ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

26 de Junho de 2003 *

No processo C-233/00,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por G. zur Hausen e J.-F. Pasquier, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República Francesa, representada inicialmente por J.-F. Dobelle e D. Colas, e seguidamente por este último e G. de Bergues, na qualidade de agentes,

demandada,

que tem por objecto obter a declaração de que, ao não transpor correctamente os artigos 2.°, alínea a), e 3.°, n.os 2, 3 e 4, da Directiva 90/313/CEE do Conselho, de 7 de Junho de 1990, relativa à liberdade de acesso à informação em matéria de ambiente (JO L 158, p. 56), a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da referida directiva, bem como do artigo 189.°, terceiro parágrafo, do Tratado CE (actual artigo 249.°, terceiro parágrafo, CE),

* Língua do processo: francês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: J.-P. Puissochet, presidente de secção, R. Schintgen (relator) e V. Skouris, F. Macken e J. N. Cunha Rodrigues, juízes,

advogada-geral: C. Stix-Hackl,
secretário: M.-F. Contet, administradora principal,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 17 de Outubro de 2002, na qual a Comissão foi representada por J.-F. Pasquier e a República Francesa por C. Isidoro, na qualidade de agente,

ouvidas as conclusões da advogada-geral apresentadas na audiência de 14 de Janeiro de 2003,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 13 de Junho de 2000, a Comissão das Comunidades Europeias propôs, nos termos do artigo 226.° CE,

uma acção em que pede que seja declarado que, ao não transpor correctamente os artigos 2.°, alínea a), e 3.°, n.os 2, 3 e 4, da Directiva 90/313/CEE do Conselho, de 7 de Junho de 1990, relativa à liberdade de acesso à informação em matéria de ambiente (JO L 158, p. 56), a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da referida directiva, bem como do artigo 189.°, terceiro parágrafo, do Tratado CE (actual artigo 249.°, terceiro parágrafo, CE).

Enquadramento jurídico

Directiva 90/313

2 Nos termos do seu artigo 1.°, a Directiva 90/313 tem por objectivo «assegurar a liberdade de acesso e de divulgação das informações relativas ao ambiente na posse das autoridades públicas e determinar a forma e as condições em que essas informações devem ser postas à disposição».

3 O artigo 2.° da Directiva 90/313 tem a seguinte redacção:

«Para os efeitos da presente directiva, entende-se por:

a) 'Informação relativa ao ambiente', qualquer informação disponível sob forma escrita, visual, oral ou de base de dados relativa ao estado das águas, do ar, do solo, da fauna, da flora, dos terrenos e dos espaços naturais, às actividades (incluindo as que provocam perturbações, tais como os ruídos)

ou medidas que os afectem ou possam afectar negativamente e às actividades ou medidas destinadas a protegê-los, incluindo medidas administrativas e programas de gestão ambiental;

b) 'Autoridades públicas', qualquer administração pública a nível nacional regional ou local com responsabilidades sobre o ambiente e que possua informações relacionadas com o ambiente, com excepção dos organismos que actuem com poderes judiciais ou legislativos.»

4 Nos termos do artigo 3.° da Directiva 90/313:

«1. Sem prejuízo do presente artigo, os Estados-Membros assegurarão que as autoridades públicas dêem acesso às informações relacionadas com o ambiente a qualquer pessoa singular ou colectiva que o solicite, sem que tenha de provar ter um interesse na questão.

Os Estados-Membros definirão as modalidades práticas segundo as quais essas informações serão efectivamente fornecidas.

2. Os Estados-Membros podem providenciar no sentido de indeferir um tal pedido de informações sempre que esteja em causa:

— a confidencialidade das diligências das autoridades públicas, das relações internacionais e da defesa nacional,

— a segurança pública,

— matérias que estejam ou que tenham estado em julgamento ou em fase de instrução (incluindo processos disciplinares) ou de investigação preliminar,

— a confidencialidade comercial ou industrial, incluindo a propriedade intelectual,

— a confidencialidade de dados e/ou registos pessoais,

— material fornecido por terceiros, sem que estes se encontrem juridicamente obrigados a fazê-lo,

— material relativo ao ambiente cuja divulgação possa causar danos ao ambiente.

As informações na posse de autoridades públicas serão objecto de uma comunicação parcial, sempre que for possível apartar a informação sobre questões relacionadas com os interesses acima referidos.

3. Um pedido de informação pode ser recusado sempre que envolva o fornecimento de documentos ou dados inacabados ou ainda de comunicações internas, ou se o pedido carecer manifestamente de razoabilidade ou tiver sido formulado de modo demasiado vago.

4. As autoridades públicas responderão o mais rapidamente possível às pessoas que solicitem informações, no prazo máximo de dois meses. Terão de ser apresentadas as razões de qualquer recusa a prestar as informações.»

5 Nos termos do artigo 9.°, n.° 1, da Directiva 90/313, os Estados-Membros deveriam pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à directiva o mais tardar até 31 de Dezembro de 1992, desse facto informando imediatamente a Comissão.

Legislação nacional

6 A Lei n.° 78-753, de 17 de Julho de 1978, que introduziu diversas medidas para melhoria das relações entre a administração pública e o público e diversas disposições administrativas sobre segurança social e fiscais (JORF de 18 de Julho de 1978, p. 2851), reconhece aos particulares o direito de acesso aos documentos administrativos.

7 O título I da Lei n.° 78-753, intitulado «Da liberdade de acesso aos documentos administrativos», compreende os artigos 1.° a 13.°

8 O artigo 1.° da referida lei dispõe:

«O direito dos administrados à informação é precisado e garantido pelo presente título no que respeita à liberdade de acesso aos documentos administrativos sem carácter nominativo.

São considerados documentos administrativos na acepção do presente título todos os processos, relatórios, estudos, resumos, actas, estatísticas, directivas, instruções, circulares, notas e respostas ministeriais que contenham uma interpretação do direito positivo ou uma descrição dos procedimentos administrativos, pareceres, com excepção de pareceres do Conseil d'État e dos tribunais administrativos, previsões e decisões sob forma de escritos, registos sonoros ou visuais, tratamentos automatizados de informações não nominativas.»

9 Nos termos do artigo 2.° da mesma lei:

«Sem prejuízo das disposições do artigo 6.°, os documentos administrativos são, por força da lei, acessíveis às pessoas que os solicitem, quer se trate de documentos da administração do Estado, das autarquias locais, de instituições públicas ou de entidades encarregadas da gestão de serviços públicos, mesmo que tenham um estatuto de direito privado.»

10 O artigo 4.° da referida lei tem a seguinte redacção:

«O acesso aos documentos administrativos é exercido:

a) Por consulta gratuita no local, salvo se a preservação do documento o não permitir ou não permitir a respectiva reprodução;

b) Sem prejuízo de que a reprodução não prejudique a conservação do documento, por emissão de cópias em exemplar único, a expensas da pessoa que as requerer, e sem que estes custos possam exceder o custo real dos encargos de funcionamento decorrentes da aplicação do presente título.

O serviço deve emitir a cópia solicitada ou notificação da recusa de comunicação prevista no artigo 7.°»

11 O artigo 5.° da Lei n.° 78-753 refere:

«Uma comissão designada 'comissão de acesso aos documentos administrativos' será encarregada de zelar pelo respeito da liberdade de acesso aos documentos administrativos nas condições previstas no presente título, designadamente emitindo pareceres quando lhe forem solicitados por alguém que depare com dificuldades na obtenção da comunicação de um documento administrativo, aconselhando as autoridades competentes sobre toda e qualquer questão relativa à aplicação do presente título, e propondo todas as alterações úteis dos textos legislativos ou regulamentares relativos à comunicação de documentos administrativos.

A comissão elabora um relatório anual que é tornado público.

A composição e funcionamento da comissão prevista no presente artigo é aprovada por decreto do Conseil d'État.»

12 O artigo 6.° da referida lei estabelece:

«As entidades administrativas referidas no artigo 2.° podem recusar a consulta ou a comunicação de um documento administrativo quando tal consulta ou comunicação prejudicar:

— o sigilo das deliberações do governo e das autoridades responsáveis dependentes do poder executivo;

— o sigilo da defesa nacional, da política externa;

— a moeda e o crédito público, a segurança do Estado e a segurança pública;

— o decurso dos processos instaurados nos órgãos jurisdicionais ou operações preliminares a esses processos, salvo autorização dada pela autoridade competente;

— o sigilo da vida privada, dos processos pessoais e clínicos;

— o sigilo em matéria comercial e industrial;

— a investigação, pelos serviços competentes, das infracções fiscais e aduaneiras,

— ou, em geral, possam violar os segredos legalmente protegidos.

Para aplicação das disposições acima referidas, as listas dos documentos administrativos que não podem ser comunicados ao público devido à respectiva natureza ou objecto serão fixadas por despachos ministeriais adoptados após parecer da comissão de acesso aos documentos administrativos.»

13 Nos termos do artigo 7.° da Lei n.° 78-753:

«A recusa da comunicação será notificada ao interessado sob a forma de decisão escrita fundamentada. A falta de resposta durante mais de dois meses equivale a decisão de recusa.

Em caso de recusa expressa ou tácita, o interessado solicitará o parecer da comissão prevista no artigo 5.° O referido parecer deve ser emitido o mais tardar durante o mês em que for solicitado à comissão. A autoridade competente é obrigada a informar a comissão do andamento que deu ao processo no prazo de dois meses após a recepção do referido parecer. O prazo de recurso contencioso será prorrogado até à notificação ao interessado da resposta da autoridade competente.

Quando lhe seja submetido um recurso contencioso do indeferimento da comunicação de um documento administrativo, o órgão jurisdicional administrativo deverá decidir no prazo de seis meses a contar da entrada da respectiva petição.»

14 O Decreto n.° 88-465, de 28 de Abril de 1988, relativo ao procedimento de acesso aos documentos administrativos (JORF de 30 de Abril de 1988, p. 5900), revogou o segundo período do primeiro parágrafo, bem como o segundo parágrafo do artigo 7.° da Lei n.° 78-753.

15 O artigo 2.° do referido decreto dispõe:

«A falta de uma resposta, por um período superior a um mês, por parte da autoridade competente a que tenha sido apresentado um pedido de acesso a documentos nos termos do título I da Lei n.° 78-753 de 17 de Julho de 1978, equivale a uma decisão de indeferimento.

Em caso de indeferimento expresso ou tácito, o interessado pode recorrer para a comissão prevista no artigo 5.° da Lei n.° 78-753 de 17 de Julho de 1978 no prazo de dois meses a contar da data da notificação do indeferimento ou do termo do prazo fixado no primeiro parágrafo deste artigo.

É obrigatório o recurso à comissão, nas condições previstas no segundo parágrafo do presente artigo, previamente a qualquer recurso contencioso.

No prazo de um mês após lhe ter sido submetido o processo, a comissão notificará o seu parecer à autoridade competente, a qual, no mês seguinte à recepção do referido parecer, informará a comissão do andamento que pretende dar ao pedido.

A falta de resposta da autoridade competente durante mais de dois meses após o assunto ser submetido à comissão pelo interessado equivale a uma decisão de indeferimento.

O prazo de recurso contencioso será prorrogado até à notificação ao interessado da resposta da autoridade competente.»

16 O artigo 5 da Lei n.º 79/587, de 11 de Julho de 1979, relativa à fundamentação dos actos administrativos e à melhoria das relações entre a administração pública e os cidadãos (JORF de 12 de Julho de 1979, p. 1711), prevê:

«Uma decisão de indeferimento tácito, nos casos em que a decisão expressa deve ser fundamentada, não é ilegal pelo facto de não ser acompanhada dessa fundamentação. Contudo, a pedido do interessado, a apresentar no prazo de recurso contencioso, devem ser-lhe comunicados os fundamentos da decisão de indeferimento tácito, no prazo de um mês a contar da apresentação desse pedido. Neste caso, o prazo de recurso contencioso da decisão é prorrogado por dois meses a contar da data em que lhe tiverem sido comunicados os respectivos fundamentos.»

Procedimento pré-contencioso

17 Por carta de 20 de Agosto de 1990, a Comissão recordou a necessidade de transposição da Directiva 90/313 até 31 de Dezembro de 1992.

18 Por carta de 28 de Março de 1991, as autoridades francesas enviaram à Comissão uma cópia das disposições nacionais que, em seu entender, asseguram a transposição para o direito francês da referida directiva, ou seja, a Lei n.° 78-753 e o Decreto n.° 88-465.

19 Por carta de 13 de Julho de 1992, a Comissão chamou a atenção das referidas autoridades para determinados aspectos do direito francês que não permitiam alcançar o resultado pretendido pela Directiva 90/313.

20 Não tendo havido resposta, foi enviada às autoridades francesas, em 21 de Janeiro de 1993, uma carta no mesmo sentido.

21 Por carta de 2 de Fevereiro de 1993, as autoridades francesas expuseram o seu ponto de vista relativamente às observações da Comissão.

22 Por carta de 17 de Novembro de 1994, a Comissão notificou a República Francesa para apresentar as suas observações quanto à transposição dos artigos 2.°, alínea a), e 3.°, n.os 2, 3 e 4, da referida directiva para o direito interno no prazo de dois meses a contar da recepção da carta em causa.

23 Em 23 de Fevereiro de 1995, o Governo francês respondeu que a regulamentação nacional não ignorava nenhuma das obrigações impostas pela directiva acima referida.

24 Em 8 de Fevereiro de 1999, a Comissão enviou à República Francesa um parecer fundamentado convidando-a a adoptar, no prazo de dois meses a contar da notificação do referido parecer, as medidas necessárias para dar cumprimento às obrigações decorrentes dos artigos 2.°, alínea a), e 3.°, n.os 2, 3 e 4, da Directiva 90/313.

25 Por carta de 25 de Junho de 1999, o Governo francês respondeu ao referido parecer fundamentado contestando o incumprimento imputado pela Comissão. Acrescentou que, embora o direito francês não inclua em todos os aspectos uma transposição literal das disposições da directiva em causa, assegura, contudo, garantias amplamente equivalentes e impõe à administração, em grande número de áreas, obrigações ainda mais extensas. Esclarecia que as autoridades francesas estavam, apesar disso, a estudar as possibilidades de melhorar o acesso à informação em matéria de ambiente.

26 Em 19 de Janeiro de 2000, o Governo francês informou a Comissão de que acabava de ser aprovado pelo gabinete do primeiro-ministro um projecto de lei contendo diversas disposições de adaptação da legislação nacional ao direito comunitário no domínio do ambiente, que incluía uma parte dedicada ao acesso à informação em matéria de ambiente, devendo o referido projecto ser enviado à Comissão após a sua comunicação para parecer ao Conseil d'État (França), prevista para Fevereiro de 2000.

27 Considerando que a República Francesa não deu cumprimento às obrigações decorrentes do parecer fundamentado no prazo no mesmo fixado, a Comissão decidiu propor a presente acção.

Quanto à acção

Observações preliminares

28 Em 13 de Setembro de 2001, o Governo francês informou o Tribunal de Justiça de que as medidas anunciadas na sua carta de 19 de Janeiro de 2000 tinham sido adoptadas e, para este efeito, apresentou a Lei n.º 2000-321, de 12 de Abril

de 2000, relativa aos direitos dos cidadãos nas suas relações com os órgãos da administração (JORF de 13 de Abril de 2000, p. 5646), bem como o Despacho n.º 2001-321, de 11 de Abril de 2001, relativo à transposição de directivas comunitárias e à aplicação de determinadas disposições do direito comunitário no domínio do ambiente (JORF de 14 de Abril de 2001, p. 5820). Segundo o mesmo governo, estes diplomas foram igualmente enviados à Comissão, tendo a mesma sido convidada a desistir da acção.

29 Por correspondência de 24 de Setembro de 2001, a Comissão informou o Tribunal de Justiça de que não tinha intenção de desistir da acção.

30 A este respeito, deve recordar-se que, segundo jurisprudência constante, a existência de um incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, não sendo as alterações posteriormente ocorridas tomadas em consideração pelo Tribunal de Justiça (v., designadamente, acórdão de 12 de Setembro de 2002, Comissão/França, C-152/00, Colect., p. I-6973, n.º 15).

31 Por outro lado, o Tribunal de Justiça tem reiteradamente decidido que, no sistema estabelecido no artigo 226.º CE, a Comissão dispõe de um poder discricionário para propor uma acção por incumprimento, não cabendo ao Tribunal de Justiça apreciar a oportunidade do seu exercício (v., designadamente, acórdão de 6 de Julho 2000, Comissão/Bélgica, C-236/99, Colect., p. I-5657, n.º 28). Compete, por isso, apenas à Comissão determinar se mantém essa acção (v., neste sentido, acórdão de 13 de Junho de 2002, Comissão/Espanha, C-474/99, Colect., p. I-5293, n.º 25), e isto tanto mais que, mesmo na hipótese de o incumprimento ter sido suprimido posteriormente ao prazo fixado no parecer fundamentado, o prosseguimento da acção mantém interesse a fim de demonstrar o fundamento da responsabilidade em que pode incorrer um Estado-Membro, em resultado do seu incumprimento, face a outros Estados-Membros, da Comunidade ou a particulares (v. neste sentido, designadamente, acórdão de 6 de Dezembro de 2001, Comissão/Grécia, C-166/00, Colect., p. I-9835, n.º 9).

32 Nestas condições, nenhum dos dois diplomas nacionais referidos no n.º 28 do presente acórdão pode ser tido em consideração pelo Tribunal de Justiça no âmbito da análise da presente acção.

33 Em apoio do seu pedido, a Comissão invoca cinco críticas baseadas respectivamente:

— na transposição incompleta das disposições conjugadas dos artigos 2.º, alínea a), e 3.º, n.º 1, da Directiva 90/313, na medida em que o âmbito de aplicação atribuído pela regulamentação francesa à obrigação de comunicar informações relativas ao ambiente é mais restrito do que o da directiva em causa;

— na transposição incorrecta do artigo 3.º, n.º 2, primeiro parágrafo, da Directiva 90/313, na medida em que a regulamentação francesa prevê, entre as excepções à obrigação de comunicação das referidas informações, um fundamento de recusa da comunicação não previsto pela mesma directiva;

— na não transposição do artigo 3.º, n.º 2, segundo parágrafo, da Directiva 90/313, devido à ausência de referência na regulamentação francesa à obrigação de comunicação parcial de informações relativas ao ambiente quando seja possível suprimir das mesmas as menções que podem justificar a recusa da comunicação;

— na não transposição do artigo 3.º, n.º 3, da Directiva 90/313, na medida em que a regulamentação francesa não previu a possibilidade de indeferir um pedido de comunicação de elementos ou de documentos incompletos ou internos ou um pedido manifestamente abusivo ou formulado de modo demasiado genérico, e

— na transposição incorrecta do artigo 3.°, n.° 4, da Directiva 90/313, pelo facto de a regulamentação francesa permitir indeferir pedidos de informações em matéria de ambiente através de decisões tácitas não fundamentadas.

34 Há que analisar sucessivamente o fundamento destas diferentes críticas.

Quanto à crítica assente no âmbito de aplicação demasiado restrito da regulamentação francesa no que respeita à obrigação de comunicação de informações em matéria de ambiente

Argumentos das partes

35 A Comissão critica o Governo francês por ter atribuído à Lei n.° 78-753 um âmbito de aplicação material mais restrito do que o da Directiva 90/313, na medida em que a expressão «documentos administrativos» constantes da referida lei é mais limitativa do que a noção de «informação em matéria de ambiente» na acepção da directiva em questão.

36 Efectivamente, embora a Comissão admita que os referidos termos assumem alcance mais amplo do que o de «acto administrativo» no direito francês, não é menos certo que apenas abrangem os documentos em poder da administração relacionados com uma actividade de serviço público ou que estão ligados ao exercício de um serviço desse tipo, enquanto a noção de «informação em matéria de ambiente» utilizada pela directiva não implica qualquer limitação desta natureza.

37 Não são, assim, susceptíveis de comunicação nos termos da Lei n.º 78-753, mesmo que estes documentos contenham informações em matéria de ambiente susceptíveis de interessar aos cidadãos, designadamente certas decisões não regulamentares de autoridades públicas referentes à gestão do seu domínio privado (por exemplo, a autorização para ocupar ou utilizar o referido domínio) ou relativas à gestão dos serviços públicos industriais ou comerciais (por exemplo, os contratos celebrados com os utentes dos serviços de água ou de energia) ou ainda contratos de direito privado celebrados entre uma autoridade pública e uma entidade privada ou mesmo entre duas autoridades públicas.

38 O Governo francês responde que esta primeira crítica é errada e, subsidiariamente, não está demonstrada.

39 É certo que o Governo francês não nega que a noção de «informação em matéria de ambiente» na acepção da Directiva 90/313 deverá ter uma interpretação alargada, mas a expressão «documentos administrativos» constante da Lei n.º 78-753 é igualmente muito extensa, uma vez que inclui os documentos de carácter privado que têm uma ligação com o serviço público e/ou as responsabilidades públicas exercidas por entidades privadas. A referida expressão compreende, além dos actos administrativos, actos de direito privado das autoridades públicas e actos na posse das mesmas autoridades provenientes de entidades privadas, desde que, de forma próxima ou remota, estejam ligados ao exercício de um serviço público. A única restrição à qualificação de «informação em matéria de ambiente» na acepção da Directiva 90/313 refere-se, assim, apenas aos documentos detidos por uma autoridade pública agindo na qualidade de entidade privada e que não apresentem qualquer relação com o serviço público.

40 Acresce que a Comissão não demonstrou concretamente que a noção de «documentos administrativos» seja menos abrangente que a de «informação em matéria de ambiente». A Comissão não demonstrou que existem informações na posse das autoridades públicas francesas que se incluam no âmbito de aplicação da Directiva 90/313 e não sejam cobertas pela Lei n.º 78-753. Em especial, a Comissão nunca apresentou um único exemplo de que a uma informação em matéria de ambiente não tenha sido reconhecida a qualidade de «documento administrativo» na acepção da referida lei.

Apreciação do Tribunal de Justiça

41 A este respeito, importa, por um lado, referir que, no entender do Governo francês, a expressão «documentos administrativos» utilizada pela Lei n.° 78-753 abrange, a par dos actos administrativos, igualmente os actos de direito privado provenientes das autoridades públicas bem como os actos em poder das mesmas, mas provenientes de entidades privadas; contudo, segundo reconhece o mesmo governo, isso apenas não sucede na medida em que os referidos actos «estejam, de forma próxima ou remota, relacionados com o exercício de um serviço público». O Governo francês esclarece, neste contexto, que apenas os documentos na posse de uma autoridade pública actuando como entidade privada e sem qualquer ligação com o serviço público não estão abrangidos pela Lei n.° 78-753, mas, no seu entender, documentos deste tipo também não constituem «informações em matéria de ambiente» na acepção da Directiva 90/313.

42 Por outro lado, há que referir que, nos termos do artigo 2.°, alínea a), da Directiva 90/313, a noção de «informação em matéria do ambiente» tem em vista, para as necessidades da directiva, «qualquer informação disponível sob forma escrita, visual, oral ou de base de dados relativa ao estado das águas, do ar, do solo, da fauna, da flora, dos terrenos e dos espaços naturais, às actividades (incluindo as que provocam perturbações, tais como os ruídos) ou medidas que os afectem ou possam afectar negativamente e às actividades ou medidas destinadas a protegê-los, incluindo medidas administrativas e programas de gestão ambiental».

43 Ora, a referida definição não contém qualquer indicação susceptível de corroborar a tese do Governo francês segundo a qual um documento sem qualquer relação com o serviço público não deve ser considerado uma «informação em matéria de ambiente» abrangida pelo âmbito de aplicação da Directiva 90/313.

44 Efectivamente, à luz da sua própria redacção e tendo em conta, em especial, a utilização dos termos «qualquer informação», o âmbito de aplicação do referido artigo 2.°, alínea a), e, consequentemente, da Directiva 90/313, deve ser considerado concebido de modo amplo. Assim, é abrangida a totalidade das informações que se refiram quer ao estado do ambiente, quer às actividades ou medidas susceptíveis de o afectar, quer ainda às actividades ou medidas destinadas a proteger o ambiente, sem que a enumeração constante da referida disposição implique qualquer indicação susceptível de restringir o respectivo alcance, designadamente no sentido defendido pelo Governo francês.

45 Esta conclusão é apoiada pela interpretação que o Tribunal de Justiça já deu da mesma disposição no acórdão de 17 de Junho de 1998, Mecklenburg (C-321/96, Colect., p. I-3809, n.os 19 a 22). Assim, o Tribunal de Justiça decidiu, em especial, no n.° 20 do referido acórdão, que o legislador comunitário se absteve de dar uma definição da noção de «informação relativa ao ambiente» susceptível de excluir qualquer das actividades exercidas pela autoridade pública.

46 Resulta, além disso, da utilização dos termos «incluindo medidas administrativas» no artigo 2.°, alínea a), da Directiva 90/313 que a noção de «informação em matéria de ambiente» deve logicamente assumir um alcance mais amplo que o conjunto das actividades das autoridades públicas.

47 Resulta do exposto que a Directiva 90/313 tem em vista todo e qualquer acto, seja de que natureza for, susceptível de afectar ou de proteger o estado de um dos sectores do ambiente abrangidos pela referida directiva, pelo que, ao contrário do que o Governo francês afirma a título principal, se deve entender que o conceito de «informação em matéria de ambiente» na acepção da mesma directiva inclui os documentos que não estão relacionados com o exercício de um serviço público.

48 Nestas condições, procede a primeira crítica da Comissão.

Quanto à crítica assente na existência de um fundamento de recusa da comunicação de informações em matéria de ambiente não previsto pela Directiva 90/313

Argumentos das partes

49 A Comissão critica o facto de, relativamente à lista das excepções à obrigação de comunicação das informações em matéria de ambiente, o artigo 6.°, primeiro parágrafo, último travessão, da Lei n.° 78-753 ter previsto um fundamento de recusa que não consta do artigo 3.°, n.° 2, primeiro parágrafo, da Directiva 90/313, ou seja, o caso de violação de «segredos legalmente protegidos».

50 A referida lei não apenas acrescenta assim algo ao texto da Directiva 90/313, ampliando o domínio das excepções previstas pela mesma, mas, além disso, a noção de «segredos legalmente protegidos» está formulada de modo demasiado genérico para assegurar uma aplicação conforme com o espírito da directiva em causa.

51 O Governo francês contesta que a lista das excepções previstas pela Lei n.° 78-753 seja mais ampla do que a constante do artigo 3.°, n.° 2, primeiro parágrafo, da Directiva 90/313. A categoria genérica de «segredos legalmente protegidos» foi introduzida na lei em questão a fim de reunir os diversos regimes especiais de confidencialidade de dados que, de resto, frequentemente não têm qualquer relação com o ambiente.

52 Para demonstrar a existência de um incumprimento no presente caso, o Governo francês afirma que competia à Comissão identificar os regimes particulares que não estão em conformidade com a Directiva 90/313 e a acção deveria então ser dirigida contra esses regimes particulares e não contra a categoria genérica de «segredos legalmente protegidos».

53 Ora, no caso vertente, a Comissão não identificou um único segredo legalmente protegido que não fosse coberto por um dos motivos de recusa da comunicação enumerados no artigo 3.°, n.° 2, primeiro parágrafo, da directiva em causa, ou seja, a «segurança pública», a «confidencialidade comercial e industrial» ou a «confidencialidade dos dados e/ou registos pessoais».

54 Além disso, nunca foi apresentada qualquer queixa nem proposta qualquer acção por um particular, o que comprova que a noção de «segredos legalmente protegidos», na acepção da legislação francesa, não é susceptível de ampliar indevidamente uma das excepções enumeradas no artigo 3.°, n.° 2, primeiro parágrafo, da Directiva 90/313.

Apreciação do Tribunal de Justiça

55 Para decidir quanto à procedência desta segunda crítica, há que referir desde logo que resulta da própria redacção do artigo 3.°, n.° 1, primeiro parágrafo, da Directiva 90/313 que as informações relacionadas com o ambiente devem ser acessíveis a qualquer pessoa que o solicite, sem que tenha de provar ter um interesse na questão e que essa obrigação incumbe às autoridades públicas, «[s]em prejuízo do presente artigo».

56 Só, assim, como excepção ao princípio da liberdade de acesso às informações em matéria de ambiente, que constitui o fundamento da referida directiva, é que o artigo 3.° da mesma, nos n.ºs 2 e 3, enumera determinado número de razões que podem justificar o indeferimento da comunicação dessas informações.

57 Daqui resulta que, enquanto excepções ao princípio da comunicação de informações em matéria de ambiente que constitui a finalidade da Directiva 90/313, os referidos motivos de indeferimento devem ser interpretados em sentido estrito, pelo que há que considerar que as derrogações enunciadas nos n.ºs 2 e 3 do referido artigo 3.° são objecto de uma enumeração taxativa e têm em vista «certos casos específicos e claramente definidos», nos quais «se pode justificar a recusa de um pedido de informação relacionada com o ambiente» (v. sétimo considerando da Directiva 90/313).

58 Ora, no caso concreto, mostra-se que a Lei n.° 78-753 fez uso da totalidade das excepções mencionadas no artigo 3.°, n.° 2, da directiva, entre as quais constam expressa e especificamente os pedidos de informações que se prendem com a confidencialidade das diligências das autoridades públicas, a confidencialidade das relações internacionais e da defesa nacional, a segurança pública, a confidencialidade comercial e industrial bem como a confidencialidade dos dados pessoais.

59 Contudo, o artigo 6.°, primeiro parágrafo, último travessão, da Lei n.° 78-753 permite, por outro lado, às autoridades públicas recusarem a consulta ou comunicação de um documento administrativo cuja divulgação, «em geral, possa violar os segredos legalmente protegidos».

60 Este fundamento de indeferimento, que não consta da lista taxativa de excepções enunciadas no artigo 3.°, n.° 2, primeiro parágrafo, da Directiva 90/313, excede, por isso, manifestamente o âmbito de aplicação das referidas excepções.

61 Por outro lado, o fundamento de indeferimento em causa limita-se a fazer uma simples remessa para «a lei», sem outro esclarecimento. Como a Comissão afirmou com razão, este fundamento está redigido de modo tão genérico que não se mostra com clareza quais são as hipóteses visadas — além das que constam dos travessões anteriores do referido artigo 6.°, primeiro parágrafo, que já abrangem todas as excepções enumeradas no artigo 3.°, n.° 2, da Directiva 90/313 —, pelo que este motivo de indeferimento é susceptível de originar insegurança jurídica na medida em que não garante que as autoridades públicas procedam à respectiva aplicação em conformidade com o espírito desta directiva.

62 Quanto ao argumento do Governo francês segundo o qual nunca houve queixas de particulares a respeito da aplicação incorrecta do artigo 3.°, n.° 2, primeiro parágrafo, da Directiva 90/313, deve o mesmo ser julgado improcedente à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça, da qual resulta que o desrespeito de uma obrigação imposta por uma regra do direito comunitário é, em si mesmo, constitutivo de incumprimento, sendo irrelevante a consideração de que esse desrespeito não tem consequências negativas (v. acórdãos de 21 de Setembro de 1999, Comissão/Irlanda, C-392/96, Colect., p. I-5901, n.os 60 e 61, e de 1 de Fevereiro de 2001, Comissão/França, C-333/99, Colect., p. I-1025, n.° 37). Daqui resulta igualmente que não é de aceitar o argumento segundo o qual não foi registado na prática qualquer caso contrário à directiva (v. acórdão de 28 de Fevereiro de 1991, Comissão/Alemanha, C-131/88, Colect., p. I-825, n.° 9).

63 Tendo em conta as considerações que antecedem, há que julgar igualmente procedente a segunda crítica da Comissão.

Quanto à crítica assente na falta de transposição da obrigação de comunicação parcial de informações em matéria de ambiente

Argumentos das partes

64 A Comissão critica o Governo francês por não ter consagrado expressamente na Lei n.° 78-753 a obrigação, enunciada no artigo 3.°, n.° 2, segundo parágrafo, da Directiva 90/313, de comunicar parcialmente as informações em matéria de ambiente sempre que for possível retirar das mesmas as menções que possam justificar a recusa de comunicação.

65 O Governo francês não contestou verdadeiramente esta crítica perante o Tribunal de Justiça.

Apreciação do Tribunal de Justiça

66 Por um lado, o Tribunal de Justiça já decidiu que o artigo 3.°, n.° 2, segundo parágrafo, da Directiva 90/313 impõe aos Estados-Membros a obrigação de comunicar as informações das quais seja possível retirar as menções susceptíveis de serem cobertas pela confidencialidade ou pelo segredo. Daqui deduziu que esta disposição impõe aos Estados-Membros uma obrigação de resultado precisa e regula directamente a situação jurídica dos particulares que beneficiam, assim, do direito de obter comunicação das informações nas condições previstas na referida disposição (acórdão de 9 de Setembro de 1999, Comissão/Alemanha, C-217/97, Colect., p. I-5087, n.° 33).

67 Por outro lado, é pacífico que, no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, o direito francês não continha qualquer disposição susceptível de transpor a norma prevista no artigo 3.°, n.° 2, segundo parágrafo, da Directiva 90/313.

68 Não existindo na legislação francesa qualquer disposição expressa relativa à comunicação parcial de informações em matéria de ambiente, a obrigação dessa comunicação parcial não se encontra garantida de forma suficientemente clara e precisa para garantir a segurança jurídica e dar às pessoas que possam apresentar um pedido de informações a possibilidade de conhecerem a plenitude dos seus direitos (v., neste sentido, acórdão de 9 de Setembro de 1999, Comissão/ /Alemanha, já referido, n.ºs 34 e 35).

69 Nestas condições, procede a terceira crítica da Comissão.

Quanto à crítica assente na falta de transposição do artigo 3.°, n.° 3, da Directiva 90/313

Argumentos das partes

70 A Comissão afirma que, embora o artigo 3.°, n.° 3, da Directiva 90/313, que permite que as autoridades competentes indefiram um pedido de informação abusivo, formulado de modo demasiado genérico ou relativo a dados ou documentos incompletos ou internos, enuncie apenas uma faculdade concedida aos Estados-Membros, esta regra deve, contudo, estar transposta formalmente no direito interno quando um Estado-Membro opta por a invocar.

71 Efectivamente, na falta de transposição expressa, os particulares não podem conhecer com a necessária clareza o alcance dos direitos que a referida directiva lhes confere a este respeito. O contexto jurídico geral constituído, segundo o Governo francês, pela jurisprudência do Conseil d'État sobre a matéria não é suficiente para assegurar a aplicação da disposição em causa de modo a não existir qualquer risco de aplicação incorrecta da mesma.

72 Embora não contestando a ausência de qualquer texto nacional específico sobre a matéria, o Governo francês afirma, em contrapartida, que o contexto jurídico interno, ou seja, a Lei n.° 78-753 conforme interpretada pela jurisprudência do Conseil d'État, assegura de modo claro e preciso a possibilidade de uma autoridade pública indeferir um pedido obscuro, abusivo ou que pressuponha a comunicação de documentos incompletos ou internos.

73 O artigo 3.°, n.° 3, da Directiva 90/313 apenas confere às autoridades públicas uma faculdade que já lhes foi reconhecida pelo Conseil d'État e a sua mera codificação não é susceptível de proteger qualquer direito dos particulares.

74 Embora seja certo que, no que respeita à terceira crítica da Comissão, a transposição expressa do artigo 3.°, n.° 2, segundo parágrafo, da referida directiva seria susceptível de conferir uma publicidade útil a esta disposição, em contrapartida, o mesmo não sucede em relação à presente crítica, que respeita ao n.° 3 da mesma disposição. Efectivamente, as noções de abuso do direito e de acto preparatório existem nas ordens jurídicas da maior parte dos Estados-Membros, entre as quais se inclui a República Francesa, e, aliás, não se aplicam unicamente em matéria de direito de acesso à informação em matéria de ambiente. Consequentemente, mesmo que a Directiva 90/313 não tivesse previsto expressamente a possibilidade de recusar a comunicação no caso de pedidos abusivos ou

formulados em termos demasiado genéricos, ou ainda relativos a documentos internos ou incompletos, as autoridades nacionais poderiam mesmo assim invocar esses princípios para justificar uma medida de recusa de comunicação. Uma transposição formal, além de se limitar a reiterar a jurisprudência do Conseil d'État, mais não faria que codificar princípios gerais largamente conhecidos e consagrados por jurisprudência assente.

Apreciação do Tribunal de Justiça

75 Para apreciar a procedência da quarta crítica da Comissão, deve recordar-se que, segundo jurisprudência assente, cada um dos Estados-Membros destinatários de uma directiva tem a obrigação de adoptar, na sua ordem jurídica interna, todas as medidas necessárias com vista a assegurar a plena eficácia da directiva, em conformidade com o objectivo por ela prosseguido (v., designadamente, acórdão de 7 de Maio de 2002, Comissão/Suécia, C-478/99, Colect., p. I-4147, n.° 15).

76 Embora seja, por isso, indispensável que a situação jurídica decorrente das medidas nacionais de transposição seja suficientemente precisa e clara para permitir aos particulares em causa conhecerem a amplitude dos seus direitos e obrigações, não é menos certo que, nos próprios termos do artigo 189.°, terceiro parágrafo, do Tratado, os Estados-Membros podem optar quanto à forma e aos meios de dar aplicação às directivas que permitam assegurar da melhor forma o resultado por estas pretendido e que resulta desta disposição que a transposição para direito interno de uma directiva não exige necessariamente uma acção legislativa em cada Estado-Membro. O Tribunal de Justiça tem também reiteradamente decidido que nem sempre se exige que as disposições de uma directiva sejam formalmente retomadas numa disposição legal expressa e específica, podendo a aplicação de uma directiva, em função do respectivo conteúdo, ser satisfeita através de um regime jurídico geral. Em especial, a existência de princípios gerais de direito constitucional ou administrativo pode tornar supérflua a transposição através de medidas legislativas ou regulamentares

específicas desde que, contudo, os referidos princípios garantam efectivamente a plena aplicação da directiva pela administração nacional e que, se a disposição em causa da directiva tiver por objectivo criar direitos para os particulares, a situação jurídica decorrente desses princípios seja suficientemente precisa e clara e que os beneficiários tenham a possibilidade de conhecer plenamente os seus direitos e, eventualmente, de os invocar nos órgãos jurisdicionais nacionais (v., designadamente, acórdãos de 23 de Maio de 1985, Comissão/Alemanha, 29/84, Recueil, p. 1661, n.os 22 e 23, e de 9 de Setembro de 1999, Comissão/ /Alemanha, já referido, n.os 31 e 32).

77 Consequentemente, importa em cada caso concreto determinar a natureza da disposição, prevista numa directiva, à qual se refere a acção por incumprimento a fim de avaliar a amplitude da obrigação da transposição que incumbe aos Estados-Membros.

78 No que respeita ao presente processo, há que concluir que, ao contrário de uma disposição como a do artigo 3.°, n.° 2, segundo parágrafo, da Directiva 90/313, que confere aos particulares um direito preciso à comunicação parcial de informações em matéria de ambiente sempre que for possível retirar as menções insusceptíveis de comunicação (v., a este respeito, n.os 66 e 68 do presente acórdão), o artigo 3.°, n.° 3, da mesma directiva apenas concede aos Estados-Membros uma mera faculdade (como resulta claramente da utilização do termo «pode») de indeferirem um pedido de informação em determinados casos identificados e, sobretudo, esta disposição não confere qualquer direito concreto aos particulares, nem, aliás, lhes impõe uma obrigação precisa e determinada. A referida disposição, pelo contrário, limita-se apenas a prever a possibilidade de as autoridades públicas recusarem a comunicação dessas informações em determinados casos taxativamente enumerados.

79 Acresce que, no n.° 33 do acórdão de 9 de Setembro de 1999, Comissão/ /Alemanha, já referido, o Tribunal de Justiça, a respeito da mesma Directiva 90/313, fez uma distinção semelhante entre, por um lado, o artigo 3.°, n.° 2, segundo parágrafo, deste e, por outro, o n.° 2, primeiro parágrafo, do mesmo

artigo; ora, tendo em conta a sua redacção, a disposição referida em último lugar é em todos os aspectos equiparável ao referido artigo 3.°, n.° 3, em causa na crítica em análise.

80 Resulta do exposto que, no que se refere ao artigo 3.°, n.° 3, da Directiva 90/313, a transposição da mesma não exige que aquela disposição seja retomada formal e textualmente no direito nacional, podendo ser efectuada por um regime jurídico geral, desde que este assegure efectivamente a integral aplicação da directiva de um modo suficientemente claro e preciso.

81 No que respeita, muito especialmente, a uma disposição como o artigo 3.°, n.° 3, da Directiva 90/313, a exigência de uma transposição específica teria uma utilidade prática muito reduzida, dado que esta disposição está redigida de modo muito genérico e enuncia regras que assumem o carácter de princípios gerais comuns às ordens jurídicas dos Estados-Membros.

82 Por conseguinte, o respeito de uma disposição de uma directiva que apresente essas características deve ser assegurado essencialmente quando da sua aplicação concreta a determinada situação, independentemente da respectiva transposição formal e textual para o direito nacional.

83 Nestas condições, deve considerar-se suficiente para assegurar a transposição válida do artigo 3.°, n.° 3, da Directiva 90/313 um regime jurídico geral que, no caso concreto, se traduz pela existência de conceitos cujo conteúdo é claro e preciso e que são aplicados no âmbito da jurisprudência assente do Conseil d'État.

84 Resulta assim da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o alcance das disposições legislativas, regulamentares e administrativas nacionais deve ser apreciado tendo em conta a interpretação que delas fazem os órgãos jurisdicionais (v., designadamente, acórdão de 29 de Maio de 1997, Comissão/Reino Unido, C-300/95, Colect., p. I-2649, n.° 37). Do mesmo modo, há que tomar em consideração a interpretação dada por esses órgãos jurisdicionais quando se trata de princípios gerais de direito consagrados na ordem jurídica interna.

85 No caso concreto, nenhum elemento na posse do Tribunal de Justiça indica que um regime jurídico geral como o invocado pelo Governo francês não seja susceptível de assegurar efectivamente a plena aplicação da Directiva 90/313.

86 Com efeito, a Comissão não invocou em apoio da sua quarta crítica qualquer decisão dos órgãos jurisdicionais franceses que tenha consagrado uma interpretação da Lei n.° 78-753 não conforme com o artigo 3.°, n.° 3, da referida directiva e, por outro lado, nada permite considerar, à luz dos elementos do processo, que estes órgãos jurisdicionais não interpretem o direito nacional à luz do texto e da finalidade daquela directiva e não assegurem efectivamente a plena aplicação da mesma, em conformidade com o que é exigido pelo artigo 189.°, terceiro parágrafo, do Tratado.

87 Dado que incumbe à Comissão demonstrar a existência do incumprimento alegado, fornecendo ao Tribunal de Justiça os elementos necessários à sua verificação da existência desse incumprimento e não podendo basear-se em qualquer presunção (v., designadamente, acórdão Comissão/Reino Unido, já referido, n.° 31), improcede a quarta crítica da Comissão.

Quanto à crítica assente na existência de decisões tácitas de indeferimento não fundamentadas

Argumentos das partes

88 No entender da Comissão, o mecanismo do direito francês designado «indeferimento tácito», previsto no artigo 2.° do Decreto n.° 88-465, nos termos do qual a falta de uma resposta, por um período superior a um mês, por parte da autoridade competente a quem tenha sido apresentado um pedido de acesso a documentos administrativos equivale a uma decisão de indeferimento, é incompatível com o artigo 3.°, n.° 4, da Directiva 90/313.

89 Efectivamente, a disposição referida em último lugar implica claramente a obrigação por parte da autoridade pública em causa de fundamentar toda e qualquer decisão de recusa de comunicação da informação requerida. Em contrapartida, o mecanismo do indeferimento tácito, conforme resulta do artigo 2.° do Decreto n.° 88-465, equivale a eliminar o alcance obrigatório da exigência de fundamentação imposta pelo artigo 3.°, n.° 4, da referida directiva.

90 Na réplica, a Comissão acrescenta que a aplicação do referido decreto tem por efeito instituir a possibilidade de fundamentação tardia, ou seja, fora do prazo de dois meses previsto no artigo 3.°, n.° 4, da Directiva 90/313, das decisões tácitas de indeferimento de pedidos de informação. Ora, resulta desta disposição que a fundamentação deve ser simultânea com a adopção da decisão de indeferimento e não pode ser objecto de regularização *a posteriori*. A mesma conclusão resulta do acórdão de 26 de Novembro de 1981, Michel/Parlamento (195/80, Recueil, p. 2861, n.° 22).

91 É certo que a possibilidade proporcionada aos particulares pelo artigo 5.° da Lei n.° 79-587 de obterem a comunicação dos fundamentos de qualquer decisão de

indeferimento tácito no mês seguinte à data da apresentação do pedido para esse efeito pode levar ao respeito do prazo de dois meses previsto no artigo 3.°, n.° 4, da Directiva 90/313, mas apenas na condição — essencialmente teórica — de o requerente reagir imediatamente à falta de resposta por parte da administração durante um mês. Em qualquer caso, este procedimento faz recair sobre o interessado a obrigação, não prevista pela directiva, de solicitar a comunicação da fundamentação da decisão tácita de indeferimento em causa.

92 O Governo francês responde, a título principal, que o artigo 3.°, n.° 4, da Directiva 90/313 impõe às autoridades públicas duas obrigações distintas, enunciadas em dois períodos independentes um do outro. Assim, nos termos do primeiro período da disposição em causa, a administração deverá responder a um pedido de informação o mais rapidamente possível e no prazo máximo de dois meses após a apresentação do pedido. Nos termos do segundo período da mesma disposição, as autoridades públicas terão de apresentar as razões da recusa de prestar as informações. Uma vez que o segundo período não contém qualquer remissão para o primeiro, não se pode afirmar que esta disposição exige a simultaneidade entre a recusa da comunicação da informação solicitada e a respectiva fundamentação. Por outro lado, o segundo período do referido artigo 3.°, n.° 4, não contém a obrigação de fundamentação dentro de um prazo determinado. Daqui resulta que esta obrigação depende apenas da condição de a fundamentação ter lugar num prazo que deve ser razoável para não privar de efeito útil a disposição em causa.

93 O mesmo governo acrescenta, a título subsidiário, que o primeiro período do artigo 7.° da Lei n.° 78-753 implica claramente a obrigação por parte da administração de fundamentar toda e qualquer decisão que indefira um pedido de comunicação, sendo igualmente esclarecido que essa resposta deve ser por escrito. Contudo, na hipótese de, contrariando a regra imposta pelo referido artigo 7.°, uma autoridade pública pouco diligente não ter dado resposta a um pedido desse tipo, a legislação nacional previu a ficção de uma decisão tácita de indeferimento, destinada a proteger os particulares evitando que, no caso de falta de resposta por parte da administração, estes fiquem privados, por inexistência de acto a impugnar, da possibilidade de interpor recurso judicial. Nestas condições, é incorrecto considerar que este mecanismo permite que a administração não dê uma resposta fundamentada ao pedido que lhe foi apresentado.

94 Acresce que, mesmo em caso de decisão tácita de indeferimento, a situação é regulada pelo artigo 5.° da Lei n.° 79-587, por força do qual o particular dispõe de uma via de recurso gracioso para obter a fundamentação a que tem direito.

Apreciação do Tribunal de Justiça

95 A Comissão não critica a República Francesa por não ter formalmente transposto a obrigação genérica, constante do artigo 3.°, n.° 4, primeiro período, da Directiva 90/313, de dar resposta a um pedido de informações em matéria de ambiente o mais tardar no prazo de dois meses.

96 Efectivamente, a Comissão limita a sua crítica à hipótese especial do indeferimento tácito conforme previsto no direito francês.

97 A este respeito, a Comissão refere essencialmente o facto de o mecanismo previsto no artigo 2.° do Decreto n.° 88-465 ter por efeito eliminar o dever de fundamentação, «desde a origem e em toda e qualquer hipótese», de todas as decisões de indeferimento. Durante a fase escrita do processo, a Comissão insistiu na circunstância de a fundamentação do indeferimento dever ser simultânea com a própria decisão, pelo que o mecanismo do indeferimento tácito seria em si mesmo incompatível com a Directiva 90/313.

98 A Comissão acrescenta que a faculdade de o requerente obter a comunicação da fundamentação também não está em conformidade com a Directiva 90/313. Efectivamente, por um lado, esta possibilidade impõe ao requerente um encargo não previsto pela directiva, a qual implica o dever de fundamentar oficiosamente a decisão de indeferimento da comunicação, independentemente de solicitação

prévia nesse sentido. Por outro lado, a referida comunicação dos fundamentos do indeferimento tem lugar quase sempre fora do prazo de dois meses previsto pela directiva, dado que o respeito do referido prazo exige que o requerente actue imediatamente no termo do prazo de um mês sem resposta por parte da administração e que esta reaja efectivamente no mês seguinte.

99 A fim de decidir quanto à procedência desta argumentação, há que concluir, desde logo, que o artigo 7.° da Lei n.° 78-753 prevê expressamente que o indeferimento da comunicação deve assumir a forma de «decisão escrita fundamentada».

100 O dever de fundamentação de toda e qualquer decisão de indeferimento resulta, assim, da própria redacção da lei em questão.

101 Por outro lado, o Governo francês afirma, sem ser contrariado neste ponto pela Comissão, que, no direito francês, a falta de fundamentação das decisões administrativas desfavoráveis relativas a pessoas singulares e colectivas constitui um vício declarado como tal pelos órgãos jurisdicionais competentes.

102 O mesmo governo acrescenta que a ficção da decisão tácita de indeferimento de modo algum tem por objecto permitir que a administração ignore o referido dever de fundamentação, mas pretende proteger os administrados que, na hipótese de falta de diligência por parte das autoridades públicas, dispõem assim de uma possibilidade de recurso judicial da decisão de indeferimento que a falta de resposta por parte da administração durante mais de um mês se considera representar. O mecanismo da recusa inferida da ausência de reacção por parte da autoridade competente não tem, assim, de modo algum por função contornar o dever de fundamentação que incumbe à administração.

103 Deve ainda referir-se que a redacção do artigo 3.°, n.° 4, da Directiva 90/313 não é unívoca no que se refere à questão de direito a resolver no presente processo.

104 Com efeito, a redacção desta disposição não permite dar uma resposta clara à questão de saber se a mesma implica, como afirma a Comissão, que a fundamentação deva ser simultânea com a decisão de indeferimento ou, como a mesma instituição esclareceu na audiência, se a fundamentação deve, pelo menos, ser comunicada nos dois meses seguintes à apresentação do pedido inicial, ou se, pelo contrário, os dois períodos da referida disposição não têm relação directa entre ambos, pelo que, como afirma o Governo francês, o segundo não implica o dever de fundamentação em nenhum prazo determinado — sem prejuízo da aplicação do princípio do prazo razoável apreciado *in concreto* — e permite dessa forma a comunicação ulterior dos fundamentos da decisão de indeferimento.

105 Neste contexto, o Governo francês adoptou um raciocínio *a contrario* que consiste em invocar uma proposta de alteração da Directiva 90/313 cuja redacção, caso tivesse sido adoptada, consagraria para o futuro a tese da simultaneidade da decisão de indeferimento e da comunicação dos respectivos fundamentos.

106 Efectivamente, o artigo 4.°, n.° 4, da posição comum (CE) n.° 24/2002 do Conselho, de 28 de Janeiro de 2002, tendo em vista a adopção de uma directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente e que revoga a Directiva 90/313 (JO C 113, p. 1), tem a seguinte redacção: «O requerente deve ser notificado [...] da recusa de disponibilizar a totalidade ou parte das informações pedidas [...] dentro dos prazos referidos no n.° 2, alínea a), do artigo 3.°, ou na alínea b), consoante o caso. A notificação deve expor os motivos da recusa e incluir informações sobre o recurso previsto ao abrigo do artigo 6.°»

107 A intenção das instituições comunitárias competentes de alterar o texto do artigo 3.°, n.° 4, da Directiva 90/313, a fim de clarificar o respectivo alcance, poderia efectivamente constituir um indício de que essa disposição, na sua actual redacção, não exige a comunicação simultânea da decisão de indeferimento e dos fundamentos da mesma. No mínimo, a alteração prevista torna claro que essa exigência não resulta claramente do texto actualmente em vigor.

108 Acresce que a própria Comissão flexibilizou a sua posição ao afirmar, na audiência, que a fundamentação da decisão de indeferimento deve, em todo o caso, ter lugar dentro de dois meses após a apresentação do pedido inicial, o que equivale a admitir que pode ser dissociada do indeferimento em si mesmo.

109 Há que esclarecer, por último, que o n.° 22 do acórdão Michel/Parlamento, já referido, invocado pela Comissão, não é aplicável por analogia ao presente processo, dado que esse acórdão foi proferido num contexto diferente daquele em que se insere a presente acção.

110 Em contrapartida, há que referir que, no n.° 15 do acórdão de 15 de Outubro de 1987, Heylens e o. (222/86, Colect., p. 4097), o Tribunal de Justiça reconheceu expressamente a possibilidade de a administração dar a conhecer os fundamentos de uma decisão de indeferimento numa comunicação posterior.

111 Tendo em conta o que antecede, é de considerar que, ao contrário do que a Comissão afirma, a ficção segundo a qual a falta de resposta por parte da administração equivale à decisão tácita de indeferimento não pode, enquanto tal, ser considerada incompatível com as exigências da Directiva 90/313 pelo simples motivo de que uma decisão tácita de indeferimento não contém, por definição, qualquer fundamentação. Por outro lado, no estado actual do direito comunitário, a alegada necessidade da simultaneidade entre a decisão de indeferimento e a comunicação dos respectivos fundamentos não encontra elementos suficientes no texto da referida directiva que demonstrem a sua fundamentação.

112 Em contrapartida, a circunstância de, nos termos da regulamentação francesa e no caso de falta de resposta por parte da administração, o interessado ser obrigado a solicitar a esta, dentro de um determinado prazo, a comunicação dos fundamentos da decisão de indeferimento do pedido de informação não está, claramente, em conformidade com o texto do artigo 3.°, n.° 4, da Directiva 90/313 nem com o espírito desta.

113 Por um lado, resulta claramente da própria redacção da referida disposição, segundo a qual «[t]erão de ser apresentadas as razões de qualquer recusa», que a fundamentação de toda e qualquer decisão de indeferimento constitui uma obrigação da parte da administração. O facto de considerar esta exigência como simples faculdade por parte do administrado de solicitar a fundamentação dessa decisão reduz consideravelmente o alcance desta obrigação.

114 Por outro lado, a finalidade da Directiva 90/313 consiste em garantir a liberdade de acesso às informações em matéria ambiental, sem que o requerente tenha de invocar um interesse para justificar o seu pedido, bem como evitar qualquer restrição a esta liberdade de acesso (v., neste sentido, acórdão de 9 de Setembro de 1999, Comissão/Alemanha, já referido, n.ºs 47 e 58).

115 Daqui resulta que o artigo 3.°, n.° 4, da referida directiva exige que a autoridade pública apresente oficiosamente os fundamentos da sua decisão de indeferimento de um pedido de informações em matéria de ambiente, sem que o requerente tenha de apresentar um pedido nesse sentido, mesmo que, na hipótese de falta de resposta por parte da administração, a referida fundamentação lhe possa ser comunicada em data posterior.

116 Quanto ao prazo em que deve ter lugar a referida comunicação da fundamentação no caso de indeferimento tácito de um pedido de informação, é de notar que não pode ser tida em conta a interpretação do Governo francês segundo a qual a Directiva 90/313 não prevê qualquer prazo definido a este respeito, pelo que cabe aplicar um prazo razoável.

117 Efectivamente, esta interpretação é susceptível de privar de uma parte substancial do seu efeito útil o artigo 3.°, n.° 4, da Directiva 90/313.

118 Pelo contrário, há que considerar que, na hipótese de indeferimento tácito de um pedido de informações em matéria de ambiente, a comunicação da fundamentação dessa recusa deve ter lugar dentro dos dois meses seguintes à apresentação do pedido inicial, dado que se deve considerar que a referida comunicação, nesta hipótese, constitui uma «resposta» na acepção do artigo 3.°, n.° 4, da mesma directiva.

119 Consequentemente, é de concluir que a quinta crítica da Comissão procede apenas na medida em que tem por objecto imputar à República Francesa o facto de não ter previsto, na hipótese de uma decisão tácita de indeferimento de um pedido de informações em matéria de ambiente, que as autoridades públicas sejam obrigadas a apresentar oficiosamente, e o mais tardar dentro dos dois meses seguintes à apresentação do pedido inicial, a fundamentação do referido indeferimento. Em contrapartida, a crítica em questão improcede quanto ao mais.

120 Tendo em conta a totalidade das considerações que antecedem, há que declarar que:

— ao limitar a obrigação de comunicação de informações em matéria de ambiente aos «documentos administrativos» na acepção da Lei n.° 78-753;

— ao prever entre os fundamentos de indeferimento da comunicação das referidas informações, um fundamento assente no facto de a consulta ou a comunicação do documento poder violar «em geral os segredos legalmente protegidos»;

— ao não prever na regulamentação nacional uma disposição nos termos da qual as informações em matéria de ambiente sejam objecto de comunicação parcial quando seja possível retirar das mesmas as menções relativas aos interesses referidos no artigo 3.°, n.° 2, da Directiva 90/313 que podem, consequentemente, justificar a recusa da comunicação, e

— ao não prever, na hipótese de uma decisão tácita de indeferimento de um pedido de informações em matéria de ambiente, que as autoridades públicas sejam obrigadas a apresentar oficiosamente, e o mais tardar dentro dos dois meses seguintes à apresentação do pedido inicial, a fundamentação do referido indeferimento,

a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 2.°, alínea a) e 3.°, n.ºs 1, 2 e 4, da referida directiva.

121 A acção improcede quanto ao mais.

Quanto às despesas

122 Por força do disposto no artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República Francesa e tendo esta sido vencida no essencial, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

decide:

1) Ao limitar a obrigação de comunicação de informações em matéria de ambiente aos «documentos administrativos» na acepção da Lei n.° 78-753, de 17 de Julho de 1978, que introduziu diversas medidas para melhoria das relações entre a administração pública e o público e diversas disposições administrativas sobre segurança social e fiscais;

ao prever, entre os fundamentos de indeferimento da comunicação dessas informações, um fundamento assente no facto de a consulta ou a comunicação do documento poder violar «em geral os segredos legalmente protegidos»;

ao não prever na regulamentação nacional uma disposição nos termos da qual as informações em matéria de ambiente sejam objecto de comunicação parcial quando seja possível retirar das mesmas as menções relativas aos interesses referidos no artigo 3.°, n.° 2, da Directiva 90/313/CEE do Conselho, de 7 de Junho de 1990, relativa à liberdade de acesso à informação em matéria de ambiente, que podem, consequentemente, justificar a recusa de comunicação, e

ao não prever, na hipótese de decisão tácita de indeferimento de um pedido de informações em matéria de ambiente, que as autoridades públicas sejam obrigadas a apresentar oficiosamente, e o mais tardar dentro dos dois meses seguintes à apresentação do pedido inicial, a fundamentação do referido indeferimento,

a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 2.°, alínea a), e 3.°, n.os 1, 2 e 4, da referida directiva.

2) **A acção é julgada improcedente quanto ao mais.**

3) **A República Francesa é condenada nas despesas.**

Puissochet Schintgen Skouris

Macken Cunha Rodrigues

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 26 de Junho de 2003.

O secretário

R. Grass

O presidente da Sexta Secção

J.-P. Puissochet