ARRÊT DU TRIBUNAL (deuxième chambre élargie)
19 octobre 1995 *

Dans l'affaire T-194/94,

John Carvel, demeurant à Bruxelles, et

Guardian Newspapers Ltd, société de droit anglais, ayant son siège social à Manchester (Royaume-Uni),

représentés par M^es^ Onno W. Brouwer et Frédéric P. Louis, avocats au barreau de Bruxelles, assistés de M^me^ Deirdre Curtin, de l'université d'Utrecht, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de M^e^ Marc Loesch, 11, rue Goethe,

parties requérantes,

soutenus par

Royaume de Danemark, représenté par M. Peter Biering, chef de division au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade du Danemark, 4, boulevard Royal,

* Langue de procédure: l'anglais.

par

Royaume des Pays-Bas, représenté par MM. A. Bos, conseiller juridique, et J. W. de Zwaan, conseiller juridique adjoint au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade des Pays-Bas, 5, rue C. M. Spoo,

et par

Parlement européen, représenté par MM. Gregorio Garzon Clariana, jurisconsulte, et François Vainker, membre du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile au secrétariat général du Parlement européen, Kirchberg,

parties intervenantes,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par M^me^ Jill Aussant et M. Giorgio Maganza, conseillers juridiques, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Bruno Eynard, directeur de la direction des affaires juridiques de la Banque européenne d'investissement, 100, boulevard Konrad Adenauer,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation de décisions du Conseil arrêtées en application de la décision 93/731/CE du Conseil, du 20 décembre 1993, relative à l'accès du public aux documents du Conseil (JO L 340, p. 43),

LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (deuxième chambre élargie),

composé de MM. B. Vesterdorf, président, D. P. M. Barrington, A. Saggio, H. Kirschner et A. Kalogeropoulos, juges,

greffier: M. H. Jung,

vu la procédure écrite et à la suite de la procédure orale du 5 juillet 1995,

rend le présent

Arrêt

Le cadre juridique

1 L'acte final du traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992 contient une déclaration (n° 17) relative au droit d'accès à l'information, qui énonce ce qui suit: « La Conférence estime que la transparence du processus décisionnel renforce le caractère démocratique des institutions ainsi que la confiance du public envers l'administration. En conséquence, la Conférence

recommande que la Commission soumette au Conseil, au plus tard en 1993, un rapport sur des mesures visant à accroître l'accès du public à l'information dont disposent les institutions. »

2 Lors de la clôture du Conseil européen de Birmingham le 16 octobre 1992, les chefs d'État et de gouvernement ont fait une déclaration intitulée « Une Communauté proche de ses citoyens » (Bull. CE 10-1992, p. 9), dans laquelle ils ont souligné la nécessité de rendre la Communauté plus ouverte. Cet engagement a été réaffirmé lors du Conseil européen d'Édimbourg le 12 décembre 1992 et la Commission a été à nouveau invitée à poursuivre ses travaux sur l'amélioration de l'accès aux informations dont disposent les institutions de la Communauté (Bull. CE 12-1992, p. 7).

3 Le 5 mai 1993, la Commission a adopté la communication 93/C 156/05 relative à l'accès du public aux documents des institutions (JO C 156, p. 5), qui contenait les résultats d'une enquête sur l'accès du public aux documents dans les différents États membres et qui concluait qu'il semblait indiqué de développer un accès plus important aux documents au niveau communautaire.

4 Le 2 juin 1993, la Commission a adopté la communication 93/C 166/04 sur la transparence dans la Communauté (JO C 166, p. 4). Dans cette communication, la Commission a élaboré les principes de base régissant l'accès aux documents.

5 Dans le cadre de ces étapes préliminaires vers la mise en œuvre du principe de la transparence, le 6 décembre 1993, le Conseil et la Commission ont approuvé un code de conduite concernant l'accès du public aux documents du Conseil et de la Commission (JO 1993, L 340, p. 41, ci-après « code de conduite »), visant à fixer les principes régissant l'accès aux documents de la Commission et du Conseil.

6 Le code de conduite prévoit, entre autres, que

« le public aura le plus large accès possible aux documents détenus par la Commission et le Conseil. On entend par 'document' tout écrit, quel que soit son support, contenant des données existantes, détenu par le Conseil ou la Commission ».

7 En outre, le code de conduite prévoit que les institutions refusent l'accès à tout document dont la divulgation pourrait porter atteinte à certains intérêts, y compris la protection de l'intérêt public, la protection de l'individu et de la vie privée, et peuvent refuser l'accès aux documents pour assurer la protection de l'intérêt de l'institution relatif au secret de ses délibérations. Il dispose aussi que « la Commission et le Conseil prendront, chacun pour ce qui le concerne, les mesures nécessaires à la mise en œuvre des présents principes avant le 1er janvier 1994 ».

8 Le même jour, c'est-à-dire, le 6 décembre 1993, le Conseil a adopté la décision 93/662/CE, portant adoption de son règlement intérieur (JO L 304, p. 1, ci-après « règlement intérieur »). L'article 4 du règlement intérieur prévoit que les sessions du Conseil ne sont pas publiques, sauf dans les cas visés à l'article 6. L'article 5 dispose:

« 1. Sans préjudice de l'article 7, paragraphe 5, et d'autres dispositions applicables, les délibérations du Conseil relèvent du secret professionnel, pour autant que le Conseil n'en décide pas autrement...

2. Le Conseil peut autoriser la production en justice d'une copie ou d'un extrait de ses procès-verbaux. »

9 L'article 9 du règlement intérieur prévoit, entre autres, que les procès-verbaux des sessions du Conseil comprennent en règle générale, pour chaque point de l'ordre du jour, la mention des documents soumis au Conseil, les décisions prises ou les conclusions auxquelles le Conseil a abouti, et les déclarations faites par le Conseil et celles dont un membre du Conseil ou la Commission a demandé l'inscription. L'article 22 prévoit que « les modalités selon lesquelles le public a accès aux documents du Conseil dont la divulgation n'a pas de conséquences graves ou préjudiciables sont arrêtées par celui-ci ».

10 Le 20 décembre 1993, le Conseil a adopté la décision 93/731/CE relative à l'accès du public aux documents du Conseil (JO L 340, p. 43, ci-après « décision 93/731 »), visant à mettre en application les principes établis par le code de conduite. L'article 1er de la décision 93/731 prévoit que « le public a accès aux documents du Conseil dans les conditions prévues par la présente décision... On entend par document du Conseil tout écrit contenant des données existantes détenu par cette institution, quel que soit le support sur lequel il est enregistré, sous réserve de l'article 2, paragraphe 2 ».

11 L'article 4, paragraphe 1, de la décision 93/731 dispose:

« L'accès à un document du Conseil ne peut être accordé lorsque sa divulgation pourrait porter atteinte à:

— la protection de l'intérêt public (sécurité publique, relations internationales, stabilité monétaire, procédures juridictionnelles, activités d'inspection et d'enquête),

— la protection de l'individu et de la vie privée,

— la protection du secret en matière commerciale et industrielle,

— la protection des intérêts financiers de la Communauté,

— la protection de la confidentialité demandée par la personne physique ou morale qui a fourni l'une des informations contenues dans le document ou requise par la législation de l'État membre qui a fourni l'une de ces informations. »

12 L'article 4, paragraphe 2, prévoit que « l'accès à un document du Conseil peut être refusé pour protéger le secret des délibérations du Conseil ».

13 L'article 7 de la décision dispose:

« 1. Le demandeur est informé par écrit, dans un délai d'un mois, par les services compétents du secrétariat général, soit de la suite positive réservée à sa demande, soit de l'intention de lui donner une réponse négative. Dans ce dernier cas, l'intéressé est également informé des motifs de cette intention et qu'il dispose d'un délai d'un mois pour formuler une demande confirmative tendant à obtenir la révision de cette position, faute de quoi il sera considéré comme ayant renoncé à sa demande initiale.

2. Le défaut de réponse à une demande dans le mois suivant l'introduction de cette demande vaut décision de refus, sauf dans le cas où le demandeur présente, dans le mois suivant, la demande confirmative susvisée.

3. La décision de rejeter une demande confirmative, qui doit intervenir dans le mois suivant l'introduction de cette demande, est dûment motivée. Elle est communiquée dans les meilleurs délais et par écrit au demandeur, lequel est en même temps informé du contenu des dispositions des articles 138 E et 173 du traité instituant la Communauté européenne concernant respectivement les conditions de saisine du médiateur par les personnes physiques et le contrôle de la légalité des actes du Conseil par la Cour de justice.

4. Le défaut de réponse dans le mois suivant l'introduction de la demande confirmative vaut décision de refus. »

Les faits

14 Le 2 février 1994, le requérant John Carvel, agissant en sa qualité de European Affairs Editor (rédacteur en charge des questions européennes) du journal The Guardian, publié par la requérante Guardian Newspapers Ltd, société de droit anglais constituée sous la forme d'une « company limited by shares », a écrit au secrétaire général du Conseil en demandant à avoir accès à un certain nombre de documents, dont les rapports préparatoires du Coreper, les procès-verbaux, les comptes rendus relatifs aux participants et aux votes et les décisions tant des Conseils des ministres des Affaires sociales (ci-après « Conseils 'Affaires sociales' ») des 12 octobre et 23 novembre 1993 que du Conseil des ministres de la justice (ci-après « Conseil 'Justice' ») des 29 et 30 novembre 1993, ainsi que les procès-verbaux du Conseil des ministres de l'Agriculture (ci-après « Conseil 'Agriculture' ») des 24 et 25 janvier 1994.

15 Le 28 février 1994, les requérants ont reçu du secrétariat général du Conseil une copie des rapports préparatoires, procès-verbaux et comptes rendus relatifs aux participants et aux votes afférents aux Conseils « Affaires sociales » des 12 octobre et 23 novembre 1993. En ce qui concerne les décisions adoptées par le Conseil aux dates en question, ils ont été invités à se reporter aux numéros du *Journal officiel des Communautés européennes* dans lesquels elles avaient été publiées.

16 En revanche, l'accès aux procès-verbaux, aux comptes rendus relatifs aux participants et aux votes ainsi qu'aux décisions du Conseil « Justice » des 29 et 30 novembre 1993 leur a été refusé, au motif que les documents en question « se rapportent de manière directe aux délibérations du Conseil et, en vertu de son règlement intérieur, ne peuvent être divulgués ». Le Conseil a également refusé l'accès aux rapports préparatoires afférents au Conseil « Justice » des 29 et 30 novembre 1993, relatifs à son futur programme de travail, au motif qu'il s'agissait en l'occurrence de « textes préparatoires précédant la décision du Conseil (Justice et Affaires intérieures) de recommander l'adoption, par le Conseil européen des 10 et 11 décembre 1993, du plan d'action à arrêter dans les domaines de la justice et des affaires intérieures ». Au lieu de ces documents, le Conseil a envoyé les textes définitifs qui avaient été adoptés.

17 En ce qui concerne les procès-verbaux du Conseil « Agriculture » des 24 et 25 janvier 1994, les requérants ont été informés que ceux-ci n'étaient pas encore disponibles.

18 Dans sa lettre, précitée, du 28 février 1994, le Conseil a informé les requérants qu'ils avaient le droit de formuler une demande confirmative dans un délai d'un mois à l'encontre du refus du Conseil de leur fournir les documents qu'ils avaient sollicités.

19 Le 14 mars 1994, les requérants ont formulé une demande confirmative dans laquelle ils ont notamment demandé à nouveau à avoir accès aux documents relatifs au Conseil « Justice » des 29 et 30 novembre 1993 et souligné qu'ils avaient déjà reçu du Conseil des documents similaires relatifs aux Conseils « Affaires sociales » des 12 octobre et 23 novembre 1993. Ils ont également demandé à nouveau à avoir accès aux procès-verbaux du Conseil « Agriculture » des 24 et 25 janvier 1994.

20 Les requérants n'ont pas reçu de réponse dans le délai d'un mois fixé par l'article 7, paragraphe 3, de la décision 93/731.

21 Le 29 avril 1994, les requérants ont écrit au secrétaire général du Conseil en vue d'obtenir une clarification sur la pratique suivie par cette institution en ce qui concerne l'accès à ses procès-verbaux et aux comptes rendus relatifs aux votes lors de ses délibérations. Dans la même lettre, ils ont formulé, en application de l'article 7, paragraphe 2, de la décision 93/731, une demande confirmative en ce qui concerne les procès-verbaux du Conseil « Agriculture » des 24 et 25 janvier 1994.

22 Par lettre du 17 mai 1994, le Conseil a répondu aux requérants de la manière suivante:

« 1. En ce qui concerne les documents relatifs à la préparation et à la réunion du Conseil 'Justice et Affaires intérieures' des 29 et 30 novembre 1993 (points 6 à 11 de votre lettre du 2 février), le Conseil estime que l'accès à ces documents ne peut être accordé, puisqu'ils se rapportent directement aux délibérations du Conseil et de ses instances préparatoires. S'il en accordait l'accès, le Conseil omettrait de protéger le secret de ses délibérations. Les documents en question contiennent des informations confidentielles relatives à la position prise par les membres du Conseil au cours de ses délibérations.

Toutefois, une grande partie des informations contenues dans ces documents figure dans le communiqué de presse et dans d'autres documents qui vous ont été envoyés. Par exemple, les documents préparatoires (points 6 et 7 de votre lettre du 2 février) reflétaient une situation provisoire, susceptible d'évoluer, et les textes définitifs concernant le programme de travail du Conseil vous ont été communiqués. De même, les principales décisions adoptées au Conseil 'Justice et Affaires intérieures' des 29 et 30 novembre 1993, ainsi qu'une liste des ministres et membres de la Commission qui y ont participé (respectivement points 10 et 11 de votre lettre du 2 février) sont reprises dans le communiqué de presse.

2. Les mêmes considérations en matière de secret valent effectivement pour les rapports préparatoires et pour les procès-verbaux et comptes rendus des votes des Conseils 'Affaires sociales' des 12 octobre et 23 novembre 1993 (points 1, 2, et 3 de

votre lettre du 2 février), documents qui, en fait, n'auraient pas dû vous être envoyés. Néanmoins, en raison de la nouveauté de la procédure à suivre pour permettre l'accès du public aux documents du Conseil et de sa mise en œuvre dans la pratique, ces informations vous ont été envoyées par suite d'une erreur administrative.

3. L'accès aux procès-verbaux du Conseil 'Agriculture' du 24 janvier 1994 (point 13 de votre lettre du 2 février) ne peut être accordé pour les mêmes motifs. »

La procédure et les conclusions des parties

23 C'est dans ces conditions que les requérants ont introduit le présent recours le 19 mai 1994.

24 Par ordonnances du président de la deuxième chambre élargie du Tribunal du 14 décembre 1994, le gouvernement danois, le gouvernement néerlandais et le Parlement européen ont été admis à intervenir à l'appui des conclusions des requérants.

25 La procédure écrite a été close le 19 avril 1995. Le Tribunal, sur rapport du juge rapporteur, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalables. Il a toutefois invité le Conseil à répondre à une question et, le cas échéant, à produire certains documents. Le Conseil a déféré à cette demande.

26 L'audience s'est déroulée le 5 juillet 1995. Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal.

27 Les requérants concluent à ce qu'il plaise au Tribunal:

— annuler la décision par laquelle le Conseil refuse de leur accorder l'accès aux rapports préparatoires, procès-verbaux et comptes rendus relatifs aux participants et aux votes afférents au Conseil « Justice » des 29 et 30 novembre 1993;

— annuler la décision du 17 mai 1994 par laquelle le Conseil refuse de leur accorder l'accès aux procès-verbaux du Conseil « Agriculture » des 24 et 25 janvier 1994;

— annuler la décision du 17 mai 1994 par laquelle le Conseil leur refuse le libre accès aux rapports préparatoires, procès-verbaux et comptes rendus relatifs aux votes afférents aux Conseils « Affaires sociales » des 12 octobre et 23 novembre 1993;

— condamner le Conseil au paiement des dépens des requérants, conformément à l'article 87 du règlement de procédure du Tribunal.

Les requérants ont également demandé que le Conseil produise devant le Tribunal, d'une part, les enregistrements ou les comptes rendus sténographiques complets de toutes les réunions du Conseil et de ses organes auxiliaires au cours desquelles

leurs demandes ont été discutées et, d'autre part, le rapport du service juridique du Conseil au Coreper/Conseil (document 6853/94 JUR 110, du 5 mai 1994, ci-après « rapport du service juridique du 5 mai 1994 »).

28 Le Conseil conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— rejeter le recours comme non fondé;

— condamner les requérants aux dépens.

29 Le gouvernement danois conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— annuler les décisions de refus prises par le Conseil;

— condamner le Conseil aux dépens.

Il a également demandé que le Conseil produise devant le Tribunal le rapport du service juridique du 5 mai 1994.

30 Le gouvernement néerlandais conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— accueillir la demande des requérants.

31 Le Parlement européen conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— faire droit aux demandes des requérants et annuler les décisions de refus prises par le Conseil.

Sur la recevabilité

32 Les requérants contestent la décision qui, selon eux, est contenue dans la lettre du 17 mai 1994 et par laquelle le Conseil, d'après eux, leur a refusé, entre autres, le libre accès aux rapports préparatoires, procès-verbaux et comptes rendus relatifs aux votes afférents aux Conseils « Affaires sociales » des 12 octobre et 23 novembre 1993.

33 Le Tribunal rappelle que, le 28 février 1994, les requérants avaient cependant reçu du secrétariat général du Conseil une copie des rapports préparatoires, procès-verbaux et comptes rendus relatifs aux participants et aux votes afférents aux Conseils « Affaires sociales ».

34 Par la suite, dans la lettre du 17 mai 1994, le Conseil a indiqué que les documents afférents aux Conseils « Affaires sociales » avaient été envoyés en raison d'une erreur administrative. Toutefois, cette indication tendait seulement à expliquer la

raison pour laquelle le Conseil avait envoyé les documents et ne constituait pas une demande de les retourner.

35 Dans ces circonstances, le Tribunal estime que la lettre du 17 mai 1994 ne contient pas de décision par laquelle le Conseil aurait refusé aux requérants l'accès aux documents en cause. Il s'ensuit que la demande des requérants d'annuler la décision du 17 mai 1994 est irrecevable dans la mesure où elle se réfère aux documents afférents aux Conseils « Affaires sociales », au motif qu'aucune décision de leur refuser l'accès à ces documents n'a jamais été adoptée par le Conseil.

Sur le fond

36 A l'appui de leur recours, les requérants font valoir cinq moyens, à savoir: violation du principe fondamental de droit communautaire consacrant l'accès aux documents des institutions de l'Union européenne; violation du principe de la protection de la confiance légitime; violation de l'article 4, paragraphe 2, de la décision 93/731, en ce que les décisions litigieuses exprimeraient un refus de principe d'accorder l'accès à certains types de documents; violation de l'article 7, paragraphe 3, de la décision 93/731 et de l'article 190 du traité CE, en ce que les décisions litigieuses seraient entachées d'un défaut de motivation; et, enfin, détournement de pouvoir.

37 Toutefois, avant d'examiner les moyens invoqués par les requérants, il convient d'établir la date exacte des décisions dont ils contestent la légalité. Les requérants demandent, d'une part, l'annulation de la décision par laquelle le Conseil a refusé de leur accorder l'accès aux rapports préparatoires, procès-verbaux et comptes rendus relatifs aux participants et aux votes afférents au Conseil « Justice » des 29 et 30 novembre 1993 et, d'autre part, l'annulation de la décision du 17 mai 1994 par laquelle le Conseil a refusé de leur accorder l'accès aux procès-verbaux du Conseil « Agriculture » des 24 et 25 janvier 1994. Cependant, les requérants n'ont pas précisé la date de la décision qui leur a refusé l'accès aux documents afférents au Conseil « Justice ».

38 En ce qui concerne la date du refus du Conseil d'accorder aux requérants l'accès aux procès-verbaux du Conseil « Agriculture », le Tribunal rappelle que, le 2 février 1994, les requérants ont demandé communication de ces documents et qu'ils ont été informés que ceux-ci n'étaient pas encore disponibles (voir ci-dessus point 17). Le 14 mars 1994, les requérants ont réitéré leur demande. Ils n'ont reçu aucune réponse dans le délai d'un mois. Le 29 avril 1994, les requérants ont formulé une demande confirmative ayant pour objet les mêmes documents. Le 17 mai 1994, le Conseil, dans le délai de un mois prescrit par l'article 7, paragraphe 3, de la décision 93/731, a écrit aux requérants, exposant les raisons pour lesquelles il avait décidé de leur refuser l'accès aux procès-verbaux du Conseil « Agriculture ».

39 Dans ces circonstances, le Tribunal considère que cette lettre du 17 mai 1994 constitue la décision refusant aux requérants l'accès aux procès-verbaux du Conseil « Agriculture ».

40 En ce qui concerne la date de la décision du Conseil refusant aux requérants de leur accorder l'accès aux rapports préparatoires, procès-verbaux et comptes rendus relatifs aux participants et aux votes afférents au Conseil « Justice », le Tribunal rappelle que l'article 7, paragraphe 3, de la décision 93/731 dispose que la décision de rejeter une demande confirmative doit intervenir dans le mois suivant l'introduction de cette demande, et que l'article 7, paragraphe 4, prévoit que le défaut de réponse dans le mois suivant l'introduction de la demande confirmative vaut décision de refus.

41 Le Tribunal observe que les requérants ont introduit une demande confirmative le 14 mars 1994 et que le Conseil n'y a répondu que le 17 mai 1994. Il s'ensuit que le Conseil a omis de répondre à la demande confirmative dans le délai fixé par l'article 7, paragraphe 3, de la décision 93/731 et que le refus d'accès aux documents en cause doit être considéré comme un rejet implicite, acquis un mois après le 14 mars 1994.

42 Ayant établi la date exacte des décisions de refus opposées par le Conseil, le Tribunal estime utile d'examiner tout d'abord le troisième moyen invoqué par les requérants.

Arguments des parties

43 Les requérants soutiennent que le Conseil a exprimé un refus de principe d'accorder l'accès aux documents relatifs à ses délibérations et affirment qu'un tel refus est contraire à l'article 4, paragraphe 2, de la décision 93/731, qui prévoit que l'accès à un document du Conseil « peut » être refusé pour protéger le secret de ses délibérations. Selon les requérants, cette disposition implique que le Conseil doit procéder soigneusement à la mise en balance des intérêts en présence avant de prendre la décision de refuser ou non l'accès à un document. Les requérants exposent que le fait que l'on est en présence d'un refus de principe est corroboré par la déclaration faite par le gouvernement danois et le gouvernement néerlandais à l'issue du Conseil des 16 et 17 mai 1994, laquelle, selon eux, confirme que le Conseil n'a procédé à aucune mise en balance des intérêts avant de décider de rejeter leur demande confirmative.

44 Se référant au code de conduite adopté par le Conseil et la Commission, les requérants soutiennent qu'il ressort de celui-ci que le secret des délibérations ne représente que l'un des intérêts à prendre en compte lorsqu'on applique le principe général d'accès aux documents des institutions. Ils soulignent que c'est à la lumière de cette considération que doit être interprété l'article 4, paragraphe 2, de la décision 93/731 et considèrent qu'un refus de principe d'accorder l'accès à certains documents, au motif qu'ils ont trait à des délibérations du Conseil dont le secret doit être protégé — comme le déclare le Conseil dans sa lettre du 17 mai 1994 —, est contraire audit article 4, paragraphe 2.

45 En réponse à l'argument du Conseil selon lequel l'accès à ses procès-verbaux nuirait au processus décisionnel de la Communauté, les requérants déclarent qu'ils ne prétendent pas que la décision 93/731 leur ouvre droit à un accès automatique

aux documents du Conseil. En outre, ils considèrent cette argumentation du Conseil comme peu convaincante, étant donné que les procès-verbaux du Conseil contiennent simplement un exposé des conclusions auxquelles celui-ci est parvenu, ainsi que les déclarations formelles faites par une délégation qui demande ensuite qu'elles soient portées au procès-verbal. Il serait dès lors peu probable que l'accès aux procès-verbaux du Conseil aboutisse à ce que des positions nationales soient rendues publiques.

46 Le Conseil soutient que les requérants n'ont fourni aucune preuve à l'appui de leur allégation selon laquelle il n'a pas procédé à une mise en balance des intérêts en présence et qu'il appartient aux requérants, qui supportent la charge de la preuve, d'étayer leur allégation.

47 Se référant à la décision 93/731, le Conseil soutient que celle-ci doit être interprétée en conformité avec son règlement intérieur. Il souligne que la décision 93/731, étant fondée sur ce règlement, ne prime, en aucune manière, les dispositions de ce dernier et doit être interprétée conjointement avec celles-ci. Or, selon l'article 5, paragraphe 1, du règlement intérieur, les délibérations du Conseil sont en principe protégées contre toute divulgation, bien que le Conseil puisse en décider autrement.

48 Le Conseil rejette les affirmations des requérants selon lesquelles l'article 4, paragraphe 2, de la décision 93/731 l'aurait incité à s'estimer habilité à opposer un refus de principe et déclare qu'il lui est toujours loisible de faire usage de la dérogation prévue par le règlement intérieur et de décider de divulguer les documents relatifs à ses délibérations. Le simple fait qu'il a décidé de ne pas en faire usage dans la présente affaire ne saurait fonder la présomption qu'il n'en fera pas non plus usage à l'avenir.

49 En ce qui concerne le refus opposé en l'espèce, le Conseil soutient qu'il a correctement évalué les intérêts en jeu. Il rejette l'allégation des requérants selon laquelle, en motivant le refus d'accorder l'accès à un document particulier par le fait que ce

document relevait d'une catégorie de documents ayant trait aux délibérations du Conseil dont le secret doit être protégé, il a enfreint l'article 4, paragraphe 2, de la décision 93/731.

50 Le Conseil donne certaines précisions sur le déroulement de la procédure qui a abouti à la décision de refus en cause. Il expose qu'une note introductive du 25 mars 1994, qui contenait un projet de rejet de la demande des requérants, a été examinée, entre autres, par le Coreper le 30 mars 1994, mais que la question n'a pas été soumise au Conseil. Il poursuit en expliquant que, lors d'une réunion ultérieure du Coreper, le 13 avril 1994, la question a été inscrite à l'ordre du jour du Conseil des 18 et 19 avril 1994, mais que, au sein du Conseil, une délégation a demandé que le point soit retiré de l'ordre du jour. Selon le Conseil, cette demande a eu pour conséquence qu'il n'a pas pu respecter le délai de un mois fixé dans la décision 93/731. Le 22 avril 1994, le Coreper aurait confirmé sa décision précédente de suggérer au Conseil de rejeter la demande des requérants. La question aurait de nouveau été inscrite en point « A » à l'ordre du jour du Conseil des 16 et 17 mai 1994. Ce serait dans ces conditions que, le 16 mai 1994, le Conseil a décidé de rejeter la demande des requérants. A la demande du royaume de Danemark, le résultat du vote a été rendu public.

51 Le Conseil souligne que le projet de réponse à la demande des requérants a été soumis au groupe qui prépare les travaux du Coreper première partie, avant d'être présenté au Coreper, alors même que certaines décisions peuvent être prises par le Conseil sans examen préalable par un groupe de travail. En outre, il fait observer que les décisions prises en point « A » de l'ordre du jour du Conseil ne doivent pas être considérées comme n'ayant pas été pleinement examinées au même titre que toutes les autres décisions du Conseil. Il ajoute que les demandes confirmatives sont désormais toujours examinées par le groupe « information ».

52 Afin de préciser les motifs qui sous-tendent le principe du secret de ses travaux, le Conseil souligne qu'il travaille dans le cadre d'un processus de négociations et de compromis, au cours duquel ses membres expriment librement leurs préoccupa-

tions et leurs positions nationales. Il serait essentiel que ces positions restent confidentielles, particulièrement si les membres sont contraints de s'en écarter afin qu'un accord puisse se dégager, au point parfois de ne pas suivre les instructions qui leur ont été données au niveau national sur un aspect particulier. Ce processus de négociations et de compromis serait vital pour l'adoption de la législation communautaire et serait mis en péril si les délégations devaient en permanence tenir compte du fait que leurs positions, telles qu'elles sont consignées dans les procès-verbaux du Conseil, peuvent à tout moment être rendues publiques par la possibilité d'avoir accès à ces documents, que le Conseil ait accordé ou non une autorisation à cet effet.

53 Le Conseil déclare que, tant dans le cas des documents affèrents au Conseil « Justice » des 29 et 30 novembre 1993, qui précisent les positions de certains membres du Conseil et contiennent une déclaration d'un membre, que dans le cas du procès-verbal du Conseil « Agriculture » du 24 janvier 1994, qui fait état des positions précises adoptées par la plupart des membres du Conseil, il n'a pas jugé opportun de faire usage de la disposition du règlement intérieur qui lui permet de déroger au principe du secret de ses travaux en divulguant les documents concernés.

54 Le Conseil souligne que la déclaration faite par le gouvernement danois et le gouvernement néerlandais à l'issue du Conseil des 16 et 17 mai 1994, faisant état de ce qu'il n'y a pas eu d'analyse comparative des intérêts en présence, n'établit pas la véracité de cette analyse, mais prouve simplement qu'il existait un point de vue minoritaire, qu'elle exprime.

55 Le gouvernement danois fait observer que le refus opposé par le Conseil dans la présente affaire était basé sur le fait que les documents sollicités se rapportaient directement aux délibérations du Conseil et étaient dès lors considérés comme secrets. Selon le gouvernement danois, il n'a pas été procédé à une évaluation concrète des intérêts en cause, malgré la confiance légitime que les requérants pouvaient avoir dans le fait qu'une telle évaluation aurait lieu.

56 A l'appui de ses arguments, le gouvernement danois se réfère à la déclaration qu'il a faite à l'issue du Conseil des 16 et 17 mai 1994, aux termes de laquelle « il n'y a pas eu d'analyse comparative mettant en balance, d'une part, les intérêts des citoyens demandant des informations et, d'autre part, les critères de confidentialité des délibérations du Conseil, comme cela est exigé, de l'avis des gouvernements danois et néerlandais, dans le cas où le Conseil fonde son rejet sur ces critères spécifiques ». Il souligne que, comme le gouvernement néerlandais, il a voté contre le refus opposé aux requérants.

57 Le gouvernement danois souligne que, au regard de l'article 4, paragraphe 2, de la décision 93/731, la décision de refuser l'accès aux documents est facultative. A son avis, cela signifie que le Conseil est tenu, à l'égard de chaque demande particulière, de procéder à une évaluation concrète, au cas par cas et document par document, des intérêts en présence, c'est-à-dire qu'il doit appliquer l'approche dite subjective.

58 Le gouvernement néerlandais souligne que, en vertu de l'article 4, paragraphe 2, le Conseil dispose d'un pouvoir d'appréciation lui permettant de rejeter une demande d'accès à ses documents. Lorsqu'il utilise ce pouvoir d'appréciation, le Conseil doit mettre en balance, d'une part, l'intérêt du citoyen à obtenir un accès aux documents du Conseil et, d'autre part, l'intérêt du Conseil à protéger le secret de ses délibérations.

59 Or, selon le gouvernement néerlandais, le Conseil n'a pas procédé en l'espèce, comme il était tenu de le faire, à une mise en balance des intérêts en question. A cet égard, il se réfère aux discussions qui ont eu lieu au sein du Conseil à la suite de la demande des requérants et aux termes de la lettre du Conseil du 17 mai 1994.

60 En ce qui concerne, notamment, les discussions au sein du Conseil, le gouvernement néerlandais se réfère à la déclaration qu'il a faite avec le gouvernement danois à l'issue du Conseil des 16 et 17 mai 1994 (voir ci-dessus point 56).

61 Le Parlement européen fait valoir que la lettre du 17 mai 1994 ne contient aucun élément donnant à penser que le Conseil ait mis en balance les intérêts des citoyens qui demandent l'accès à des documents et son intérêt à préserver le secret de ses délibérations. Selon le Parlement, la déclaration faite par les gouvernements danois et néerlandais à l'issue du Conseil des 16 et 17 mai 1994 confirme cette analyse.

Appréciation du Tribunal

62 S'agissant de l'interprétation de l'article 4, paragraphe 2 de la décision 93/731, il y a lieu de souligner, tout d'abord, que la décision 93/731 est la dernière des trois mesures adoptées pendant le mois de décembre 1993 qui comportent des dispositions ayant trait à la mise en œuvre du principe de la transparence (voir ci-dessus points 5 à 13). Parmi ces mesures, elle est la seule de caractère législatif qui porte sur l'accès du public aux documents. Il s'ensuit que la décision 93/731 est la seule mesure qui régit le droit d'accès des citoyens aux documents, tandis que le règlement intérieur régit les mécanismes de fonctionnement interne du Conseil.

63 Le Tribunal rappelle que l'article 1er de la décision 93/731 prévoit que le public a accès aux documents du Conseil dans les conditions prévues par ladite décision, et que l'article 4 de la décision établit des exceptions à ce principe. En vertu de l'article 4, paragraphe 1, l'accès à un document du Conseil ne peut être accordé lorsque sa divulgation pourrait porter atteinte à certains intérêts (voir ci-dessus point 11). En vertu de l'article 4, paragraphe 2, de la décision, l'accès à un document du Conseil « peut » être refusé pour protéger le secret des délibérations du Conseil.

64 Il en résulte que le Conseil est ainsi obligé, selon l'article 4, paragraphe 1, de refuser l'accès aux documents si certaines conditions sont remplies. En revanche, selon l'article 4, paragraphe 2, le Conseil dispose d'un pouvoir d'appréciation lui

permettant de rejeter, le cas échéant, une demande d'accès à des documents ayant trait à ses délibérations.

65 Le Tribunal estime qu'il résulte tant des termes de l'article 4 de la décision 93/731 que de l'objectif poursuivi par cette décision, laquelle vise à donner au public un large accès aux documents du Conseil, que, lorsque ce dernier exerce son pouvoir d'appréciation au titre de l'article 4, paragraphe 2, il doit mettre réellement en balance, d'une part, l'intérêt du citoyen à obtenir un accès à ses documents, et, d'autre part, son intérêt éventuel à préserver le secret de ses délibérations.

66 Il convient d'ajouter que cette interprétation de l'article 4, paragraphe 2, est conforme aux dispositions du code de conduite (voir ci-dessus points 6 et 7), que la décision 93/731 visait à mettre en œuvre.

67 Il s'ensuit que, chaque fois que l'accès à des documents est sollicité, le Conseil doit mettre en balance les intérêts définis ci-dessus, en prenant sa décision selon la procédure applicable à cette fin.

68 Le Conseil dispose également, dans le cadre de son règlement intérieur, d'un pouvoir d'appréciation dont il doit faire usage, le cas échéant, pour donner effet aux décisions qu'il prend au titre de l'article 4, paragraphe 2, de la décision 93/731. Il ne peut, en omettant d'exercer le pouvoir que lui confère l'article 5, paragraphe 1, de son règlement intérieur, priver les citoyens des droits qu'ils tiennent de l'article 4, paragraphe 2, de la décision 93/731.

69 Ayant ainsi précisé la portée de l'article 4, paragraphe 2, de la décision 93/731, il incombe maintenant au Tribunal d'examiner si le Conseil, dans les circonstances de l'espèce, a exercé son pouvoir d'appréciation conformément aux dispositions de cet article.

70 Les requérants, le gouvernement danois, le gouvernement néerlandais et le Parlement européen soutiennent que les demandes des requérants ont fait l'objet d'un rejet automatique par le Conseil, dans la mesure où le Conseil n'a jamais mis en balance les intérêts en présence avant d'aboutir à la conclusion que l'accès aux documents en cause devait être refusé. A l'appui de cet argument, ils invoquent notamment, d'une part, les lettres du Conseil des 28 février et 17 mai 1994 (voir points 15 à 18 et 22 ci-dessus) et, d'autre part, la déclaration faite par les gouvernements danois et néerlandais à l'issue du Conseil des 16 et 17 mai 1994 (voir ci-dessus point 56).

71 En ce qui concerne la lettre du 28 février 1994, le Tribunal rappelle que, au cinquième point de cette lettre, le Conseil a refusé l'accès aux documents afférents au Conseil « Justice » des 29 et 30 novembre 1993 au motif que les documents en question « se rapportent de manière directe aux délibérations du Conseil et, en vertu de son règlement intérieur, ne peuvent être divulgués ».

72 En ce qui concerne la lettre du 17 mai 1994, le Tribunal relève que le Conseil a confirmé son refus d'accorder aux requérants les documents sollicités au motif que ceux-ci « se rapportent directement aux délibérations du Conseil et de ses instances préparatoires. S'il en accordait l'accès, le Conseil omettrait de protéger le secret de ses délibérations. Les documents en question contiennent des informations confidentielles relatives à la position prise par les membres du Conseil au cours de ses délibérations » (voir ci-dessus, au point 22, le texte intégral de la lettre du 17 mai 1994).

73 Le Tribunal estime qu'il ressort de ces deux lettres que le Conseil, en répondant aux demandes des requérants, n'a pas observé l'obligation de mettre en balance les intérêts en présence, prescrite par l'article 4, paragraphe 2, de la décision 93/731. En effet, les termes de ces lettres indiquent que le Conseil a considéré, d'une part, qu'il était obligé de refuser l'accès aux documents en cause pour la simple raison que ces documents avaient trait à ses délibérations et que, d'autre part, le règlement intérieur, notamment son article 5, serait violé si les documents sollicités par les requérants étaient divulgués. Cette interprétation erronée, par le Conseil, des dispositions en cause est d'ailleurs illustrée par les phrases suivantes figurant tout d'abord dans la lettre du 28 février 1994, « ... I am unable to send you these documents, since they ... cannot ... be disclosed », et ensuite dans la lettre du 17 mai 1994, « ... access to these documents cannot be allowed... », qui indiquent que le Conseil a considéré qu'il n'avait pas la possibilité de divulguer les documents demandés.

74 Les conclusions du Tribunal à l'égard de cette question de fait sont renforcées par la déclaration faite par les gouvernements danois et néerlandais à l'issue du Conseil des 16 et 17 mai 1994 au cours duquel a été prise la décision de refuser aux requérants l'accès aux documents sollicités, déclaration selon laquelle aucune analyse comparative mettant en balance, d'une part, les intérêts des citoyens demandant des informations et, d'autre part, les critères de confidentialité des délibérations du Conseil n'a eu lieu en son sein (voir ci-dessus point 56).

75 En outre, le gouvernement danois, répondant à une question posée par le Tribunal au cours de la procédure orale, a précisé que la discussion qui a eu lieu au sein du groupe de travail et du Coreper n'a comporté aucune évaluation spécifique des intérêts en présence et a porté exclusivement sur des questions d'ordre procédural, sur la possibilité d'opposer un refus automatique et sur celle d'adopter une méthode subjective.

76 Le Conseil a fait valoir que la déclaration faite par les gouvernements danois et néerlandais à l'issue du Conseil des 16 et 17 mai 1994 ne prouve que l'existence d'un point de vue minoritaire. Le Tribunal ne peut accepter cette analyse. Le point de vue qu'exprime cette déclaration était certes minoritaire. Toutefois, force est de

constater que ladite déclaration contient des précisions quant aux termes dans lesquels a été débattue l'adoption des décisions litigieuses. Ces précisions sont indépendantes de toute question de majorité ou de minorité; en revanche, elles éclairent la question de fait que doit trancher le Tribunal.

77 Le Tribunal observe que le Conseil, confronté à ces précisions, n'a invoqué aucun élément concret de nature à les réfuter et à établir qu'il a bien procédé à une évaluation des intérêts spécifiques en jeu. Il s'est borné à donner certaines indications sur le déroulement de la procédure qui a abouti aux décisions de refus en cause et a soutenu simplement que les demandes des requérants ont été discutées par les diverses instances du Conseil.

78 Dans ces circonstances, il y a lieu de constater, en ce qui concerne les demandes d'accès aux documents afférents aux Conseils « Justice » et « Agriculture », que le Conseil a omis d'exercer son pouvoir d'appréciation conformément aux dispositions en cause, telles que celles-ci ont été interprétées par le Tribunal (voir ci-dessus point 65).

79 Il s'ensuit que le troisième moyen doit être accueilli.

80 Dans ces conditions, les décisions litigieuses doivent être annulées, sans qu'il y ait lieu d'examiner les autres moyens invoqués par les requérants ni de statuer tant sur la demande des requérants tendant à ce que le Conseil produise devant le Tribunal les enregistrements ou les comptes rendus sténographiques complets de toutes les réunions du Conseil et de ses organes auxiliaires au cours desquelles leur affaire a été discutée que sur la demande des requérants et du gouvernement danois tendant à ce que le Conseil produise devant le Tribunal le rapport du service juridique du 5 mai 1994.

Sur les dépens

81 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le Conseil ayant succombé, en substance, en ses conclusions et les requérants ayant conclu en ce sens, il y a lieu de mettre les dépens à la charge de la partie défenderesse. Aux termes de l'article 87, paragraphe 4, dudit règlement, les institutions et les États membres qui sont intervenus au litige supportent leurs dépens. Dans ces conditions, le royaume de Danemark, le royaume des Pays-Bas et le Parlement européen, qui sont intervenus à l'appui des conclusions des requérants, supporteront leur propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (deuxième chambre élargie)

déclare et arrête:

1) La décision implicite du Conseil refusant aux requérants l'accès aux rapports préparatoires, procès-verbaux et comptes rendus relatifs aux participants et aux votes du Conseil « Justice » des 29 et 30 novembre 1993, et la décision contenue dans la lettre du Conseil du 17 mai 1994 refusant l'accès aux procès-verbaux du Conseil « Agriculture » des 24 et 25 janvier 1994 sont annulées.

2) Le recours est rejeté pour le surplus.

3) Le Conseil est condamné aux dépens.

4) Le royaume de Danemark, le royaume des Pays-Bas et le Parlement européen supporteront leurs propres dépens.

Vesterdorf Barrington Saggio

Kirschner Kalogeropoulos

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 19 octobre 1995.

Le greffier Le président

H. Jung B. Vesterdorf