ORDONNANCE DU TRIBUNAL (quatrième chambre)
22 octobre 1996 *

Dans l'affaire T-19/96,

John Carvel, demeurant à Londres, 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,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par M. Diego Canga Fano, membre du service juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Bruno Eynard, directeur général de la direction des affaires juridiques de la Banque européenne d'investissement, 100, boulevard Konrad Adenauer,

partie défenderesse,

ayant pour objet l'annulation, au titre de l'article 173 du traité CE, de la décision du Conseil refusant d'accorder aux requérants l'accès à certains documents du Conseil en vertu de la décision 93/731/CE du 20 décembre 1993 relative à l'accès du public aux documents du Conseil (JO L 340, p. 43),

* Langue de procédure: l'anglais.

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

composé de M. K. Lenaerts, président, M^me^ P. Lindh et M. J. L. Cooke, juges,

greffier: M. H. Jung,

rend la présente

Ordonnance

Faits et procédure

1 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 6 février 1996, John Carvel et Guardian Newspapers Ltd ont introduit, en vertu de l'article 173 du traité CE, un recours visant à l'annulation de la décision contenue dans la lettre du secrétaire général du Conseil du 27 novembre 1995, adressée en réponse à une demande des requérants visant à obtenir l'accès à certains documents du Conseil sur la base de la décision 93/731/CE du 20 décembre 1993 relative à l'accès du public aux documents du Conseil (JO L 340, p. 43, ci-après « décision 93/731 ».)

2 Par lettre du 2 février 1994, les requérants avaient adressé au Conseil une demande visant à obtenir, sur la base de la décision 93/731, l'accès à des documents concernant plusieurs sessions des Conseils des ministres des Affaires sociales, de la Justice et des Affaires intérieures ainsi que de l'Agriculture. Au point 11 de leur lettre, les requérants sollicitaient, notamment, l'accès aux « décisions du Conseil Justice des 29/30 novembre » 1993 (ci-après « Conseil 'justice' »).

3 Par une première décision, le Conseil a refusé de donner aux requérants accès aux documents demandés. Cette décision a fait l'objet d'un recours et a été annulée par le Tribunal dans son arrêt du 19 octobre 1995, Carvel et Guardian Newspapers/Conseil (T-194/94, Rec. p. II-2767).

4 Suite à l'arrêt du Tribunal, le Conseil a réexaminé la demande des requérants. Par lettre du 27 novembre 1995, le secrétaire général du Conseil a communiqué aux requérants plusieurs documents et, notamment, les procès-verbaux de la session du Conseil « justice » des 29 et 30 novembre 1993 ainsi qu'un communiqué de presse, qui a permis aux requérants d'identifier les principales décisions adoptées par le Conseil « justice » et qui contenait la liste des participants à la session dudit Conseil. Le Conseil a refusé néanmoins, au titre de l'exception relative à la protection de l'intérêt public prévue à l'article 4, paragraphe 1, de la décision 93/731, d'accorder aux requérants l'accès à cinq points des procès-verbaux de la session du Conseil « agriculture » des 24 et 25 janvier 1994.

5 Par lettre du 16 janvier 1996, les conseils des requérants ont informé le secrétaire général du Conseil qu'ils estimaient que, par sa lettre du 27 novembre 1995, celui-ci n'avait pas correctement répondu à la demande des requérants, puisqu'il avait omis de communiquer certains documents visés au point 11 de leur lettre du 2 février 1994, sous la rubrique « décisions du Conseil Justice des 29/30 novembre ». Les conseils des requérants faisaient valoir, d'une part, qu'il ressortait clairement du communiqué de presse transmis par le Conseil que plusieurs textes avaient été adoptés par le Conseil « justice » lors de sa session des 29 et 30 novembre 1993 et, d'autre part, que les procès-verbaux de cette session indiquaient que certains points « A » avaient fait l'objet de décisions qui n'étaient pas mentionnées dans ledit communiqué de presse. Ils relevaient que, en outre, l'agenda provisoire de la session du Conseil « justice » faisait référence à deux documents qui n'avaient pas, non plus, été communiqués par le secrétaire général du Conseil dans sa lettre du 27 novembre 1995. En conséquence, les conseils des requérants exigeaient que le Conseil leur communique les documents manquants pour le 19 janvier 1996 à 13 heures au plus tard.

6 Par lettre du 19 janvier 1996, le secrétaire général du Conseil a accusé réception de la lettre des conseils des requérants du 16 janvier 1996. Il les a informés que leur demande serait examinée dans les meilleurs délais mais que le Conseil ne pouvait s'estimer lié par la date limite indiquée. Le secrétaire général a souligné également que le Conseil réserverait une attention urgente à l'affaire.

7 Les requérants ont déposé leur requête au greffe du Tribunal le 6 février 1996. Cette requête a été notifiée au Conseil le 14 février 1996.

8 Le 8 février 1996, le secrétaire général du Conseil a donné une réponse circonstanciée à la lettre des conseils des requérants du 16 janvier 1996 et a communiqué plusieurs documents visés au point 11 de la lettre des requérants du 2 février 1994.

9 Dans son mémoire en défense, déposé au greffe du Tribunal le 25 mars 1996, le Conseil a demandé au Tribunal de déclarer que le recours était devenu sans objet ou, à titre subsidiaire, que le recours était irrecevable parce qu'introduit prématurément. Le Conseil a également demandé au Tribunal de condamner les requérants aux dépens de l'instance.

10 Par lettre du 23 mai 1996, le Conseil a communiqué des documents complémentaires aux requérants.

11 Le 4 juin 1996, les requérants ont déposé au greffe du Tribunal un acte de désistement et une demande de radiation de l'affaire ainsi qu'une demande visant à obtenir la condamnation du Conseil aux dépens de l'instance et des observations sur cette demande de condamnation.

12 Le Conseil a déposé ses observations sur la demande de radiation au greffe du Tribunal le 28 juin 1996. Dans ces observations, le Conseil s'est félicité du désistement des requérants mais a demandé que ceux-ci soient condamnés aux dépens de l'instance, conformément à l'article 87, paragraphe 5, du règlement de procédure du Tribunal.

Arguments des parties

13 Les requérants demandent que, nonobstant le fait qu'ils se désistent de leur recours, le Conseil soit condamné aux dépens de l'instance. Ils rappellent que, au point 11 de leur lettre du 2 février 1994, ils avaient demandé à avoir accès « aux décisions du Conseil Justice des 29/30 novembre ». Selon les requérants, cette demande ne pouvait s'interpréter que comme visant à obtenir le texte des décisions adoptées par le Conseil « justice » et non la liste de ces décisions. Or, par sa lettre du 27 novembre 1995, le Conseil n'aurait pas correctement répondu à cette demande puisqu'il n'a transmis qu'un simple communiqué de presse sur la base duquel il supposait que les requérants serait en mesure d'identifier les principales décisions adoptées par le Conseil « justice ». Par ailleurs, les requérants exposent que leur recours n'était pas prématuré puisqu'ils n'ont déposé leur requête qu'un jour avant l'expiration du délai de recours contre la décision du Conseil du 27 novembre 1995.

14 Les requérants contestent également que leur recours ait été privé d'objet suite à la lettre du Conseil du 8 février 1996. En effet, les requérants estiment que, par cette lettre, le Conseil n'a pas, non plus, entièrement répondu à leur demande du 2 février 1994, au motif que les documents communiqués par le Conseil étaient incomplets et qu'ils ont été contraints d'adresser à celui-ci des demandes complémentaires pour obtenir les documents manquants. Ils rappellent que ce n'est que par lettre du 23 mai 1996 que le Conseil leur a finalement communiqué l'entièreté des documents qu'ils avaient demandés.

15 Les requérants ajoutent que, même suite à cette lettre du Conseil du 23 mai 1996, leur recours n'est pas devenu sans objet. Ils exposent que la correspondance échangée avec le Conseil et les mémoires déposés par celui-ci dans la présente affaire démontrent que le Conseil a adopté une attitude indûment restrictive et généralement obstructionniste à l'égard de son obligation de communiquer ses documents et que pareille attitude est incompatible avec le droit des requérants, et du public en général, à avoir accès aux documents du Conseil. Les requérants soutiennent qu'ils ont un intérêt suffisant à poursuivre la procédure, ne fût-ce que pour établir le bien-fondé de leur droit et obtenir un arrêt de principe qui contraindrait le Conseil à abandonner son attitude restrictive, formaliste et illégale à l'égard des demandes d'accès à ses documents.

16 Néanmoins, les requérants considèrent que, dans la mesure où le Conseil a communiqué la plupart des documents auxquels ils avaient demandé à avoir accès, il n'est plus opportun d'obliger le Tribunal à connaître du présent litige. Toutefois, les requérants estiment que leur désistement ne devrait pas avoir pour effet de les contraindre à supporter les dépens de l'instance puisque, en l'espèce, ils n'ont fait qu'exercer, en qualité de citoyens de l'Union européenne, les droits qui leurs sont conférés par la décision 93/731. Les requérants soulignent que, en omettant de leur communiquer tous les documents demandés avant l'expiration du délai pour introduire un recours en annulation contre la lettre du secrétaire général du Conseil du 27 novembre 1995, le Conseil les a contraints à introduire le présent recours et qu'ils n'ont été en mesure de se désister de ce recours qu'après avoir reçu la lettre du Conseil du 23 mai 1996.

17 Le Conseil conteste la demande des requérants selon laquelle il devrait être condamné aux dépens de l'instance. Il estime que, en l'espèce, il y a lieu d'appliquer le principe énoncé par l'article 87, paragraphe 5, du règlement de procédure du Tribunal, selon lequel la partie qui se désiste de son recours est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens par l'autre partie.

18 Le Conseil soutient que le recours des requérants était prématuré et, à titre subsidiaire, que ce recours est irrecevable puisqu'il est devenu sans objet suite à sa lettre du 8 février 1996 adressée en réponse à la demande des requérants du 16 janvier 1996. Le Conseil estime avoir correctement répondu à la demande des requérants dans sa lettre du 27 novembre 1995 puisqu'il a communiqué tous les documents visés aux points 8 à 11 de leur lettre du 2 février 1994, à savoir les procès-verbaux de la session du Conseil « justice » des 29 et 30 novembre 1993 ainsi qu'un communiqué de presse identifiant les décisions adoptées par ledit Conseil et la liste des participants à cette session.

19 Le Conseil souligne que ce n'est que par leur lettre du 16 janvier 1996 que les requérants ont précisé que l'expression « décisions du Conseil Justice des 29/30 novembre », utilisée au point 11 de leur demande du 2 février 1994, visait à obtenir le texte des décisions adoptées par le Conseil « justice » et non la liste de ces décisions. Le Conseil estime que, par cette lettre, les requérants ont introduit

une nouvelle demande concernant des documents identifiés pour la première fois et, notamment, les documents figurant sur la liste des points « A » dans les procès-verbaux de la session du Conseil « justice » des 29 et 30 novembre 1993.

20 A cet égard, le Conseil fait observer que la décision 93/731 confère le droit de recevoir des documents et non des informations en général. Il ajoute que le procès-verbal et le communiqué de presse de la session du Conseil « justice » des 29 et 30 novembre 1993 constituaient les seuls documents qui contenaient les véritables « décisions » adoptées par le Conseil « justice ».

21 Enfin, le Conseil estime que, en l'espèce, les requérants ont commis une erreur de droit au motif qu'ils n'ont pas attaqué la bonne décision. En effet, le Conseil rappelle que, conformément à l'engagement qu'il avait pris dans sa lettre du 19 janvier 1996, il a procédé à un examen de la demande des requérants du 16 janvier 1996. En conséquence, le Conseil estime que les requérants auraient dû attaquer la décision qu'il a prise à l'issue de cet examen et non la décision contenue dans sa lettre du 27 novembre 1995.

Appréciation du Tribunal

22 Conformément à l'article 99 du règlement de procédure, il y a lieu d'ordonner la radiation de l'affaire et de statuer sur les dépens. Eu égard à l'importance des arguments soulevés par les parties, le président de la quatrième chambre du Tribunal a décidé de confier l'examen de la question relative aux dépens à la quatrième chambre.

23 Selon l'article 87, paragraphe 5, premier alinéa, du règlement de procédure, la partie qui se désiste de son recours est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens par l'autre partie. Toutefois, à la demande de la partie qui se désiste, les dépens sont supportés par l'autre partie, si cela apparaît justifié en vertu de l'attitude de cette dernière.

24 Conformément à l'article 87, paragraphe 5, il appartient aux requérants d'établir que, dans le cadre de l'introduction de leur recours et de leur désistement subséquent, le Conseil a adopté une attitude qui justifierait sa condamnation aux dépens de l'instance.

25 Le Tribunal constate que, dans leur lettre du 2 février 1994, les requérants avaient spécifiquement demandé à avoir « accès à certains documents identifiés ci-dessous ». Aux points 8 à 10 de leur lettre, les requérants avaient demandé à avoir communication de certains rapports, procès-verbaux et résultats de votes de la session du Conseil « justice » des 29 et 30 novembre 1993. En outre, au point 11 de leur lettre, les requérants demandaient l'accès aux « décisions du Conseil Justice des 29/30 novembre ».

26 En réponse aux points 8 à 11 de la demande des requérants du 2 février 1994, le Conseil a communiqué, par lettre du 27 novembre 1995, une copie des procès-verbaux de la session du Conseil « justice » des 29 et 30 novembre ainsi qu'un communiqué de presse sur la base duquel les requérants pouvaient identifier les principales décisions adoptées par le Conseil « justice » et la liste des participants à cette session. Le Conseil n'a communiqué aucun résultat de vote au motif qu'il n'y avait eu aucun vote lors de cette session.

27 Le Tribunal relève que, dans leur lettre du 2 février 1994, les requérants avaient demandé à avoir accès à des catégories de documents qu'ils avaient spécifiquement identifiés comme étant des « procès-verbaux » ou des « rapports », de sorte qu'il était ambigu de se limiter à demander, au point 11 de la lettre précitée, « décisions du Conseil Justice des 29/30 novembre », sans préciser si cette demande visait à obtenir une liste des décisions adoptées par le Conseil « justice » ou le texte de ces décisions. En conséquence, le Tribunal estime qu'il n'a pas été déraisonnable pour le Conseil de considérer que l'expression « décisions du Conseil Justice des 29/30 novembre » se référait aux documents contenant la liste des décisions adoptées par le Conseil « justice » lors de cette session.

28 S'il est vrai que, suite à un examen des documents envoyés par le Conseil le 27 novembre 1995, les requérants ont pu, d'une part, identifier l'existence de documents supplémentaires, tels que ceux mentionnés au point ci-dessus, et, d'autre part, considérer que ces documents supplémentaires relevaient également de la portée qu'ils avaient voulu attribuer au point 11 de leur demande initiale, on ne peut néanmoins déduire de cette circonstance que le Conseil a agi de manière illégale ou déraisonnable en interprétant l'expression « décisions du Conseil Justice des 29/30 novembre » comme il l'a fait.

29 Par ailleurs, le Tribunal relève que les requérants ont agi de manière déraisonnable en tentant d'imposer au Conseil une date limite de moins de trois jours pour répondre à leur demande du 16 janvier 1996, d'autant que le malentendu soumis aujourd'hui à l'appréciation du Tribunal trouve son origine dans la manière dont les requérants ont rédigé le point 11 de leur demande du 2 février 1994.

30 Il n'est pas contesté que, au moment où ils ont introduit leur recours le 6 février 1996, les requérants savaient qu'ils pourraient être amenés à se désister de ce recours si, comme il s'y était engagé dans sa lettre du 19 janvier 1996, le Conseil donnait une réponse circonstanciée à leur demande du 16 janvier 1996.

31 Eu égard, d'une part, au laps de temps qui s'est écoulé entre la lettre du Conseil du 27 novembre 1995 et la lettre du 16 janvier 1996, par laquelle les requérants ont précisé l'étendue exacte de leur demande initiale, et, d'autre part, à l'engagement pris par le Conseil dans sa lettre du 19 janvier 1996 d'examiner la demande des requérants du 16 janvier 1996 dans les meilleurs délais et de réserver à cette affaire une attention urgente, le Tribunal estime que, en l'espèce, l'attitude du Conseil n'a pas contraint les requérants à introduire inutilement le présent recours.

32 Eu égard à la radiation de l'affaire, le Tribunal estime inutile et inopportun de se prononcer sur les questions soulevées par les parties dans leurs observations dans la mesure où ces questions relèvent de l'appréciation du fond du litige. Dans ces circonstances, il suffit au Tribunal de constater que les requérants n'ont pas été relevés de leur obligation de rapporter la preuve requise pour que, par dérogation au principe énoncé par l'article 87, paragraphe 5, du règlement de procédure, le Tribunal condamne la partie défenderesse aux dépens de l'instance.

33 En conséquence, il y lieu de condamner les requérants aux dépens de l'instance, conformément à la première phrase de l'article 87, paragraphe 5, premier alinéa, du règlement de procédure.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (quatrième chambre)

ordonne:

1) L'affaire T-19/96 est radiée du registre.

2) Les requérants sont condamnés aux dépens de l'instance.

Fait à Luxembourg, le 22 octobre 1996.

Le greffier

H. Jung

Le président

K. Lenaerts