ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
(Segunda Secção Alargada)
19 de Outubro de 1995 *

No processo T-194/94,

John Carvel, residente em Bruxelas, e

Guardian Newspapers Ltd, sociedade de direito inglês, com sede em Manchester (Reino Unido),

representados por Onno W. Brouwer e Frédéric P. Louis, advogados no foro de Bruxelas, assistidos por Deirdre Curtin, da Universidade de Utrecht, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório do advogado Marc Loesch, 11, rue Goethe,

recorrentes,

apoiados por

Reino da Dinamarca, representado por Peter Biering, chefe de divisão no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada da Dinamarca, 4, boulevard Royal,

* Língua do processo: inglês.

por

Reino dos Países Baixos, representado por A. Bos, consultor jurídico, e J. W. de Zwaan, consultor jurídico adjunto no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada dos Países Baixos, 5, rue C. M. Spoo,

e por

Parlamento Europeu, representado por Gregorio Garzon Clariana, jurisconsulto, e François Vainker, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no Secretariado-Geral do Parlamento Europeu, Kirchberg,

intervenientes,

contra

Conselho da União Europeia, representado por Jill Aussant e Giorgio Maganza, consultores jurídicos, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Bruno Eynard, director da Direcção dos Assuntos Jurídicos do Banco Europeu de Investimento, 100, boulevard Konrad Adenauer,

recorrido,

que tem por objecto a anulação de decisões do Conselho adoptadas em aplicação da Decisão 93/731/CE do Conselho, de 20 de Dezembro de 1993, relativa ao acesso do público aos documentos do Conselho (JO L 340, p. 43),

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (Segunda Secção Alargada),

composto por: B. Vesterdorf, presidente, D. P. M. Barrington, A. Saggio, H. Kirschner e A. Kalogeropoulos, juízes,

secretário: H. Jung,

vistos os autos e após a audiência de 5 de Julho de 1995,

profere o presente

Acórdão

Enquadramento jurídico

1 A Acta Final do Tratado da União Europeia, assinado em Maastricht em 7 de Fevereiro de 1992, contém uma declaração (n.° 17) relativa ao direito de acesso à informação assim redigida: «A Conferência considera que a transparência do processo decisório reforça o carácter democrático das instituições e a confiança do público na administração. Por conseguinte, a Conferência recomenda que a Comissão

apresente ao Conselho, o mais tardar até 1993, um relatório sobre medidas destinadas a facilitar o acesso do público à informação de que dispõem as instituições.»

2 No encerramento do Conselho Europeu de Birminghan, em 16 de Outubro de 1992, os chefes de Estado e de Governo fizeram uma declaração intitulada «Uma Comunidade próxima dos seus cidadãos» (Bol. CE 10-1992, p. 9), na qual sublinharam a necessidade de tornar a Comunidade mais aberta. Este compromisso foi reafirmado por ocasião do Conselho Europeu de Edimburgo, em 12 de Dezembro de 1992, tendo a Comissão sido novamente convidada a prosseguir os seus trabalhos sobre a melhoria do acesso às informações de que dispõem as instituições da Comunidade (Bol. CE 12-1992, p. 7).

3 Em 5 de Maio de 1993, a Comissão adoptou a comunicação 93/C 156/05 relativa ao acesso do público aos documentos das instituições (JO C 156, p. 5), que continha os resultados de uma análise comparativa sobre o acesso do público aos documentos nos diferentes Estados-Membros e que concluía declarando que se afigurava indicado promover um melhor acesso aos documentos a nível comunitário.

4 Em 2 de Junho de 1993, a Comissão adoptou a comunicação 93/C 166/04 relativa à transparência na Comunidade (JO C 166, p. 4). Nessa comunicação, a Comissão elaborou os princípios de base que regulam o acesso aos documentos.

5 No quadro destas etapas preliminares destinadas a pôr em prática o princípio da transparência, o Conselho e a Comissão aprovaram, em 6 de Dezembro de 1993, um código de conduta em matéria de acesso do público aos documentos do Conselho e da Comissão (JO 1993, L 340, p. 41, a seguir «código de conduta»), cujo objectivo era estabelecer os princípios que regulam o acesso aos documentos da Comissão e do Conselho.

6 O código de conduta prevê, designadamente, que

«o público terá o acesso mais amplo possível aos documentos da Comissão e do Conselho. Entende-se por documento todo o documento escrito, seja qual for o suporte, que contenha dados, na posse do Conselho ou da Comissão».

7 Além disso, o código de conduta prevê que as instituições recusem o acesso a qualquer documento cuja divulgação possa prejudicar certos interesses, incluindo a protecção do interesse público, a protecção do indivíduo e da vida privada, podendo igualmente recusar o acesso aos documentos para salvaguardar o interesse da instituição no que respeita ao sigilo das suas deliberações. Dispõe também que «a Comissão e o Conselho tomarão, cada um pelo que lhe diga respeito, as medidas necessárias para aplicar estes princípios antes de 1 de Janeiro de 1994».

8 No mesmo dia, ou seja, em 6 de Dezembro de 1993, o Conselho adoptou a Decisão 93/662/CE, que adopta o seu regulamento interno (JO L 304, p. 1, a seguir «regulamento interno»). O artigo 4.° do regulamento interno prevê que as reuniões do Conselho não são públicas, excepto nos casos referidos no artigo 6.° O artigo 5.° dispõe:

«1. Sem prejuízo do n.° 5 do artigo 7.° e de outras disposições aplicáveis, as deliberações do Conselho são sujeitas a sigilo profissional, desde que este não decida em contrário...

2. O Conselho pode autorizar a apresentação de cópias ou extractos das suas actas em tribunal.»

9 O artigo 9.° do regulamento interno prevê, designadamente, que as actas das reuniões do Conselho incluem, de um modo geral e em relação a cada ponto da ordem do dia, a enumeração dos documentos apresentados ao Conselho, as decisões tomadas ou as conclusões a que o Conselho chegou, as declarações do Conselho e aquelas cuja inscrição tenha sido pedida por um membro do Conselho ou pela Comissão. O artigo 22.° prevê que «as regras de acesso do público aos documentos do Conselho cuja divulgação não tenha consequências graves ou prejudiciais serão por este adoptadas».

10 Em 20 de Dezembro de 1993, o Conselho adoptou a Decisão 93/731/CE relativa ao acesso do público aos documentos do Conselho (JO L 340, p. 43, a seguir «Decisão 93/731»), destinada a dar aplicação aos princípios estabelecidos no código de conduta. O artigo 1.° da Decisão 93/731 prevê que «o público terá acesso aos documentos do Conselho nas condições previstas na presente decisão... Sob reserva do n.° 2 do artigo 2.°, entende-se por documento do Conselho qualquer documento escrito, que contenha dados e se encontre na posse desta instituição, seja qual for o suporte em que esteja registado».

11 O artigo 4.°, n.° 1, da Decisão 93/731 dispõe:

«O acesso a um documento do Conselho não poderá ser autorizado nos casos em que a sua divulgação possa prejudicar:

— a protecção do interesse público (segurança pública, relações internacionais, estabilidade monetária, processos judiciais, inspecções e inquéritos),

— a protecção do indivíduo e da vida privada,

— a protecção do sigilo comercial e industrial,

— a protecção dos interesses financeiros da Comunidade,

— a protecção da confidencialidade solicitada por uma pessoa singular ou colectiva que tenha fornecido qualquer informação contida no documento ou exigida pela legislação do Estado-Membro que tenha fornecido qualquer dessas informações.»

12 O artigo 4.°, n.° 2 prevê que «o acesso a um documento do Conselho poderá igualmente ser recusado por motivo de protecção do sigilo das deliberações do Conselho».

13 O artigo 7.° desta mesma decisão prevê que:

«1. O requerente será informado por escrito, no prazo de um mês, pelos serviços competentes do Secretariado-Geral, do deferimento do seu pedido ou da intenção de o indeferir. Neste último caso, o interessado será igualmente informado dos motivos dessa intenção e de que dispõe do prazo de um mês para apresentar um pedido de confirmação tendente à revisão dessa posição, na falta do qual se considerará que desistiu do seu pedido inicial.

2. A falta de resposta no prazo de um mês a contar da data de apresentação de um pedido significa que este foi indeferido, salvo nos casos em que o requerente apresente, no mês que se segue, o pedido de confirmação acima mencionado.

3. O indeferimento de um pedido de confirmação, que deverá ser comunicado no mês que se segue à apresentação do pedido, será devidamente justificado e comunicado por escrito ao requerente no mais breve prazo, o qual será simultaneamente informado das disposições dos artigos 138.°-E e 173.° do Tratado que institui a Comunidade Europeia, relativas, respectivamente, às condições de recurso das pessoas singulares ao provedor de Justiça e à fiscalização da legalidade dos actos do Conselho pelo Tribunal de Justiça.

4. A falta de resposta a um pedido de confirmação no mês seguinte à sua apresentação significará que o pedido foi indeferido.»

Matéria de facto

14 Em 2 de Fevereiro de 1994, o recorrente John Carvel, na sua qualidade de European Affairs Editor (redactor encarregado das questões europeias) do jornal *The Guardian*, publicado pela recorrente Guardian Newspapers Ltd, sociedade de direito inglês constituída sob a forma de uma «company limited by shares», escreveu ao secretário-geral do Conselho requerendo o acesso a determinados documentos, entre os quais os relatórios preparatórios do Coreper, as actas, os registos de participantes e votações, e as decisões dos Conselhos de Ministros dos Assuntos Sociais (a seguir «Conselhos 'Assuntos Sociais'») de 12 de Outubro e de 23 de Novembro de 1993 e do Conselho de Ministros da Justiça (a seguir «Conselho 'Justiça'») de 29 e 30 de Novembro de 1993, bem como as actas do Conselho de Ministros da Agricultura (a seguir «Conselho 'Agricultura'») de 24 e 25 de Janeiro de 1994.

15 Em 28 de Fevereiro de 1994, os recorrentes receberam do secretário-geral do Conselho uma cópia dos relatórios preparatórios, actas e registos de participantes e votações relativos aos Conselhos «Assuntos Sociais» de 12 de Outubro e de 23 de Novembro de 1993. No que respeita às decisões adoptadas pelo Conselho nas datas em questão, foram convidados a reportar-se aos números do *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* em que foram publicadas.

16 Em contrapartida, o acesso às actas, registos de participantes e votações e decisões do Conselho «Justiça» de 29 e 30 de Novembro de 1993 foi-lhes recusado, com o fundamento de que os documentos em questão «estão directamente relacionados com as deliberações do Conselho e, por força do seu regulamento interno, não podem ser divulgados». O Conselho recusou igualmente o acesso aos relatórios preparatórios relativos ao Conselho «Justiça» de 29 e 30 de Novembro de 1993, relativos ao seu futuro programa de trabalho, com o fundamento de que se tratava de «textos preparatórios que antecederam a decisão do Conselho (Justiça e Assuntos Internos) de recomendar a adopção, pelo Conselho Europeu de 10 e 11 de Dezembro de 1993, do plano de acção nos domínios da justiça e dos assuntos internos». Em vez desses documentos, o Conselho enviou os textos definitivos que tinham sido adoptados.

17 No que respeita às actas do Conselho «Agricultura» de 24 e 25 de Janeiro de 1994, os recorrentes foram informados de que tais documentos não se encontravam ainda disponíveis.

18 Na carta de 28 de Fevereiro de 1994 já referida, o Conselho informou os recorrentes de que, na sequência da recusa do Conselho em lhes fornecer os documentos solicitados, dispunham do prazo de um mês para apresentar um pedido de confirmação.

19 Em 14 de Março de 1994, os recorrentes apresentaram um pedido de confirmação no qual solicitaram de novo, entre outras coisas, acesso aos documentos relativos ao Conselho «Justiça» de 29 e 30 de Novembro de 1993 e sublinharam que já tinham recebido do Conselho documentos semelhantes relativos aos Conselhos «Assuntos Sociais» de 12 de Outubro e de 23 de Novembro de 1993. Solicitaram novamente acesso às actas do Conselho «Agricultura» de 24 e 25 de Janeiro de 1994.

20 Os recorrentes não receberam qualquer resposta no prazo de um mês fixado pelo artigo 7.°, n.° 3, da Decisão 93/731.

21 Em 29 de Abril de 1994, os recorrentes escreveram ao secretário-geral do Conselho a fim de obter esclarecimentos sobre a prática seguida por esta instituição em matéria de acesso às suas actas e registos relativos às votações das suas deliberações. Na mesma carta, apresentaram, em aplicação do artigo 7.°, n.° 2, da Decisão 93/731, um pedido de confirmação relativamente às actas do Conselho «Agricultura» de 24 e 25 de Janeiro de 1994.

22 Por carta de 17 de Maio de 1994, o Conselho respondeu aos recorrentes do seguinte modo:

«1. No que respeita aos documentos relativos à preparação e à reunião do Conselho 'Justiça e Assuntos Internos' de 29 e 30 de Novembro de 1993 (pontos 6 a 11 da V. carta de 2 de Fevereiro), o Conselho entende que o acesso a tais documentos não pode ser facultado, uma vez que estão directamente relacionados com as deliberações do Conselho e suas instâncias preparatórias. Se facultasse o acesso a esses documentos, o Conselho deixaria de proteger o sigilo das suas deliberações. Os documentos em questão contêm informações confidenciais relativas à posição tomada pelos membros do Conselho no decurso das suas deliberações.

Todavia, grande parte das informações contidas nesses documentos figura no comunicado à imprensa e noutros documentos que vos foram enviados. Por exemplo, os documentos preparatórios (pontos 6 e 7 da V. carta de 2 de Fevereiro) reflectiam uma situação provisória, susceptível de evoluir, e os textos definitivos em relação ao programa de trabalho do Conselho foram-vos comunicados. Do mesmo modo, as principais decisões adoptadas no Conselho 'Justiça e Assuntos Internos' de 29 e 30 de Novembro de 1993 e uma lista dos ministros e dos membros da Comissão que nele participaram (respectivamente pontos 10 e 11 da V. carta de 2 de Fevereiro) constam do comunicado à imprensa.

2. As mesmas considerações em matéria de sigilo valem efectivamente para os relatórios preparatórios e para as actas e registos das votações dos Conselhos 'Assuntos Sociais' de 12 de Outubro e 23 de Novembro de 1993 (pontos 1, 2 e 3

da V. carta de 2 de Fevereiro), documentos esses que, de facto, não deveriam ter-vos sido enviados. No entanto, dada a recente instituição do procedimento a seguir para permitir o acesso do público aos documentos do Conselho e atendendo a que a sua aplicação prática é recente, essas informações foram-vos enviadas em consequência de um erro administrativo.

3. O acesso às actas do Conselho 'Agricultura' de 24 de Janeiro de 1994 (ponto 13 da V. carta de 2 de Fevereiro) não pode ser autorizado pelas mesmas razões.»

Tramitação processual e pedidos das partes

23 Nestas condições, os recorrentes interpuseram o presente recurso em 19 de Maio de 1994.

24 Por despachos do presidente da Segunda Secção Alargada do Tribunal de Primeira Instância de 14 de Dezembro de 1994, os Governos dinamarquês e neerlandês e o Parlamento Europeu foram autorizados a intervir em apoio dos pedidos dos recorrentes.

25 A fase escrita do processo terminou em 19 de Abril de 1995. O Tribunal, com base no relatório preliminar do juiz-relator, decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução. No entanto, convidou o Conselho a responder a uma pergunta e, se necessário, a apresentar determinados documentos. O Conselho deu satisfação a este pedido.

26 A audiência decorreu em 5 de Julho de 1995. Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às perguntas do Tribunal.

27 Os recorrentes concluem pedindo que o Tribunal se digne:

— anular a decisão em que o Conselho recusou facultar-lhes o acesso aos relatórios preparatórios, actas e registos de participantes e votações relativos ao Conselho «Justiça» de 29 e 30 de Novembro de 1993;

— anular a decisão de 17 de Maio de 1994 em que o Conselho recusou facultar-lhes o acesso às actas do Conselho «Agricultura» de 24 e 25 de Janeiro de 1994;

— anular a decisão de 17 de Maio de 1994 em que o Conselho recusou facultar-lhes livre acesso aos relatórios preparatórios, actas e registos das votações relativas aos Conselhos «Assuntos Sociais» de 12 de Outubro e 23 de Novembro de 1993;

— condenar o Conselho no pagamento das despesas dos recorrentes, em conformidade com o disposto no artigo 87.° do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância.

Os recorrentes solicitaram igualmente que o Conselho apresentasse ao Tribunal as gravações ou transcrições estenográficas completas de todas as reuniões do Conselho e dos seus órgãos auxiliares no decurso das quais os seus pedidos foram

discutidos e o relatório do Serviço Jurídico do Conselho ao Coreper/Conselho (documento 6853/94 JUR 110, de 5 de Maio de 1994, a seguir «relatório do Serviço Jurídico de 5 de Maio de 1994»).

28 O Conselho conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar o recurso improcedente;

— condenar os recorrentes nas despesas.

29 O Governo dinamarquês conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular as decisões de indeferimento do Conselho;

— condenar o Conselho nas despesas.

Pediu igualmente que o Conselho apresentasse ao Tribunal o relatório do Serviço Jurídico de 5 de Maio de 1994.

30 O Governo neerlandês conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— dar provimento ao pedido dos recorrentes.

31 O Parlamento Europeu conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— dar provimento aos pedidos dos recorrentes e anular as decisões de indeferimento do Conselho.

Quanto à admissibilidade

32 Os recorrentes contestam a decisão que, segundo eles, está contida na carta de 17 de Maio de 1994 e na qual o Conselho, em seu entender, recusou facultar-lhes, designadamente, livre acesso aos relatórios preparatórios, actas e registos de votações relativos aos Conselhos «Assuntos Sociais» de 12 de Outubro e 23 de Novembro de 1993.

33 O Tribunal recorda que, em 28 de Fevereiro de 1994, os recorrentes receberam do Secretariado-Geral do Conselho uma cópia dos relatórios preparatórios, actas e registos de participantes e votações relativos aos Conselhos «Assuntos Sociais».

34 Mais tarde, na carta de 17 de Maio de 1994, o Conselho indicou que os documentos relativos aos Conselhos «Assuntos Sociais» tinham sido enviados em razão de um erro administrativo. No entanto, esta indicação destinava-se unicamente a

explicar por que razão o Conselho tinha enviado os documentos e não constituía um pedido de devolução.

35 Nestas circunstâncias, o Tribunal considera que a carta de 17 de Maio de 1994 não contém qualquer decisão em que o Conselho tenha recusado facultar aos recorrentes o acesso aos documentos em causa. Daqui decorre que o pedido dos recorrentes para que seja anulada a decisão de 17 de Maio de 1994 é inadmissível, na medida em que se refere aos documentos relativos aos Conselhos «Assuntos Sociais», uma vez que o Conselho não tomou nenhuma decisão de recusar o acesso dos recorrentes a esses documentos.

Quanto ao mérito

36 Em apoio do seu recurso, os recorrentes invocam cinco fundamentos: violação do princípio fundamental de direito comunitário que consagra o acesso aos documentos da União Europeia; violação do princípio da protecção da confiança legítima; violação do artigo 4.°, n.° 2, da Decisão 93/731, na medida em que as decisões em questão manifestam uma recusa de princípio em facultar o acesso a certos tipos de documentos; violação do artigo 7.°, n.° 3, da Decisão 93/731 e do artigo 190.° do Tratado CE, na medida em que as decisões não foram fundamentadas; e, finalmente, desvio de poder.

37 No entanto, antes de examinar os fundamentos invocados pelos recorrentes, importa determinar a data exacta das decisões cuja legalidade contestam. Os recorrentes solicitam, por um lado, a anulação da decisão em que o Conselho recusou facultar-lhes o acesso aos relatórios preparatórios, actas e registos de participantes e votações relativos ao Conselho «Justiça» de 29 e 30 de Novembro de 1993 e, por outro, a anulação da decisão de 17 de Maio de 1994 em que o Conselho recusou facultar-lhes o acesso às actas do Conselho «Agricultura» de 24 e 25 de Janeiro de 1994. No entanto, os recorrentes não precisaram a data da decisão que lhes recusou o acesso aos documentos relativos ao Conselho «Justiça».

38 No que respeita à data da recusa do Conselho em facultar aos recorrentes o acesso às actas do Conselho «Agricultura», o Tribunal recorda que, em 2 de Fevereiro de 1994, os recorrentes pediram a comunicação desses documentos, tendo sido informados de que não estavam ainda disponíveis (v., *supra,* n.° 17). Em 14 de Março de 1994, os recorrentes reiteraram o seu pedido. Não receberam qualquer resposta dentro do prazo de um mês. Em 29 de Abril de 1994, apresentaram um pedido de confirmação tendo por objecto os mesmos documentos. Em 17 de Maio de 1994, o Conselho, dentro do prazo de um mês estabelecido no artigo 7.°, n.° 3, da Decisão 93/731, escreveu aos recorrentes expondo as razões pelas quais decidira recusar o acesso às actas do Conselho «Agricultura».

39 Nestas circunstâncias, o Tribunal considera que esta carta de 17 de Maio de 1994 constitui uma decisão que recusa aos recorrentes o acesso às actas do Conselho «Agricultura».

40 Quanto à data da decisão do Conselho que recusa facultar o acesso dos recorrentes aos relatórios preparatórios, actas e registos de participantes e votações relativos ao Conselho «Justiça», o Tribunal recorda que o artigo 7.°, n.° 3, da Decisão 93/731 dispõe que o indeferimento de um pedido de confirmação deverá ser comunicado no mês que se segue à apresentação do pedido e que o artigo 7.°, n.° 4, prevê que a falta de resposta no mês seguinte à sua apresentação significará que o pedido foi indeferido.

41 O Tribunal observa que os recorrentes apresentaram um pedido de confirmação em 14 de Março de 1994 e que o Conselho respondeu em 17 de Maio do mesmo ano. Daqui decorre que o Conselho não respondeu ao pedido de confirmação no prazo fixado no artigo 7.°, n.° 3, da Decisão 93/731 e que a recusa de acesso aos documentos em causa deve ser considerada um indeferimento tácito, ocorrido um mês após o dia 14 de Março de 1994.

42 Determinada a data exacta das decisões de indeferimento do Conselho, o Tribunal considera útil começar por analisar o terceiro fundamento dos recorrentes.

Argumentos das partes

43 Os recorrentes sustentam que o Conselho manifestou uma recusa de princípio em facultar o acesso aos documentos relativos às suas deliberações e afirmam que essa recusa é contrária ao artigo 4.°, n.° 2, da Decisão 93/731, que prevê que o acesso a um documento do Conselho «poderá» ser recusado para proteger o sigilo das suas deliberações. Segundo os recorrentes, esta disposição implica que o Conselho deve proceder cuidadosamente à ponderação dos interesses em jogo antes de tomar a decisão de recusar ou não o acesso a um documento. Os recorrentes afirmam que o facto de se estar perante uma recusa de princípio é corroborado pela declaração dos Governos dinamarquês e neerlandês no termo do Conselho de 16 e 17 de Maio de 1994, que, em seu entender, confirma que o Conselho não procedeu a qualquer ponderação de interesses antes de decidir indeferir o seu pedido de confirmação.

44 Referindo-se ao código de conduta adoptado pelo Conselho e pela Comissão, os recorrentes sustentam que resulta deste diploma que o sigilo das deliberações representa apenas um dos interesses a ter em conta quando se procede à aplicação do princípio geral de acesso aos documentos das instituições. Sublinham que é à luz desta consideração que deve ser interpretado o artigo 4.°, n.° 2, da Decisão 93/731 e consideram que uma recusa de princípio de facultar o acesso a certos documentos, com o fundamento de que estão relacionados com deliberações do Conselho cujo sigilo deve ser protegido — como declara o Conselho na carta de 17 de Maio de 1994 —, é contrária ao referido artigo 4.°, n.° 2.

45 Em resposta ao argumento do Conselho segundo o qual o acesso às suas actas perturbaria o processo de decisão da Comunidade, os recorrentes declaram que não pretendem que a Decisão 93/731 lhes conceda um direito de acesso automático aos

documentos do Conselho. Além disso, consideram esta argumentação do Conselho pouco convincente, uma vez que as actas do Conselho contêm apenas uma exposição das conclusões a que se chegou, bem como as declarações formais feitas por uma delegação, as quais pediu fossem consignadas em acta. Por conseguinte, seria pouco provável que o acesso às actas do Conselho redundasse na divulgação pública das posições nacionais.

46 A instituição recorrida entende que os recorrentes não forneceram qualquer prova em apoio da sua alegação de que o Conselho não procedeu a uma ponderação dos interesses em jogo e que compete aos recorrentes, sobre quem recai o ónus da prova, comprovar a sua alegação.

47 Referindo-se à Decisão 93/731, o Conselho sustenta que esta deve ser interpretada em conformidade com o seu regulamento interno. Sublinha que, uma vez que a Decisão 93/731 se baseia nesse regulamento, as suas disposições não primam sobre as deste último, devendo ser interpretadas conjuntamente com elas. Ora, nos termos do artigo 5.°, n.° 1, do regulamento interno, as deliberações do Conselho estão em princípio protegidas contra divulgação, embora o Conselho possa decidir em contrário.

48 O Conselho rejeita as afirmações dos recorrentes segundo as quais o artigo 4.°, n.° 2, da Decisão 93/731 o teria incitado a considerar-se habilitado a opor uma recusa de princípio e declara que lhe é sempre lícito fazer uso da derrogação prevista pelo regulamento interno e decidir divulgar os documentos relativos às suas deliberações. O simples facto de ter decidido não proceder deste modo no presente processo não pode confortar a presunção de que também não o fará no futuro.

49 Quanto ao indeferimento aqui em causa, o Conselho considera que avaliou correctamente os interesses em jogo. Rejeita a alegação dos recorrentes segundo a qual, ao justificar a recusa em facultar o acesso a determinado documento com o

fundamento de que faz parte de uma categoria de documentos que respeitam às deliberações do Conselho cujo sigilo deve ser protegido, violou o artigo 4.°, n.° 2, da Decisão 93/731.

50 O Conselho fornece algumas explicações sobre a evolução do processo que culminou na decisão de recusa em causa. Afirma que uma nota introdutória de 25 de Março de 1994, que continha um projecto de indeferimento do pedido dos recorrentes, foi analisada, entre outros, pelo Coreper em 30 de Março de 1994, mas que a questão não foi submetida ao Conselho. Prossegue explicando que, numa reunião posterior do Coreper, em 13 de Abril de 1994, a questão foi inscrita na ordem do dia do Conselho de 18 e 19 de Abril de 1994, mas que, no seio do próprio Conselho, uma delegação solicitou que o ponto fosse retirado da ordem do dia. Segundo o Conselho, este pedido teve como consequência que o prazo de um mês estabelecido na Decisão 93/731 não pôde ser respeitado. Em 22 de Abril de 1994, o Coreper confirmou a sua decisão precedente de sugerir ao Conselho que indeferisse o pedido dos recorrentes. A questão foi novamente inscrita como ponto «A» na ordem do dia do Conselho de 16 e 17 de Maio de 1994. Foi nestas condições que, em 16 de Maio de 1994, o Conselho decidiu indeferir o pedido dos recorrentes. A pedido do Reino da Dinamarca, o resultado da votação foi tornado público.

51 O Conselho sublinha que o projecto de resposta ao pedido dos recorrentes foi submetido ao grupo que prepara os trabalhos do Coreper primeira parte, antes de ser apresentado ao Coreper, enquanto certas decisões podem ser tomadas pelo Conselho sem análise prévia por um grupo de trabalho. Além disso, observa que não se deve considerar que as decisões tomadas no ponto «A» da ordem do dia do Conselho não foram plenamente analisadas, do mesmo modo que todas as outras decisões do Conselho. Acrescenta que, doravante, os pedidos de confirmação são sempre analisados pelo grupo «informação».

52 A fim de explicar as razões que estão na base do princípio do sigilo dos seus trabalhos, o Conselho sublinha que actua no quadro de um processo de negociações e de compromissos, no decurso do qual os seus membros exprimem livremente as

suas preocupações e as posições nacionais. Segundo o Conselho, é essencial que essas posições permaneçam confidenciais, especialmente se os membros se vêm na contingência de delas se afastar para que se possa chegar a um acordo, a ponto por vezes de não seguirem as instruções que lhes foram dadas a nível nacional sobre determinado aspecto. Este processo de negociações e de compromissos é vital para a adopção da legislação comunitária e seria posto em perigo se as delegações devessem permanentemente levar em linha de conta que as suas posições, tal como constam das actas do Conselho, poderiam a qualquer momento ser tornadas públicas pela possibilidade de acesso a esses documentos, quer o Conselho tivesse ou não concedido autorização para tal efeito.

53 O Conselho declara que, tanto no caso dos documentos relativos ao Conselho «Justiça» de 29 e 30 de Novembro de 1993, que precisam as posições de certos membros do Conselho e contêm uma declaração de um membro, como no caso da acta do Conselho «Agricultura» de 24 de Janeiro de 1994, que dá conta das posições adoptadas pela maior parte dos membros do Conselho, não foi considerado oportuno fazer uso da disposição do regulamento interno que lhe permite derrogar a aplicação do princípio do sigilo dos seus trabalhos procedendo à divulgação dos documentos em causa.

54 O Conselho sublinha que a declaração dos Governos dinamarquês e neerlandês no termo do Conselho de 16 e 17 de Maio de 1994, na qual aqueles governos afirmam que não se procedeu a uma análise comparativa dos interesses em jogo, não prova a veracidade desta análise, mas apenas que havia um ponto de vista minoritário, que tal declaração exprime.

55 O Governo dinamarquês observa que a recusa do Conselho no presente processo se baseou no facto de os documentos solicitados estarem directamente relacionados com as deliberações do Conselho e de, em consequência, serem considerados secretos. Segundo o Governo dinamarquês, não se procedeu a uma avaliação concreta dos interesses em causa, apesar da confiança legítima que os recorrentes podiam ter depositado no facto de tal avaliação ter tido lugar.

56 Em apoio dos seus argumentos, o Governo dinamarquês remete para a sua declaração no termo do Conselho de 16 e 17 de Maio de 1994, nos termos da qual «não se procedeu a uma análise comparativa que ponderasse, por um lado, os interesses dos cidadãos que solicitam informações e, por outro, os critérios de confidencialidade das deliberações do Conselho, como se exige, segundo os Governos dinamarquês e neerlandês, no caso de o Conselho fundamentar a sua recusa nesses critérios específicos». Sublinha que, como o Governo neerlandês, votou contra o indeferimento do pedido dos recorrentes.

57 O Governo dinamarquês sublinha, tendo em conta o artigo 4.°, n.° 2, da Decisão 93/731, que a decisão de recusar o acesso aos documentos é facultativa. Em sua opinião, isso significa que o Conselho é obrigado, em relação a cada pedido particular, a proceder a uma avaliação concreta, caso a caso e documento a documento, dos interesses em jogo, ou seja, que deve efectuar a denominada apreciação subjectiva.

58 O Governo neerlandês sublinha que, nos termos do artigo 4.°, n.° 2, o Conselho dispõe de um poder de apreciação que lhe permite indeferir um pedido de acesso aos seus documentos. Quando utiliza esse poder de apreciação, o Conselho deve ponderar, por um lado, o interesse do cidadão de ter acesso aos documentos do Conselho e, por outro, o interesse do Conselho em proteger o sigilo das suas deliberações.

59 Ora, segundo o Governo neerlandês, o Conselho não procedeu neste caso, como era sua obrigação, a uma ponderação dos interesses em questão. A este propósito, refere-se às discussões que tiveram lugar no Conselho a propósito dos pedido dos recorrentes e aos termos da carta do Conselho de 17 de Maio de 1994.

60 No que respeita, designadamente, às discussões no Conselho, o Governo neerlandês remete para a declaração que fez com o Governo dinamarquês no termo do Conselho de 16 e 17 de Maio de 1994 (v., *supra,* n.° 56).

61 O Parlamento Europeu alega que a carta de 17 de Maio de 1994 não contém nenhum elemento que permita concluir que o Conselho ponderou os interesses dos cidadãos que solicitam o acesso a documentos e o seu interesse em preservar o sigilo das suas deliberações. Segundo o Parlamento, a declaração feita pelos Governos dinamarquês e neerlandês no final do Conselho de 16 e 17 de Maio de 1994 confirma esta análise.

Apreciação do Tribunal

62 Quanto à interpretação do artigo 4.°, n.° 2, da Decisão 93/731, importa sublinhar, desde logo, que a Decisão 93/731 é a última das três medidas adoptadas no mês de Dezembro de 1993 que comportam disposições em matéria de aplicação do princípio da transparência (v., *supra*, n.^{os} 5 a 13). Entre essas medidas, é a única de carácter legislativo que trata do acesso do público aos documentos. Daqui resulta que a Decisão 93/731 é a única medida que regula o direito de acesso dos cidadãos aos documentos, enquanto o regulamento interno regula os mecanismos de funcionamento interno do Conselho.

63 O Tribunal recorda que o artigo 1.° da Decisão 93/731 prevê que o público terá acesso aos documentos do Conselho nas condições previstas na decisão e que o artigo 4.° estabelece excepções a este princípio. Nos termos do artigo 4.°, n.° 1, o acesso a um documento do Conselho não poderá ser autorizado nos casos em que a sua divulgação possa prejudicar certos interesses (v., *supra*, n.° 11). Segundo o artigo 4.°, n.° 2, da decisão, o acesso a um documento do Conselho «poderá» ser recusado por motivo de protecção do sigilo das deliberações do Conselho.

64 Daqui resulta que o Conselho é obrigado, segundo o artigo 4.°, n.° 1, a recusar o acesso aos documentos se determinadas condições estiverem preenchidas. Em contrapartida, nos termos do n.° 2 do mesmo artigo, o Conselho dispõe de um

poder de apreciação que lhe permite indeferir, em certos casos, um pedido de acesso a documentos respeitantes às suas deliberações.

65 O Tribunal considera que resulta tanto dos termos do artigo 4.° da Decisão 93/731 como do objectivo prosseguido por essa decisão, que consiste em facultar ao público amplo acesso aos documentos do Conselho, que, quando este último exerce o seu poder de apreciação nos termos do artigo 4.°, n.° 2, deve realmente ponderar, por um lado, o interesse do cidadão em ter acesso a esses documentos e, por outro, o seu interesse eventual em preservar o sigilo das suas deliberações.

66 Deve acrescentar-se que esta interpretação do artigo 4.°, n.° 2, está em conformidade com as disposições do código de conduta (v., *supra*, n.^{os} 6 e 7), que a Decisão 93/731 se destinava a pôr em prática.

67 Daqui decorre que, sempre que o acesso a documentos é solicitado, o Conselho deve ponderar os interesses acima definidos, tomando a sua decisão segundo o procedimento aplicável para esse efeito.

68 O Conselho dispõe igualmente, no quadro do seu regulamento interno, de um poder de apreciação de que deve fazer uso, quando isso se revelar necessário, para conferir eficácia às decisões que toma nos termos do artigo 4.°, n.° 2, da Decisão 93/731. Não pode, abstendo-se de exercer o poder que lhe confere o artigo 5.°, n.° 1, do seu regulamento interno, privar os cidadãos dos direitos que lhes são reconhecidos pelo artigo 4.°, n.° 2, da Decisão 93/731.

69 Esclarecido deste modo o alcance do artigo 4.°, n.° 2, da Decisão 93/731, compete agora ao Tribunal examinar se o Conselho, nas circunstâncias concretas da situação, exerceu o seu poder de apreciação em conformidade com as disposições deste artigo.

70 Os recorrentes, os Governos dinamarquês e neerlandês e o Parlamento Europeu consideram que os pedidos dos recorrentes não foram objecto de um indeferimento automático do Conselho, na medida em que nunca este ponderou os interesses em jogo antes de concluir que o acesso aos documentos em causa devia ser recusado. Em apoio deste argumento invocam, designadamente, as cartas do Conselho de 28 de Fevereiro e 17 de Maio de 1994 (v., *supra,* n.^{os} 15 a 18 e 22) e a declaração dos Governos dinamarquês e neerlandês no termo do Conselho de 16 e 17 de Maio de 1994 (v., *supra,* n.° 56).

71 No que respeita à carta de 28 de Fevereiro de 1994, o Tribunal recorda que, no ponto 5 dessa carta, o Conselho recusou o acesso aos documentos relativos ao Conselho «Justiça» de 29 e 30 de Novembro de 1993 com o fundamento de que os documentos em questão «estão directamente relacionados com as deliberações do Conselho e, por força do seu regulamento interno, não podem ser divulgados».

72 No que respeita à carta de 17 de Maio de 1994, o Tribunal sublinha que o Conselho confirmou a sua recusa em facultar aos recorrentes o acesso aos documentos solicitados com o fundamento de que «estão directamente relacionados com as deliberações do Conselho e suas instâncias preparatórias. Se facultasse o acesso a esses documentos, o Conselho deixaria de proteger o sigilo das suas deliberações. Os documentos em questão contêm informações confidenciais relativas à posição tomada pelos membros do Conselho no decurso das suas deliberações» (v. *supra,* no n.° 22, o texto integral da carta de 17 de Maio de 1994).

73 O Tribunal considera que resulta destas duas cartas que o Conselho, ao responder aos pedidos dos recorrentes, não satisfez a obrigação de ponderar os interesses em jogo, imposta pelo artigo 4.°, n.° 2, da Decisão 93/731. Efectivamente, os termos destas cartas indicam que o Conselho considerou, por um lado, que era obrigado a recusar o acesso aos documentos em causa pela simples razão de esses documentos estarem relacionados com as suas deliberações e, por outro, que o regulamento interno, nomeadamente o seu artigo 5.°, seria infringido se os documentos solicitados pelos recorrentes fossem divulgados. Esta interpretação errada que o Conselho fez das disposições em causa é, aliás, ilustrada pelas seguintes frases que figuram nas suas cartas de 28 de Fevereiro de 1994, «... I am unable to send you these documents, since they... cannot... be disclosed» e de 17 de Maio de 1994, «... access to these documents cannot be allowed...», que indicam que o Conselho entendeu que não podia divulgar os documentos solicitados.

74 As conclusões do Tribunal a propósito desta questão de facto são reforçadas pela declaração dos Governos dinamarquês e neerlandês no termo do Conselho de 16 e 17 de Maio de 1994 durante o qual foi tomada a decisão de recusar aos recorrentes o acesso aos documentos solicitados, declaração nos termos da qual não se procedeu, no âmbito do Conselho, a uma análise comparativa que ponderasse, por um lado, os interesses dos cidadãos que solicitam informações e, por outro, os critérios de confidencialidade das deliberações do Conselho (v., *supra,* n.° 56).

75 Além disso, o Governo dinamarquês, em resposta a uma pergunta feita pelo Tribunal na audiência, precisou que a discussão que teve lugar no seio do grupo de trabalho e do Coreper não comportou nenhuma avaliação específica dos interesses em jogo, incidindo exclusivamente sobre questões de ordem processual, sobre a possibilidade de um indeferimento automático e sobre a de adoptar um método subjectivo.

76 O Conselho alegou que a declaração dos Governos dinamarquês e neerlandês no termo do Conselho de 16 e 17 de Maio de 1994 prova unicamente a existência de um ponto de vista minoritário. O Tribunal não pode aceitar esta análise. O ponto de vista expresso nesta declaração era realmente minoritário. No entanto, é forçoso

reconhecer que tal declaração contém esclarecimentos quanto aos termos em que a adopção das decisões em causa foi debatida. Tais esclarecimentos nada têm que ver com questões de maioria ou de minoria; em contrapartida, elucidam a questão de facto que o Tribunal deve decidir.

77 O Tribunal observa que o Conselho, confrontado com estes esclarecimentos, não invocou nenhum elemento concreto susceptível de os refutar e de comprovar que procedeu realmente a uma avaliação dos interesses específicos em jogo. Limitou-se a dar algumas indicações sobre a tramitação do procedimento que culminou com a adopção das decisões impugnadas e apenas sustentou que os pedidos dos recorrentes foram discutidos pelas diversas instâncias do Conselho.

78 Nestas circunstâncias, há que declarar, no que respeita aos pedidos de acesso aos documentos dos Conselhos «Justiça» e «Agricultura», que o Conselho não exerceu o seu poder de apreciação em conformidade com as disposições em causa, conforme interpretadas por este Tribunal (v., *supra*, n.° 65).

79 Daqui resulta que o terceiro fundamento deve ser acolhido.

80 Nestas condições, as decisões em causa devem ser anuladas, sem que haja necessidade de analisar os demais fundamentos dos recorrentes ou de conhecer do pedido dos recorrentes para que o Conselho apresente ao Tribunal as gravações ou transcrições estenográficas completas de todas as reuniões do Conselho e dos seus órgãos auxiliares no decurso das quais a questão foi discutida e do pedido dos recorrentes e do Governo dinamarquês para que o Conselho apresente ao Tribunal o relatório do Serviço Jurídico de 5 de Maio de 1994.

Quanto às despesas

81 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 87.° do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o Conselho sido vencido no essencial dos seus pedidos e os recorrentes requerido a sua condenação, há que condenar o recorrido nas despesas. Nos termos do n.° 4 do artigo 87.° do referido regulamento, as instituições e os Estados-Membros que intervenham no processo devem suportar as respectivas despesas. Nestas condições, o Reino da Dinamarca, o Reino dos Países Baixos e o Parlamento Europeu, que intervieram em apoio dos pedidos dos recorrentes, suportarão as respectivas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Segunda Secção Alargada)

decide:

1) A decisão tácita do Conselho que recusa aos recorrentes acesso aos relatórios preparatórios, actas e registos de participantes e votações do Conselho «Justiça» de 29 e 30 de Novembro de 1993, e a decisão contida na carta do Conselho de 17 de Maio de 1994, que recusa o acesso às actas do Conselho «Agricultura» de 24 e 25 de Janeiro de 1994, são anuladas.

2) Quanto ao restante, o recurso é julgado improcedente.

3) O Conselho é condenado nas despesas.

4) O Reino da Dinamarca, o Reino dos Países Baixos e o Parlamento Europeu suportarão as respectivas despesas.

Vesterdorf Barrington Saggio

Kirschner Kalogeropoulos

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 19 de Outubro de 1995.

O secretário O presidente

H. Jung B. Vesterdorf