatul de instituire a Comunității Europene privind respectiv condițiile de sesizare a mediatorului de către persoane fizice și controlul legalității actelor Consiliului de către Curtea de Justiție.

4. Lipsa unui răspuns în termen de o lună de la introducerea cererii de confirmare este echivalentă cu decizia de refuz”.

## Faptele

14 La 2 februarie 1994, reclamantul John Carvel, acționând în calitate sa de European Affairs Editor (redactor șef pe probleme europene) al ziarului The Guardian, publicat de reclamantul Guardian Newspapers Ltd, societate de drept englez, constituită sub forma unei societăți pe acțiuni (*company limited by shares*) i-a scris Secretarului general al Consiliului solicitându-i acces la un anumit număr de documente, printre care rapoartele preparatorii ale Coreper, procesele-verbale, rapoartele referitoare la participanți și la voturile și deciziile atât ale Consiliilor de miniștri pentru afaceri sociale (denumite în continuare „Consilii «Afaceri sociale»”) din 12 octombrie și 23 noiembrie 1993, cât și ale Consiliului miniștrilor de justiție (denumit în continuare „Consiliul «Justiție»”) din 29 și 30 noiembrie 1993, precum și procesele-verbale ale Consiliului miniștrilor pentru agricultură (denumit în continuare „Consiliul «Agricultură»”) din 24 și 25 ianuarie 1994.

15 La 28 februarie 1994, reclamanții au primit de la Secretariatul general al Consiliului o copie a rapoartelor pregătitoare, a proceselor-verbale și a rapoartelor referitoare la participanți și la voturile aferente Consiliilor „Afaceri sociale” din 12 octombrie și 23 noiembrie 1993. În ceea ce privește deciziile adoptate de Consiliu la datele în cauză, au fost îndrumați către numerele din Jurnalul Oficial al Comunităților Europene în care acestea au fost publicate.

16 În schimb, accesul la procesele-verbale, la rapoartele referitoare la participanți și la voturi precum și la deciziile Consiliului „Justiție” din 29 și 30 noiembrie 1993 le-a fost refuzat, pe motiv că documentele în cauză „se raportează în mod direct la deliberările Consiliului și, în temeiul regulamentului său de procedură, nu pot fi divulgate”. Consiliul a refuzat, de asemenea, accesul la rapoartele pregătitoare aferente Consiliului „Justiție” din 29 și 30 noiembrie 1993, referitoare la viitorul său program de muncă, pe motiv că acestea erau „texte pregătitoare care precedau decizia Consiliului (Justiție și Afaceri interne) de a recomanda adoptarea, de către Consiliul European din 10 și 11 decembrie 1993, a planului de acțiune care urma să fie adoptat în domeniile justiție și afaceri interne”. În locul acestor documente, Consiliul a trimis textele definitive care fuseseră adoptate.

17 În ceea ce privește procesele-verbale ale Consiliului „Agricultură” din 24 și 25 ianuarie 1994, reclamanții au fost informați că acestea nu erau încă disponibile.

18 În scrisoarea sa, citată anterior, din 28 februarie 1994, Consiliul a informat reclamanții că aceștia aveau dreptul să formuleze o cerere de confirmare în termen de o lună împotriva refuzului Consiliului de a le furniza documentele pe care le solicitaseră.

19 La 14 martie 1994, reclamanții au formulat o cerere de confirmare în care aceștia au cerut din nou, în special, să aibă acces la documentele privind Consiliul „Justiție” din 29 și 30 noiembrie 1993 și au subliniat că primiseră deja din partea Consiliului documente similare referitoare la Consiliile „Afaceri sociale” din 12 octombrie și 23 noiembrie 1993. Aceștia au cerut, de asemenea, din nou să aibă acces la procesele-verbale ale Consiliului „Agricultură” din 24 și 25 ianuarie 1994.

20 Reclamanții nu au primit un răspuns în termenul de o lună stabilit la articolul 7 alineatul (3) din Decizia 93/731.

21 La 29 aprilie 1994, reclamanții i-au scris Secretarului general al Consiliului cu scopul de a obține o clarificare asupra practicii urmate de această instituție în ceea ce privește accesul la procesele sale verbale și la rapoartele referitoare la voturile din timpul deliberărilor. În aceeași

scrisoare, au formulat, în temeiul articolului 7 alineatul (2) din Decizia 93/731, o cerere de confirmare în ceea ce privește procesele-verbale ale Consiliului „Agricultură” din 24 și 25 ianuarie 1994.

22 Prin scrisoarea din 17 mai 1994, Consiliul a răspuns reclamanților astfel:

„1. În ceea ce privește documentele referitoare la pregătirea și la reuniunea Consiliului „Justiție și Afaceri interne” din 29 și 30 noiembrie 1993 (punctele 6-11 din scrisoarea dumneavoastră din 2 februarie), Consiliul estimează că accesul la respectivele documente nu poate fi acordat, întrucât acestea se raportează direct la deliberările Consiliului și ale instanțelor pregătitoare. În cazul în care ar acorda acces la acestea, Consiliul nu ar proteja confidențialitatea deliberărilor sale. Documentele în cauză conțin informații confidențiale referitoare la poziția adoptată de către membrii Consiliului în cursul deliberărilor sale.

Cu toate acestea, o mare parte din informațiile conținute în respectivele documente figurează în comunicatul de presă și în alte documente care v-au fost transmise. De exemplu, documentele pregătitoare (punctele 6 și 7 ale scrisorii dumneavoastră din 2 februarie) reflectă o situație provizorie, care poate evolua, iar textele definitive privind programul de lucru al Consiliului v-au fost comunicate. De asemenea, principalele decizii adoptate în Consiliul „Justiție și Afaceri interne” din 29 și 30 noiembrie 1993, precum și o listă a miniștrilor și membrilor Comisiei care au participat la acesta (respectiv punctele 10 și 11 ale scrisorii dumneavoastră din 2 februarie) sunt reluate în comunicatul de presă.

2. Aceleași considerații în materie de confidențialitate se aplică efectiv rapoartelor preparatorii și proceselor-verbale și rapoartelor privind voturile Consiliilor „Afaceri sociale” din 12 octombrie și 23 noiembrie 1993 (punctele 1, 2, și 3 ale scrisorii dumneavoastră din 2 februarie), documente care, într-adevăr, nu ar fi trebuit să vă fie trimise. Cu toate acestea, având în vedere noutatea procedurii de urmat pentru a permite accesul publicului la documentele Consiliului și punerea acestora în aplicare, aceste informații v-au fost transmise ca urmare a unei erori administrative.

3. Accesul la procesele verbale ale Consiliului „Agricultură” din 24 ianuarie 1994 (punctul 13 al scrisorii dumneavoastră din 2 februarie) nu poate fi acordat din aceleași motive.”

### **Procedura și pretențiile părților**

23 În aceste condiții, reclamanții au introdus prezenta acțiune la 19 mai 1994.

24 Prin ordonanțele președintelui Camerei a doua extinse a Tribunalului din 14 decembrie 1994, guvernului danez, Guvernului Țărilor de Jos și Parlamentului European le-au fost admise cererile de intervenție în sprijinul pretențiilor reclamanților.

25 Procedura scrisă a fost încheiată la 19 aprilie 1995. Pe baza raportului judecătorului raportor, Tribunalul a hotărât să deschidă procedura orală fără să dispună măsuri prealabile de cercetare judecătorească. Acesta a invitat, cu toate acestea, Consiliul să răspundă la o întrebare și, după caz, să prezinte anumite documente. Consiliul a admis această cerere.

26 Ședința a avut loc la 5 iulie 1995. Au fost ascultate susținerile orale ale părților și răspunsurile acestora la întrebările adresate de Tribunal.

27 Reclamanții solicită Tribunalului:

— să anuleze decizia prin care Consiliul refuză să le acorde acces la rapoartele pregătitoare, procesele-verbale și rapoartele referitoare la participanți și la voturile aferente Consiliului „Justiție” din 29 și 30 noiembrie 1993;

— să anuleze decizia din 17 mai 1994 prin care Consiliul refuză să le acorde acces la procesele-verbale ale Consiliului „Agricultură” din 24 și 25 ianuarie 1994;

— să anuleze decizia din 17 mai 1994 prin care Consiliul le refuză liberul acces la rapoartele pregătitoare, procesele-verbale și rapoartele referitoare la voturile aferente Consiliilor „Afaceri sociale” din 12 octombrie și 23 noiembrie 1993;

— să oblige Consiliul la plata cheltuielilor de judecată ale reclamanților, în conformitate cu articolul 87 din Regulamentul de procedură al Tribunalului.

Reclamanții au cerut, de asemenea, Consiliului să prezinte în fața Tribunalului, pe de o parte, înregistrările sau rapoartele stenografice complete ale tuturor reuniunilor Consiliului și ale organelor sale auxiliare în cursul cărora s-au discutat cererile lor și, pe de altă parte, raportul Serviciului juridic al Consiliului pentru Coreper/Conseil (document 6853/94 JUR 110, din 5 mai 1994, denumit în continuare „raportul serviciului juridic din 5 mai 1994”).

28 Consiliul solicită Tribunalului:

— să respingă acțiunea ca neîntemeiată;

— să oblige reclamanții la plata cheltuielilor de judecată.

29 Guvernul danez solicită Tribunalului:

— să anuleze deciziile de refuz adoptate de Consiliu;

— să oblige Consiliul la plata cheltuielilor de judecată.

Acesta a cerut, de asemenea, Consiliului să prezinte în fața Tribunalului raportul Serviciului juridic din 5 mai 1994.

30 Guvernul Țărilor de Jos solicită Tribunalului:

— să admită cererea reclamanților.

31 Parlamentul European solicită Tribunalului:

— să admită cererile reclamanților și să anuleze deciziile de refuz adoptate de Consiliu.

### **Cu privire la admisibilitate**

32 Reclamanții contestă decizia care, conform acestora, este conținută în scrisoarea din 17 mai 1994 și prin care, în opinia acestora, Consiliul le-a refuzat, printre altele, liberul acces la rapoartele pregătitoare, procesele-verbale și rapoartele referitoare la voturile aferente Consiliilor „Afaceri sociale” din 12 octombrie și 23 noiembrie 1993.

33 Tribunalul amintește că, la 28 februarie 1994, reclamanții primiseră, cu toate acestea, de la Secretariatul general al Consiliului o copie a rapoartelor pregătitoare, proceselor-verbale și rapoartelor referitoare la participanți și la voturile aferente Consiliilor „Afaceri sociale”.

34 Prin urmare, în scrisoarea din 17 mai 1994, Consiliul a indicat că documentele aferente Consiliilor „Afaceri sociale” fuseseră trimise datorită unei erori administrative. Cu toate acestea, indicația viza numai explicarea motivului pentru care Consiliul trimisese documentele și nu constituia o cerere de a le returna.

35 În aceste condiții, Tribunalul consideră că scrisoarea din 17 mai 1994 nu conține o decizie prin care Consiliul le-ar fi refuzat reclamanților accesul la documentele în cauză. Rezultă că cererea reclamanților de anulare a deciziei din 17 mai 1994 este inadmisibilă în măsura în care aceasta se referă la documentele aferente Consiliilor „Afaceri sociale”, pe motiv că nicio decizie de a le refuza accesul la aceste documente nu a fost adoptată vreodată de către Consiliu.

### **Cu privire la fond**

36 În sprijinul acțiunii lor, reclamanții invocă cinci motive, și anume: încălcarea principiului fundamental de drept comunitar care consacră accesul la documentele instituțiilor Uniunii Europene; încălcarea principiului protecției încrederii legitime; încălcarea articolului 4 alineatul (2) din Decizia 93/731, în sensul că deciziile în litigiu ar exprima un refuz de principiu de a acorda accesul la anumite tipuri de documente; încălcarea articolului 7 alineatul (3) din Decizia 93/731 și a articolului 190 din Tratatul CE, prin faptul că deciziile în litigiu ar fi viciate de o lipsă de motivare; și, în cele din urmă, abuz de putere.

37 Cu toate acestea, înainte de a examina motivele invocate de reclamanți, este necesar să se stabilească data exactă a deciziilor a căror legalitate este contestată de aceștia. Reclamanții solicită, pe de o parte, anularea deciziei prin care Consiliul a refuzat să le acorde accesul la rapoartele pregătitoare, procesele-verbale și rapoartele referitoare la participanți și la voturile aferente Consiliului „Justiție” din 29 și 30 noiembrie 1993 și, pe de altă parte, anularea deciziei din 17 mai 1994 prin care Consiliul a refuzat să le acorde accesul la procesele-verbale ale Consiliului „Agricultură” din 24 și 25 ianuarie 1994. Cu toate acestea, reclamanții nu au precizat data deciziei care le-a refuzat accesul la documentele aferente Consiliului „Justiție”.

38 În ceea ce privește data refuzului Consiliului de a acorda reclamanților acces la procesele-verbale ale Consiliului „Agricultură”, Tribunalul amintește că, la 2 februarie 1994, reclamanții au solicitat comunicarea respectivelor documente și că aceștia au fost informați că documentele în cauză nu mai erau disponibile (a se vedea punctul 17 de mai sus). La 14 martie 1994, reclamanții și-au reiterat cererea. Aceștia nu au primit niciun răspuns în termen de o lună. La 29 aprilie 1994, reclamanții au formulat o cerere de confirmare care are drept obiect aceleași documente. La 17 mai 1994, Consiliul, în termenul de o lună prevăzut la articolul 7 alineatul (3) din Decizia 93/731, le-a scris reclamanților, prezentând motivele pentru care decisese să le refuze accesul la procesele verbale ale Consiliului „Agricultură”.

39 În aceste condiții, Tribunalul consideră că scrisoarea din 17 mai 1994 constituie decizia care le refuză reclamanților accesul la procesele-verbale ale Consiliului „Agricultură”.

40 În ceea ce privește data deciziei Consiliului care le refuză reclamanților acordarea accesului la rapoartele pregătitoare, procesele-verbale și rapoartele referitoare la participanți și la voturile aferente Consiliului „Justiție”, Tribunalul amintește că articolul 7 alineatul (3) din Decizia 93/731 prevede că decizia de a respinge o cerere de confirmare trebuie să intervină în



luna următoare introducerii acestei cereri și că articolul 7 alineatul (4) prevede că lipsa unui răspuns în luna următoare introducerii cererii de confirmare este echivalentă cu o decizie de refuz.

41 Tribunalul observă că reclamanții au introdus o cerere de confirmare la 14 martie 1994 și că la 17 mai 1994 a răspuns Consiliul. Rezultă că acesta din urmă a omis să răspundă cererii de confirmare în termenul stabilit la articolul 7 alineatul (3) din Decizia 93/731 și că refuzul de acces la documentele în cauză trebuie considerat drept un refuz implicit, care intră în vigoare la o lună începând cu 14 martie 1994.

42 După ce a stabilit data exactă a deciziilor de refuz exprimate de Consiliu, Tribunalul consideră util să examineze mai întâi cel de-al treilea motiv invocat de către reclamanți.

### **Argumentele părților**

43 Potrivit reclamanților, Consiliul a exprimat un refuz de principiu de a acorda accesul la documentele referitoare la deliberările sale, aceștia susținând că un astfel de refuz este contrar articolului 4 alineatul (2) din Decizia 93/731, care prevede că accesul la un document al Consiliului poate fi refuzat pentru a proteja secretul deliberărilor sale. Conform reclamanților, în temeiul acestei dispoziții, Consiliul trebuie să pună în balanță cu atenție interesele în litigiu înainte de a adopta decizia de a refuza sau nu accesul la un document. Reclamanții arată că existența unui refuz de principiu este coroborată cu declarația făcută de guvernul danez și Guvernul Țărilor de Jos ca urmare a Consiliului din 16 și 17 mai 1994, care, în opinia lor, confirmă că, înainte de a decide să respingă cererea lor de confirmare, Consiliul nu a pus deloc în balanță interesele.

44 Referindu-se la codul de conduită adoptat de Consiliu și de Comisie, reclamanții susțin că din acesta reiese că secretul deliberărilor nu reprezintă decât unul din interesele care trebuie luate în considerare atunci când se aplică principiul general de acces la documentele instituțiilor. Aceștia subliniază că articolul 4 alineatul (2) din Decizia 93/731 trebuie interpretat în lumina acestui considerent și consideră că un refuz de principiu de a acorda accesul la anumite documente, pe motiv că acestea privesc deliberări ale Consiliului a căror confidențialitate trebuie protejată, astfel cum arată Consiliul în scrisoarea sa din 17 mai 1994, este contrar articolului (4) alineatul (2) menționat anterior.

45 Drept răspuns la argumentul Consiliului conform căruia accesul la procesele sale verbale ar dăuna procesului decizional al Comunității, reclamanții declară că nu pretind că Decizia 93/731 le dă dreptul la un acces automat la documentele Consiliului. Mai mult, aceștia consideră această argumentație a Consiliului puțin convingătoare, dat fiind că procesele-verbale ale Consiliului conțin pur și simplu o prezentare a concluziilor la care a ajuns acesta, precum și declarațiile formale făcute de o delegație care solicită apoi ca acestea să fie incluse în procesul-verbal. Prin urmare, este puțin probabil ca accesul la procesele-verbale ale Consiliului să determine ca pozițiile naționale să fie făcute publice.

46 Consiliul susține că reclamanții nu au furnizat nicio dovadă în sprijinul afirmației lor conform căreia nu s-au pus în balanță interesele în cauză și că sarcina probei incumbă reclamanților pentru a-și fundamenta afirmația.

47 Referindu-se la Decizia 93/731, Consiliul susține că aceasta trebuie interpretată în conformitate cu regulamentul său de procedură. Consiliul subliniază că Decizia 93/731, întrucât se bazează pe acest regulament, nu primează, în niciun fel, asupra dispozițiilor acestuia din urmă și trebuie interpretată în corelație cu acestea. Or, conform articolului 5

alineatul (1) din regulamentul de procedură, deliberările Consiliului sunt în principiu protejate împotriva oricărei divulgări, chiar dacă hotărăște altceva Consiliul.

48 Consiliul respinge afirmațiile reclamanților conform cărora articolul 4 alineatul (2) din Decizia 93/731 l-ar fi determinat să se considere îndreptățit să opună un refuz de principiu și declară că este întotdeauna liber să facă uz de derogarea prevăzută de regulamentul de procedură și să decidă divulgarea documentelor referitoare la deliberările sale. Simplul fapt că a decis să nu procedeze astfel în prezenta cauză nu poate servi drept temei pentru presupunerea că nu va face uz de ea în viitor.

49 În ceea ce privește refuzul din prezenta cauză, Consiliul susține că a evaluat corect interesele respective. Acesta respinge afirmația reclamanților conform căreia, prin motivarea refuzului de a acorda acces la un anumit document prin faptul că acest document se încadra într-o categorie de documente referitoare la deliberările Consiliului al căror secret trebuie protejat, acesta a încălcat articolul 4 alineatul (2) din Decizia 93/731.

50 Consiliul descrie în amănunt procesul decizional care a avut drept rezultat refuzul în cauză. Acesta arată că o notă introductivă din 25 martie 1994, care conținea un proiect de respingere a cererii reclamanților, a fost examinată, între altele, de Coreper la 30 martie 1994, însă problema nu a fost prezentată Consiliului. Acesta continuă cu explicația că, la o reuniune ulterioară a Coreper, la 13 aprilie 1994, problema a fost trecută pe ordinea de zi a Consiliului din 18 și 19 aprilie 1994, dar că, în cadrul acestuia, o delegație a cerut retragerea acestui punct de pe ordinea de zi. Conform Consiliului, această cerere a avut drept consecință imposibilitatea respectării termenului de o lună stabilit în Decizia 93/731. La 22 aprilie 1994, Coreper ar fi confirmat decizia precedentă de a sugera Consiliului să respingă cererea reclamanților. Chestiunea a fost înscrisă din nou la punctul „A” de pe ordinea de zi a Consiliului din 16 și 17 mai 1994. În aceste condiții, la 16 mai 1994, Consiliul a decis să respingă cererea reclamanților. La cererea Regatului Danemarcei, rezultatul votului a fost făcut public.

51 Consiliul subliniază că proiectul de răspuns la cererea reclamanților a fost înaintat grupului care pregătește lucrările Coreper, înainte de a fi prezentat Coreper, chiar dacă anumite decizii pot fi adoptate de Consiliu fără o examinare prealabilă de către un grup de lucru. În plus, este necesar să se observe că deciziile adoptate la punctul „A” de pe ordinea de zi a Consiliului nu trebuie considerate ca nefiind pe deplin analizate în același temei ca toate celelalte decizii ale Consiliului. Acesta adaugă că, de acum înainte, cererile de confirmare vor fi întotdeauna examinate de către grupul „informare”.

52 Pentru a contura motivele care stau la baza principiului confidențialității lucrărilor sale, Consiliul subliniază că lucrează în cadrul unui proces de negocieri și de compromis, în cursul căruia membrii își exprimă în mod liber preocupările și pozițiile naționale. Este esențial ca pozițiile respective să rămână confidențiale, în special dacă membrii sunt obligați să se delimiteze de acestea pentru a se putea ajunge la un acord, uneori în așa măsură încât să nu urmeze instrucțiunile care le-au fost date la nivel național cu privire la un anumit aspect. Acest proces de negocieri și de compromis este esențial pentru adoptarea legislației comunitare și ar fi pus în pericol dacă delegațiile ar trebui să țină seama în permanență de faptul că pozițiile lor, astfel cum sunt consemnate în procesele-verbale ale Consiliului, pot fi făcute publice în orice moment datorită posibilității de acces la aceste documente, indiferent dacă Consiliul a acordat sau nu o autorizație în acest sens.

53 Consiliul declară că, atât în cazul documentelor aferente Consiliului „Justiție” din 29 și 30 noiembrie 1993, care precizează pozițiile anumitor membri ai Consiliului și conțin o

declarație a unui membru, cât și în cazul procesului-verbal al Consiliului „Agricultură” din 24 ianuarie 1994, care face trimitere la pozițiile detaliate adoptate de majoritatea membrilor Consiliului, nu s-a considerat că este oportun să se facă uz de dispoziția regulamentului intern care îi permite să deroge de la principiul confidențialității lucrărilor sale prin divulgarea documentelor în cauză.

54 Consiliul subliniază că declarația făcută de guvernul danez și de Guvernul Țărilor de Jos în urma Consiliului din 16 și 17 mai 1994, făcând trimitere la faptul că nu s-a realizat o analiză comparativă a intereselor în cauză exprimate de aceasta, nu stabilește veridicitatea analizei, ci dovedește pur și simplu existența unui punct de vedere minoritar.

55 Guvernul danez observă că, în prezenta cauză, refuzul Consiliului se baza pe faptul că documentele solicitate se raportau direct la deliberările Consiliului și, prin urmare, erau considerate drept secrete. Conform guvernului danez, nu a avut loc o evaluare concretă a intereselor în cauză, în ciuda încrederii legitime a reclamanților că ar fi avut loc o astfel de evaluare.

56 În sprijinul argumentelor sale, guvernul danez se referă la declarația făcută în urma Consiliului din 16 și 17 mai 1994, în temeiul căreia „nu a avut loc o analiză comparativă care să pună în balanță, pe de o parte, interesele cetățenilor care solicită informații și, pe de altă parte, criteriile de confidențialitate ale deliberărilor Consiliului, astfel cum se impune prin avizul guvernelor danez și olandez, în cazul în care Consiliul își întemeiază refuzul pe aceste criterii specifice”. Acesta subliniază că, asemenea Guvernului Țărilor de Jos, a votat împotriva refuzării accesului reclamanților.

57 Guvernul danez subliniază că, în ceea ce privește articolul 4 alineatul (2) din Decizia 93/731, decizia de refuzare a accesului la documente este facultativă. În opinia sa, Consiliul este obligat, în ceea ce privește fiecare cerere în parte, să realizeze o evaluare concretă, de la caz la caz și de la document la document, a intereselor în cauză, respectiv este obligat să aplice așa-numita abordare subiectivă.

58 Guvernul Țărilor de Jos subliniază că, în temeiul articolului 4 alineatul (2), Consiliul dispune de o putere de apreciere care îi permite să refuze o cerere de acces la documentele sale. Atunci când exercită această putere de apreciere, Consiliul trebuie să pună în balanță, pe de o parte, interesul cetățeanului de a obține acces la documentele Consiliului și, pe de altă parte, interesul Consiliului de a proteja confidențialitatea deliberărilor sale.

59 Or, conform Guvernului Țărilor de Jos, în prezenta cauză, Consiliul nu a realizat, astfel cum era obligat să facă, o punere în balanță a intereselor respective. În această privință, se referă la discuțiile care au avut loc în cadrul Consiliului ca urmare a cererii reclamanților și în temeiul scrisorii Consiliului din 17 mai 1994.

60 În ceea ce privește, în special, discuțiile din cadrul Consiliului, Guvernul Țărilor de Jos se referă la declarația făcută împreună cu guvernul danez în urma Consiliului din 16 și 17 mai 1994 (a se vedea punctul 56 de mai sus).

61 Parlamentul European susține că în scrisoarea din 17 mai 1994 nu există niciun indiciu conform căruia Consiliul a pus în balanță interesele cetățenilor care solicită accesul la documente și interesul său de a păstra confidențialitatea deliberărilor sale. Conform Parlamentului, declarația făcută de guvernele danez și cel al Țărilor de Jos ca urmare a Consiliului din 16 și 17 mai 1994 confirmă această analiză.

## Constatările Tribunalului

62 În ceea ce privește interpretarea articolului 4 alineatul (2) din Decizia 93/731, este necesar să se sublinieze, mai întâi, că Decizia 93/731 este ultima dintre cele trei măsuri adoptate în cursul lunii decembrie 1993, care cuprinde dispoziții referitoare la punerea în aplicare a principiului transparenței (a se vedea punctele 5 - 13 de mai sus). Dintre măsurile respective, aceasta este singura cu caracter legislativ referitoare la accesul publicului la documente. Rezultă că Decizia 93/731 este singura măsură care reglementează dreptul de acces al cetățenilor la documente, în timp ce regulamentul de procedură reglementează mecanismele de funcționare internă a Consiliului.

63 Tribunalul amintește că în conformitate cu articolul 1 din Decizia 93/731, publicul are acces la documentele Consiliului în condițiile prevăzute de decizia menționată și că articolul 4 din decizie stabilește excepțiile de la acest principiu. În temeiul articolului 4 alineatul (1), accesul la un document al Consiliului nu poate fi acordat atunci când divulgarea sa poate aduce atingere anumitor interese (a se vedea punctul 11 de mai sus). În temeiul articolului 4 alineatul (2) din decizie, accesul la un document al Consiliului „poate” fi refuzat pentru a proteja confidențialitatea deliberărilor Consiliului.

64 Prin urmare, Consiliul este astfel obligat, în conformitate cu articolul 4 alineatul (1) să refuze accesul la documente atunci când sunt îndeplinite anumite condiții. În schimb, în conformitate cu articolul 4 alineatul (2), Consiliul dispune de o putere de apreciere care îi permite să refuze, după caz, o cerere de acces la documente referitoare la deliberările sale.

65 Tribunalul estimează că atât din articolul 4 al Deciziei 93/731, cât și din obiectivul acesteia, care are ca scop să ofere publicului un acces larg la documentele Consiliului, rezultă că, atunci când acesta din urmă își exercită puterea de apreciere în temeiul articolului 4 alineatul (2), trebuie să pună cu adevărat în balanță, pe de o parte, interesul cetățeanului de a obține accesul la documentele sale, și, pe de altă parte, eventualul său interes de a păstra confidențialitatea deliberărilor sale.

66 Este necesar să se adauge că această interpretare a articolului 4 alineatul (2) este conformă cu dispozițiile din codul de conduită (a se vedea punctele 6 și 7 de mai sus), pe care Decizia 93/731 urmărea să-l pună în aplicare.

67 Reiese că, de fiecare dată când se solicită accesul la documente, Consiliul trebuie să pună în balanță interesele definite mai sus, adoptând decizia sa în conformitate cu procedura aplicabilă în acest scop.

68 Consiliul dispune, de asemenea, în cadrul regulamentului său de procedură, de o putere de apreciere de care se folosește, după caz, pentru a pune în aplicare deciziile pe care le adoptă în temeiul articolului 4 alineatul (2) din Decizia 93/731. Acesta nu poate, omițând să exercite puterea conferită de articolul 5 alineatul (1) din regulamentul său de procedură, să priveze cetățenii de drepturile conferite lor prin articolul 4 alineatul (2) din Decizia 93/731.

69 Odată stabilită sfera de aplicare a articolului 4 alineatul (2) din Decizia 93/731, este de competența Tribunalului să examineze dacă, în condițiile în speță, Consiliul și-a exercitat puterea de apreciere în conformitate cu dispozițiile acestui articol.

70 Reclamanții, guvernul danez, Guvernul Țărilor de Jos și Parlamentul European susțin că cererile reclamanților au făcut obiectul unui refuz automat din partea Consiliului, în măsura în care acesta din urmă nu a pus niciodată în balanță interesele în cauză înainte de a ajunge la

concluzia că accesul la documentele respective trebuia refuzat. În sprijinul acestui argument, invocă, în special, pe de o parte, scrisorile Consiliului din 28 februarie și 17 mai 1994 (a se vedea punctele 15 - 18 și 22 de mai sus), și, pe de altă parte, declarația făcută de guvernul danez și de cel al Țărilor de Jos ca urmare a Consiliului din 16 și 17 mai 1994 (a se vedea punctul 56 de mai sus).

71 În ceea ce privește scrisoarea din 28 februarie 1994, Tribunalul amintește că, la punctul cinci al acesteia, Consiliul a refuzat accesul la documentele aferente Consiliului „Justiție” din 29 și 30 noiembrie 1993, motivând că documentele în cauză „se raportează în mod direct la deliberările Consiliului și, în temeiul regulamentului său de procedură, nu pot fi divulgate”.

72 În ceea ce privește scrisoarea din 17 mai 1994, Tribunalul arată că refuzul său de a acorda reclamanților accesul la documentele solicitate a fost confirmat de Consiliu, motivând că acestea „se raportează direct la deliberările Consiliului și ale instanțelor sale pregătitoare. În cazul în care ar acorda acces la acestea, Consiliul nu ar proteja confidențialitatea deliberărilor sale. Documentele în cauză conțin informații confidențiale referitoare la poziția adoptată de membrii Consiliului în cursul deliberărilor sale” (a se vedea punctul 22 de mai sus, textul integral al scrisorii din 17 mai 1994).

73 Tribunalul estimează că din aceste două scrisori rezultă că, răspunzând cererilor reclamanților, Consiliul nu a respectat obligația de a pune în balanță interesele respective, prevăzute la articolul 4 alineatul (2) din Decizia 93/731. Într-adevăr, redactarea acestor scrisori indică că, pe de o parte, Consiliul a considerat că era obligat să refuze accesul la documentele respective pentru simplul motiv că aceste documente se refereau la deliberările sale și că, pe de altă parte, se încălca regulamentul de procedură, în special articolul 5, în cazul în care documentele solicitate de reclamanți erau divulgate. Această interpretare eronată de către Consiliu a dispozițiilor în cauză este, de altfel, ilustrată de următoarele teze care sunt prevăzute mai întâi în scrisoarea din 28 februarie 1994, „[...] [n]u sunt în măsură să vă trimit aceste documente, întrucât acestea [...] nu pot fi [...] dezvăluite”, și apoi în scrisoarea din 17 mai 1994, „[...] accesul la aceste documente nu poate fi permis [...]”, ceea ce demonstrează că Consiliul a considerat că nu avea posibilitatea de a divulga documentele solicitate.

74 Concluziile Tribunalului în această privință sunt întărite de declarația făcută de guvernul danez și de cel al Țărilor de Jos în urma Consiliului din 16 și 17 mai 1994, în cursul căruia s-a luat decizia de a refuza reclamanților accesul la documentele solicitate, declarație conform căreia nu a avut loc nicio analiză comparativă care să pună în balanță, pe de o parte, interesele cetățenilor care solicită informații și, pe de altă parte, criteriile de confidențialitate ale deliberărilor Consiliului (a se vedea punctul 56 de mai sus).

75 Mai mult, guvernul danez, răspunzând unei întrebări adresate de Tribunal în cursul procedurii orale, a precizat că discuția care a avut loc în cadrul grupului de lucru și în cadrul Coreper nu a inclus nicio evaluare specifică a intereselor în cauză și s-a referit exclusiv la chestiuni de ordin procedural, la posibilitatea de a exprima un refuz automat și la posibilitatea de a adopta o metodă subiectivă.

76 Consiliul a susținut că declarația făcută de guvernele danez și de cel al Țărilor de Jos ca urmare a Consiliului din 16 și 17 mai 1994 nu dovedește decât existența unui punct de vedere minoritar. Prin urmare, Tribunalul nu poate accepta această analiză. Punctul de vedere exprimat de această declarație era cu siguranță minoritar. Cu toate acestea, este necesar să se constate că declarația menționată conține precizări în ceea ce privește maniera în care s-a dezbătut adoptarea deciziilor în litigiu. Aceste precizări sunt independente de chestiunea

majorității sau a minorității; în schimb, acestea clarifică problema de fapt care trebuie tranșată de Tribunal.

77 Tribunalul observă că, confruntat fiind cu aceste precizări, Consiliul nu a furnizat nicio dovadă concretă de natură a le respinge și a demonstra că a realizat o evaluare a intereselor concurente specifice. Acesta s-a limitat la a oferi anumite informații cu privire la desfășurarea procedurii care a condus la deciziile de refuz în cauză și la a susține că cererile reclamantilor au fost discutate în cadrul diverselor organe ale Consiliului.

78 În aceste condiții, este necesar să se constate că, în ceea ce privește cererile de acces la documentele aferente Consiliilor „Justiție” și „Agricultură”, Consiliul nu a exercitat puterea sa de apreciere în conformitate cu dispozițiile relevante, astfel cum sunt cele interpretate de Tribunal (a se vedea punctul 65 de mai sus).

79 Rezultă că cel de-al treilea capăt de cerere trebuie acceptat.

80 În aceste condiții, deciziile contestate trebuie anulate, fără să fie necesar să se examineze celelalte capete de cerere formulate de reclamant și fără să fie necesar să se pronunțe cu privire la cererea reclamantilor de depunere de către Consiliu, în fața Tribunalului, a înregistrărilor sau a rapoartelor stenografice complete ale tuturor reuniunilor Consiliului și ale organelor auxiliare ale acestuia în cursul cărora s-a discutat cauza lor ori la cererea reclamantilor și a guvernului danez de depunere de către Consiliu, în fața Tribunalului, a raportului Serviciului Juridic din 5 mai 1994.

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

81 În temeiul articolului 87 alineatul (2) din regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată la plata cheltuielilor de judecată, în cazul în care s-a solicitat acest lucru de partea care a câștigat. Întrucât Consiliul a căzut în pretenții, în esență, și întrucât reclamantii au solicitat acest lucru, pârâtul trebuie obligat la plata cheltuielilor de judecată. În temeiul articolului 87 alineatul (4) din regulamentul menționat, instituțiile și statele membre care au intervenit în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată. În aceste condiții, Regatul Danemarcei, Regatul Țărilor de Jos și Parlamentul European, care au intervenit în sprijinul concluziilor reclamantilor, își suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a doua extinsă)

hotărăște:

**1) Anulează decizia implicită prin care Consiliul refuză să le acorde reclamantilor accesul la rapoartele pregătitoare, procesele-verbale și rapoartele referitoare la participanți și la voturile aferente Consiliului „Justiție” din 29 și 30 noiembrie 1993, și decizia conținută în scrisoarea Consiliului din 17 mai 1994 de refuzare a accesului la procesele-verbale ale Consiliului „Agricultură” din 24 și 25 ianuarie 1994.**

**2) Respinge acțiunea în rest.**

**3) Obligă Consiliul la suportarea cheltuielilor de judecată.**

**4) Obligă Regatul Danemarcei, Regatul Țărilor de Jos și Parlamentul European la suportarea propriilor cheltuieli de judecată.**

Vesterdorf  
Kirschner

Barrington

Kalogeropoulos

Saggio

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 19 octombrie 1995.

Grefier  
H. Jung

Președinte  
B. Vesterdorf