CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ANTONIO LA PERGOLA

présentées le 15 janvier 1998 *

I — Introduction

1. Dans la présente affaire, la Cour est appelée, pour la première fois, à interpréter la directive 90/313/CEE du Conseil, du 7 juin 1990, concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement [1]. Plus particulièrement, elle est invitée à préciser l'ampleur des dérogations que cette directive permet aux autorités publiques, par rapport à l'obligation d'information qui leur est imposée, pour ce qui concerne les affaires faisant l'objet d'une « instruction préliminaire ».

II — Les faits de la cause

2. Le 1er janvier 1993, le demandeur a demandé à la ville de Pinneberg de lui fournir une copie de la prise de position que l'administration chargée de la préservation des sites avait adoptée dans la procédure d'approbation des plans de construction de ce qu'il est convenu d'appeler le « contournement ouest ». Il a présenté la même demande au défendeur le 18 mars 1993. Il a directement fondé ses deux demandes sur les dispositions de la directive 90/313. En effet, la loi allemande portant transposition de ladite directive 90/313, l'Umweltinformationsgesetz, a été adoptée le 8 juillet 1994 et est entrée en vigueur le 16 juillet 1994, c'est-à-dire après l'introduction du recours qui a abouti à la présente affaire.

3. Le défendeur a rejeté la demande du demandeur le 17 mai 1993 et il a motivé ce rejet en déclarant que la prise de position sollicitée n'était pas une information relative à l'environnement au sens de la directive, puisqu'elle se bornait à une appréciation sur des informations qui étaient d'ailleurs déjà accessibles au demandeur. En tout état de cause, selon ce qu'indique le juge de renvoi, le défendeur estimait que la dérogation visée à l'article 3, paragraphe 2, troisième tiret, de la directive trouvait application en l'espèce, puisqu'il s'agissait précisément d'une instruction préliminaire. Le demandeur a formé un recours gracieux contre cette décision, dans lequel il a contesté les deux aspects invoqués par le défendeur. Le défendeur a rejeté, par décision du 3 septembre 1993, le recours gracieux du demandeur, lequel a introduit un recours administratif contre ce rejet le 4 octobre 1993.

4. Au soutien de ses thèses, le demandeur a d'abord fait valoir que la prise de position de

* Langue originale: l'italien.

1 — JO L 158, p. 56.

l'administration constituait une mesure administrative relevant de la notion d'information relative à l'environnement et que, en tout état de cause, l'évaluation, faite par l'administration, des données en sa possession n'en modifiait pas la nature d'« informations relatives à l'environnement ». Le demandeur a ensuite ajouté qu'il n'était pas pertinent d'invoquer l'article 3, paragraphe 2, troisième tiret, de la directive en l'espèce. Selon lui, la procédure d'approbation des projets ne constituerait pas une instruction préliminaire au sens de la directive.

5. C'est en faveur de la thèse du demandeur que s'est exprimé le Vertreter des öffentlichen Interesses (commissaire du gouvernement) auprès de l'Oberverwaltungsgericht, qui a estimé que la prise de position de l'administration, faisant l'objet du litige dans l'affaire au principal, devait être considérée comme une mesure administrative destinée à la protection de l'environnement au sens de la directive. En effet, selon l'intervenant, tout acte d'une autorité publique entre dans la notion plus générale de mesure administrative. A cela s'ajoute ensuite spécifiquement que l'acte a été adopté pour la protection de l'environnement, en ce que l'activité de l'autorité administrative défenderesse, chargée de la préservation des sites, vise aussi à assurer la sauvegarde de l'environnement lorsqu'elle est exercée dans le cadre de la procédure d'approbation des projets.

6. Le Verwaltungsgericht du Schleswig-Holstein a rejeté le recours le 30 juin 1995 en se fondant sur les dispositions de la réglementation nationale allemande concernant l'accès à l'information sur l'environnement qui étaient en vigueur au moment des faits de la cause. Cette juridiction a notamment motivé le rejet du recours par la limite que constitue la confidentialité des délibérations d'autorités publiques au sens de l'article 7, paragraphes 1 et 3, de l'Umweltinformationsgesetz. Le 27 octobre 1995, le demandeur a interjeté appel de cette décision de première instance devant l'Oberverwaltungsgericht du Schleswig-Holstein. Dans le cadre de cet appel, il a invoqué une violation des règles de l'Umweltinformationsgesetz en faisant valoir qu'il ne s'agissait pas, en l'espèce, de la délibération d'une autorité publique et, à toutes fins utiles, il a soutenu qu'un tel acte ne relèverait pas de la réserve particulière prévue à l'article 7, paragraphe 1, de cette loi. A l'encontre de cette thèse, le défendeur a soutenu que la délibération en cause entrait dans le cadre des dispositions litigieuses de l'Umweltinformationsgesetz. Le Vertreter des öffentlichen Interesses auprès de l'Oberverwaltungsgericht du Schleswig-Holstein s'est rallié aux arguments développés par le demandeur. Selon l'intervenant, l'interprétation des seules dispositions de l'Umweltinformationsgesetz conduirait, certes, à rejeter la demande formulée par le demandeur, en ce que l'on se trouve en présence d'une délibération de l'administration qui échappe, à ce titre, à l'obligation de communication des informations. Toutefois, cette réglementation lui paraît contraire à ce que prescrit la directive, puisque la mesure administrative en question ne saurait être définie comme étant une « instruction préliminaire » au sens de l'article 3, paragraphe 2, troisième tiret. En définitive, il a estimé que, sur ce point, la directive n'avait pas été correctement transposée dans l'ordre juridique allemand.

7. Afin de dissiper toute incertitude quant à l'exacte interprétation de la disposition

concernée de la directive, le demandeur et le Vertreter des öffentlichen Interesses ont demandé, l'un et l'autre, au juge administratif d'appel de saisir la Cour à titre préjudiciel sur les points litigieux en l'espèce.

Pour sa part, le juge de renvoi a estimé que le bien-fondé du recours dépendait, en substance, de la nature de la prise de position sollicitée de l'administration chargée de la préservation des sites, c'est-à-dire du point de savoir si elle constitue une information concernant l'environnement. Il faut ensuite déterminer si, en cas de réponse affirmative à cette première question, l'accès à pareille information est exclu, ou non, en vertu de la dérogation litigieuse prévue par la législation communautaire.

8. Pour ces motifs, le juge de renvoi a déféré à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

« 1) La position qu'une administration subalterne chargée de la préservation des sites adopte dans le cadre de la participation des organismes défendant des intérêts publics à la procédure d'approbation des plans est-elle une mesure administrative de gestion de l'environnement au sens de l'article 2, sous a), de la directive 90/313/CEE du Conseil, du 7 juin 1990, concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement?

2) La procédure administrative visée à l'article 7, paragraphe 1, point 2, de l'Umweltinformationsgesetz (loi sur l'information relative à l'environnement) est-elle une instruction préliminaire au sens de l'article 3, paragraphe 2, troisième tiret, de ladite directive? »

III — La réglementation communautaire applicable

9. La directive 90/313 prévoit ce qui suit:

« La présente directive vise à assurer la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement détenue par les autorités publiques, ainsi que sa diffusion, et à fixer les conditions de base dans lesquelles cette information devrait être rendue accessible.

Aux fins de la présente directive, on entend par:

a) 'information relative à l'environnement': toute information disponible sous forme écrite, visuelle et sonore ou contenue dans des banques de données, qui concerne l'état des eaux, de l'air, du sol, de la faune, de la flore, des terres et des espaces

naturels, ainsi que les activités (y compris celles qui sont à l'origine de nuisances telles que le bruit) ou les mesures les affectant ou susceptibles de les affecter et les activités ou les mesures destinées à les protéger, y compris les mesures administratives et les programmes de gestion de l'environnement;

...

b) 'autorités publiques': toute administration publique au niveau national, régional ou local, ayant des responsabilités et étant en possession d'informations relatives à l'environnement, à l'exception des organismes agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs.

Sous réserve des dispositions prévues au présent article, les États membres font en sorte que les autorités publiques soient tenues de mettre les informations relatives à l'environnement à la disposition de toute personne physique ou morale qui en fait la demande, sans que celle-ci soit obligée de faire valoir un intérêt.

Les États membres définissent les modalités selon lesquelles l'information est effectivement rendue disponible.

Les États membres peuvent prendre des dispositions leur permettant d'opposer un refus à une demande d'information lorsque celle-ci a trait:

— à des affaires qui sont ou ont été pendantes devant une juridiction ou qui font ou qui ont fait l'objet d'une enquête (y compris d'une enquête disciplinaire) ou qui font l'objet d'une instruction préliminaire,

...

L'information détenue par les autorités publiques fait l'objet d'une communication partielle lorsqu'il est possible d'en retirer les mentions qui ont trait aux intérêts visés ci-avant.

... »

IV — Examen du litige

10. La première question soulevée par le juge de renvoi est celle qui concerne la notion de « mesure administrative ». Le demandeur estime, sur ce point, que la notion de « mesure » utilisée dans le texte de l'article 2, sous a), de la directive comprend aussi l'activité qu'effectue l'administration lorsqu'elle décrit et évalue les conséquences d'un projet, de même que lorsqu'elle formule les propositions considérées comme nécessaires à cette fin.

A titre subsidiaire, le demandeur propose, pour le cas où la Cour estimerait ne pas devoir faire entrer la prise de position administrative litigieuse parmi les mesures de gestion de l'environnement, de la ranger, malgré tout, parmi les activités visées au même point a) de l'article 2 de la directive. A titre encore plus subsidiaire, si cette classification ne devait pas être accueillie par la Cour, il s'agirait tout de même, à son avis, de manière plus générale, d'une information relative à l'environnement, compte tenu des finalités auxquelles tend la prise de position administrative elle-même, qui constitue l'élément sur lequel l'autorité publique doit ensuite fonder sa décision.

11. Le défendeur est de l'avis contraire; il estime, sur la base des versions française (mesure administrative) et anglaise (administrative measure), que la notion de « mesure administrative » vise un acte qui est adopté par l'administration pour un cas précis, qui tend à atteindre un objectif déterminé et qui a pour effet de régler une situation déterminée. A l'appui de son point de vue, le défendeur fait également valoir une déclaration du Conseil et de la Commission figurant dans le procès-verbal [2] relatif à la directive en cause et dans le cadre de laquelle les deux institutions déclarent que « les mesures administratives visées à l'article 2, point a), englobent les autorisations et les mesures de contrôle a priori ou a posteriori lorsque cela n'empêche pas l'exécution de ces mesures ».

En outre, selon le défendeur, la prise de position litigieuse de l'administration n'a qu'un caractère préparatoire par rapport à la mesure véritable, laquelle sera donc adoptée par un autre organe administratif. Au surplus, la prise de position litigieuse ne serait, d'après le défendeur, qu'une appréciation juridique de faits et d'informations. A son avis, ces éléments sont quasi indissociablement liés à l'appréciation elle-même, dont ils constituent l'indispensable présupposé. Fournir de tels éléments séparément des appréciations exprimées à leur sujet constituerait d'ailleurs, pour l'administration défenderesse, une charge parfaitement disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi par la directive.

12. La Commission précise, pour sa part, que la question posée par l'Oberverwaltungsgericht du Schleswig-Holstein, même s'il y est fait mention de « mesure adminis-

2 — Document 6888/90 du Conseil, ENV 136, du 5 juin 1990.

trative de gestion de l'environnement » vise, en substance, à savoir en quoi consiste la notion plus générale de « mesure administrative destinée à protéger l'environnement ». En effet, selon la Commission, la directive réserve l'expression « gestion de l'environnement » aux seuls « programmes ».

Après cette prémisse, la Commission soutient, sur le point en cause, que la notion de « mesure administrative » est très large et se prête à englober tout activité exercée au niveau administratif par une autorité publique. Cela lui paraît démontré par l'utilisation alternative et complémentaire des termes « mesure » et « activité ». Par ce moyen, le législateur communautaire a entendu couvrir tous les secteurs possibles dans lesquels peut s'exercer une activité administrative concernant l'environnement. La Commission ajoute encore que ladite notion ne change pas de nature, et continue donc de relever du régime de la directive, même si l'activité administrative ne produit pas de conséquences en fait ou en droit.

La Commission met également en lumière le rapport qui doit, en tout cas, exister entre la mesure administrative et le but poursuivi par l'activité de l'autorité publique, qui ne présente de l'intérêt aux fins de la directive que s'il vise la protection de l'environnement. En l'espèce, la Commission est d'avis que ce lien existe indubitablement, puisque l'autorité dont il est question a pour mission institutionnelle de protéger l'environnement. En outre, la position adoptée par l'administration défenderesse conditionne la décision d'approbation du projet par l'organe administratif compétent à cet effet. Il est également utile de rappeler que le type de projet en cause entre aussi dans le champ d'application de la directive 85/337/CEE du Conseil [3], en vertu de laquelle les autorités administratives exercent un rôle prépondérant, et sont tenues de suivre certaines procédures déterminées, afin précisément de protéger l'environnement.

13. Compte tenu des considérations ainsi développées par les parties, et en particulier par la Commission, nous sommes d'avis que la position administrative litigieuse est à rattacher aux mesures et activités prévues par la directive qui nous occupe. Il ne fait nul doute que le législateur communautaire a entendu inclure dans le champ de la notion d'« information relative à l'environnement » la totalité des comportements d'une autorité publique, telle que celle-ci est définie dans la directive, à la seule exception des dérogations spécialement prévues à cet égard. La notion d'information relative à l'environnement est, de par la volonté expresse du législateur communautaire, aussi vaste que possible [4]. Au reste, il est possible de la préciser à l'aide des deux critères que la disposition considérée de la directive prévoit implicitement: le premier concerne l'élément de fond, à savoir l'existence d'éléments d'information et, à cet égard, il n'importe nullement qu'il s'agisse d'éléments de connaissance accessibles sous la forme d'un simple ensemble de données ou, au contraire, que

3 — Directive du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO L 175, p. 40).

4 — C'est aussi en ce sens que s'exprime la doctrine; voir Krämer: « La directive 90/313/CEE sur l'accès à l'information en matière d'environnement: genèse et perspectives d'application » in *Revue du Marché Commun*, 1991, p. 872; Magalhaes: *Rumo ao espaço comum informativo?*, Coimbra, 1991, p. 30, et Vercher Noguera: *El medio ambiente y el derecho de acceso a la información*, La Ley, 1992, p. 1078.

les informations aient déjà fait l'objet d'une analyse technique ou logico-juridique. Le second critère concerne le rapport qui rattache de telles informations à la protection de l'environnement. En effet, pour répondre à la définition de la directive, il faut qu'il s'agisse de données ou autres types d'éléments d'information qui aient comme caractéristique d'être produits ou rassemblés, ou encore élaborés, dans le but principal de protéger l'environnement, ou tout au moins qui le concernent [5].

14. Si les données en cause satisfont aux deux critères, on se trouve donc, selon nous, en présence d'« informations relatives à l'environnement » au sens de la directive. A simple titre d'illustration, les auteurs de la directive se sont empressés d'indiquer quelques exemples de données ou d'activités pouvant entrer dans la notion examinée. Il est significatif que le terme lexical de départ de la définition, que la directive emploie elle-même pour préciser les informations qui font l'objet du régime qu'elle organise, soit l'adjectif « toute ». Pareille formulation, qui utilise précisément des termes dont l'acception est très large et globale, ne saurait donc être interprétée de manière restrictive.

15. Parmi les « activités ou les mesures destinées à ... protéger » les biens écologiques figurent donc aussi les actes administratifs du type litigieux, en tant qu'ils sont des éléments de connaissance d'organes administratifs ayant des tâches de défense de l'environnement, telle l'autorité publique en cause dans le présent litige. D'autre part, s'agissant de les classer parmi les informations que vise la directive, il n'importe nullement, à notre avis, qu'il entre des évaluations à caractère juridique dans les éléments de connaissance considérés, lesquels peuvent également, en l'espèce, entrer dans la notion de mesure. A ce propos, nous rappelons même que le texte de la proposition de directive présentée par la Commission [6] contenait une liste bien plus détaillée des « informations relatives à l'environnement ». L'énumération proposée par la Commission commençait précisément par le membre de phrase: « toutes les données, de nature factuelle ou juridique, concernant... ». Cette idée d'élaboration de données en possession de l'administration n'a pas disparu dans le texte de la directive adoptée par le Conseil, lequel a cependant simplifié la formulation en lui conférant le caractère très vaste précédemment évoqué. Le terme « mesures », employé par le législateur communautaire, répond, en effet, à la nécessité d'inclure, parmi les actes relevant de la directive, toutes les formes, même les plus variées, d'exercice de l'action administrative. Cela ne signifie cependant pas que, comme le soutient de manière erronée la partie défenderesse, la « mesure », telle que l'entend le législateur communautaire, corresponde uniquement aux actes susceptibles d'avoir une incidence sur des situations juridiques déterminées, en réglementant leurs effets. A y regarder de près, il ne s'agit pas uniquement de mesures administratives au sens technique, contre lesquelles il est possible de former un recours à caractère juridictionnel ou de soulever d'autres formes de réclamations selon les modalités prévues par la loi. La « mesure » dont il est question dans la directive doit, au contraire, être ramenée à son sens véritable de résultat de l'action administrative, dépourvu de forme typique. Cela s'applique même si l'activité de

5 — Voir Krämer, op. cit.

6 — COM(88) 484 final, présenté le 31 octobre 1988 (JO C 335, p. 5).

l'autorité publique s'exerce sous la forme d'une production d'actes ou de documents qui, en eux-mêmes, ne constituent pas la phase finale de la procédure, mais qui définissent le point de vue (« la position ») de l'organe dont ils émanent et qui concourent, directement ou indirectement, à la formation de la volonté de l'autorité administrative, ou qui contribuent tout au moins à l'influencer. Le législateur communautaire s'est volontairement abstenu de donner une définition susceptible de conduire à exclure l'une quelconque des activités qu'exerce l'autorité publique. L'intention à laquelle répond la directive est de permettre l'accès à toutes les informations concernant l'environnement dont disposent les administrations. Une énumération, si exhaustive soit-elle, des actes entrant dans la notion d'« informations relatives à l'environnement » aurait pu, en pratique, s'avérer contreproductive. De fait, c'est précisément pour éviter des problèmes de cette sorte que le législateur communautaire a estimé que, en la matière, toute définition était dangereuse (omnis definitio periculosa est), et il s'en est tenu à ce principe.

16. En l'espèce, les informations sont en possession d'un organe qui a notamment pour mission de défendre des intérêts supérieurs et généraux en matière de protection de l'environnement dans l'exercice de sa compétence technique d'approbation des projets. C'est là un élément qui est constant entre les parties et, en tout cas, présenté comme tel par le juge de renvoi. Il découle de cette prémisse que les informations en possession de l'autorité publique en cause répondent aux deux critères précédemment énoncés: elles constituent des éléments de connaissance et sont produites dans le but de protéger l'environnement. Nous sommes donc assurément en présence d'une mesure destinée à protéger l'environnement.

17. Il reste alors à résoudre la seconde question posée par le juge a quo, à savoir celle qui porte sur la dérogation prévue par l'article 3, paragraphe 2, troisième tiret, de la directive, et plus particulièrement sur la notion d'« instruction préliminaire ».

Sur ce point, les thèses respectives du demandeur et du défendeur s'opposent. L'un exclut, et l'autre soutient au contraire, que cette notion englobe aussi la phase administrative préparant la formation d'une mesure administrative véritable.

Plus précisément, l'expression « instruction préliminaire » doit, selon le demandeur, être interprétée dans le contexte de la phrase dans laquelle elle s'insère, laquelle, selon cette lecture, prévoit une dérogation pour les seules procédures judiciaires. Par conséquent, selon l'avis du demandeur, l'instruction préliminaire visée par la directive se place dans les procédures d'enquête pénale qui préparent une procédure judiciaire. Il s'agirait, en définitive, d'une procédure administrative qui précède la décision infligeant une sanction et destinée à ce but.

18. Le défendeur rejette, pour sa part, la thèse du demandeur et soutient que la notion d'« instruction préliminaire » désigne les actes administratifs qui peuvent être soumis à un contrôle juridictionnel ultérieur. Il en appelle, en ce sens, au texte de la déclaration figurant dans le procès-verbal du Conseil et de la Commission [7], aux termes de laquelle « Le Conseil et la Commission notent que cette disposition s'applique aussi aux questions qui sont réglées administrativement avant d'être soumises aux tribunaux, par exemple par une amende ». Selon le défendeur, la dérogation en cause permettrait, en substance, de protéger la liberté de décision des administrations dans l'accomplissement de la procédure qui aboutit à la production d'un acte susceptible d'être attaqué devant le juge.

19. La Commission est d'un avis différent; elle interprète la dérogation en cause à la lumière du septième considérant de la directive, lequel énonce que « dans certains cas particuliers clairement définis, le refus de donner suite à une demande d'information relative à l'environnement peut se justifier ». D'après la Commission, l'exception doit donc s'entendre de manière restrictive, conformément à l'enseignement de la Cour en matière de dérogations à l'application de normes communautaires. La Cour a, en effet, déjà précisé qu'une disposition dérogatoire « ne saurait être interprétée de façon à étendre ses effets au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer la protection des intérêts qu'elle vise à garantir » et que « la portée des dérogations ... doit être déterminée en tenant compte des finalités » du texte normatif dans lequel elles sont insérées [8].

Selon la Commission, l'expression « instruction préliminaire » vise un type d'instruction précédant une procédure judiciaire ou une enquête. La notion d'« instruction préliminaire » doit, en effet, être rattachée aux autres hypothèses mentionnées dans le paragraphe même dans lequel figure l'expression litigieuse. Ainsi, selon la Commission, il s'agirait uniquement des instructions ayant elles-mêmes un caractère comparable ou équivalent aux procédures judiciaires, ou autres enquêtes, et qui en constituent le stade précédent.

Cette interprétation est, par ailleurs, également fondée sur une comparaison linguistique entre les différentes versions de la directive et spécialement les versions anglaise (« preliminary investigation proceedings »), italienne (« azione investigativa preliminare »), française (« instruction préliminaire »), espagnole (« investigación preliminar ») et portugaise (« investigaçao preliminar »).

20. A l'appui de sa thèse, la Commission avance aussi un autre argument qui se réfère

7 — Document 6888/90 du Conseil, précité à la note 2.

8 — Voir arrêts du 25 juin 1992, British Gas (C-116/91, Rec. p. I-4071), et du 21 mars 1996, Mrozek et Jäger (C-335/94, Rec. p. I-1573).

à la genèse de la disposition litigieuse. A cet égard, la Commission fait, en effet, valoir que la version initialement proposée de la directive contenait, à son article 8, une possibilité de dérogation pour « le secret des procédures engagées devant les juridictions ». Le Comité économique et social avait ensuite proposé, au point 2.6.1 de son avis [9], d'ajouter « aussi [les] 'procédures d'enquête ou d'instruction' (engagées par les autorités policières ou le ministère public) ».

La Commission conclut, par conséquent, en affirmant que l'objectif auquel tend la disposition en cause est d'exclure certaines informations qui touchent au fonctionnement normal de la justice. En revanche, la possibilité de soustraire systématiquement à l'application de la directive les informations détenues dans le cadre normal du déroulement de la procédure administrative dépasserait de loin l'objectif poursuivi par le législateur communautaire. Il en résulte, selon la Commission, que l'exacte interprétation de la disposition litigieuse permet d'exclure de l'obligation de communication les informations relatives à des procédures d'instruction préliminaire qui précèdent l'une des autres procédures mentionnées immédiatement auparavant dans son texte.

21. A notre avis, cette disposition doit être interprétée organiquement dans le texte de la directive. A cet égard, une précision s'impose tout de suite. Si les informations relatives à des procédures judiciaires, qui sont détenues par des organes juridictionnels, sont soustraites à l'application de la directive, ce n'est pas tant en raison de la règle édictée par la disposition invoquée par les parties, et sur laquelle la Cour est invitée à se prononcer, qu'en raison de la notion même d'autorité publique définie à l'article 2, sous b), de la directive. En effet, cette seconde disposition exclut explicitement de la définition les « organismes agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ».

22. Une fois ce point éclairci, il reste donc à préciser quelles sont les autorités tenues au respect de la directive qui peuvent faire usage de la dérogation litigieuse. La réponse, à la vérité aisée, consiste à les rechercher dans l'immense bataillon des autorités administratives. La dérogation qui fait l'objet du litige ne peut ainsi que concerner des informations en possession d'autorités administratives qui n'exercent pas des activités juridictionnelles.

Il est tout aussi aisé de déterminer quelles sont ensuite les informations dont il s'agit en revoyant, comme l'a fait la Commission, la genèse de la disposition et en procédant à une comparaison du libellé de la directive dans les diverses versions linguistiques.

23. La norme en cause exclut d'abord les informations relatives à des procédures

9 — Avis sur la proposition de directive du Conseil concernant la liberté de l'information en matière d'environnement, Doc 89/C 139/13 (JO 1989, C 139, p. 47).

judiciaires en cours qui sont en possession des autorités administratives. Elle continue en autorisant ensuite la dérogation pour les informations relatives à des enquêtes (y compris disciplinaires). Elle se termine alors par l'expression litigieuse d'« instruction préliminaire ». L'endroit où celle-ci figure est décisif en soi: il y est question de procédures à caractère juridictionnel ou quasi juridictionnel, ou en tout cas de procédures qui débouchent inévitablement sur une sanction, si l'infraction (administrative ou pénale) est constatée.

Dans ce contexte, l'expression « instruction préliminaire » ne peut que désigner une procédure susceptible de constituer un prolongement immédiat, direct et fonctionnel de l'une des procédures citées avant cette expression. Cette lecture, exempte de toute difficulté à notre avis, est confirmée par l'origine déjà évoquée de la disposition, insérée sur suggestion du Comité économique et social pour faire également échapper à l'obligation de communication celles des informations qui, sans faire encore formellement l'objet d'une action juridictionnelle ou quasi contentieuse, en constituent cependant le préalable nécessaire. A cet égard, l'exemple que le Comité économique et social mentionne lui-même entre parenthèses « (... les autorités policières ou le ministère public) » en constitue une confirmation claire et nous oserions même dire une preuve évidente.

24. A contrario, si l'on voulait élargir le sens de l'expression qui est au centre du présent litige, pour exclure, à titre général, toutes les procédures de formation des mesures administratives et autres actes émanant d'autorités publiques, la directive serait vidée de l'essentiel de sa substance et privée de toute utilité pratique. Si ensuite, d'aventure, la Cour devait accueillir la thèse du défendeur lorsque celui-ci soutient que tous les actes administratifs entrent dans le champ d'application de la disposition litigieuse, en tant qu'ils sont susceptibles de recours juridictionnel, la directive contiendrait un syllogisme illogique et paradoxal dans la mesure où elle serait inapplicable, de fait, à toutes les activités de l'administration, lesquelles sont tout de même, dans un État de droit, soumises au contrôle juridictionnel. Pareille interprétation serait, au reste, contraire au principe général de droit qui impose à l'interprète d'interpréter les règles édictées par le législateur de telle sorte qu'elles puissent acquérir tout leur sens et qu'elles ne deviennent pas, en pratique, illogiques ou inapplicables.

25. La ligne d'interprétation que nous avons suivie trouve aussi secours « ad abundantiam » dans la lecture comparée des différentes versions linguistiques de la directive. Comme la Commission l'a fait remarquer à juste titre, après comparaison avec les autres versions, l'expression utilisée dans la version allemande de la directive (Vorverfahren), qui est quelque peu déroutante en elle-même, apparaît nettement comme devant être rattachée au groupe des activités qui précèdent les procédures contentieuses ou quasi contentieuses mentionnées dans la disposition litigieuse. Il s'agit essentiellement d'actes de l'administration qui procèdent de la nécessité d'acquérir des preuves ou d'instruire une affaire avant même l'ouverture de

la phase procédurale proprement dite. En ce sens, il est également sans importance que l'instruction préliminaire se situe dans un rapport d'antériorité uniquement par rapport à une procédure ayant un véritable caractère juridictionnel. En effet, même si la disposition considérée de la directive est d'interprétation stricte, conformément à ce qu'exigent les canons d'interprétation que la Cour a imposés, en la matière, pour les dispositions communautaires qui dérogent à des préceptes d'application générale, elle vise à protéger les intérêts de l'administration et des parties (qu'il s'agisse de particuliers ou de personnes publiques) y compris dans le contexte d'un acte lié à une procédure débouchant sur une sanction ou tout autre acte destiné à révéler l'existence d'infractions, même si ces dernières sont de nature administrative.

Ainsi entendue, la dérogation litigieuse ne se prête donc pas à faire systématiquement échapper à l'empire de la directive la phase administrative préparatoire qui précède l'adoption d'une mesure administrative, quand l'acte en question est dépourvu de la connotation particulière de sanction que nous avons précédemment évoquée.

26. Enfin, dans la présente affaire, la remarque du défendeur quant à l'absence d'efficacité directe des dispositions en cause et quant au fait qu'elles sont impropres à régler l'objet du litige est totalement inopérante. Pour dissiper toute incertitude à cet égard, il suffira d'abord d'observer que la directive a fixé la date du 31 décembre 1992 comme délai ultime de transposition de ses dispositions dans les ordres nationaux, soit une date antérieure à celle des faits litigieux. Ensuite, il est tout aussi décisif d'observer que l'obligation de fournir des informations en matière d'environnement est contenue dans une norme dont la formulation est suffisamment claire et précise et constitue une obligation inconditionnelle. Ces caractéristiques satisfont donc aux critères fixés par la Cour, dans sa jurisprudence [10], pour que des dispositions produisent des effets directs. A cet égard, on ne saurait non plus objecter l'argument invoqué par le défendeur, selon lequel les effets directs des directives ne peuvent trouver application entre particuliers. Effectivement, selon le défendeur, la théorie développée par la Cour en matière d'effets dits horizontaux des directives ne permet pas d'invoquer, dans les rapports entre particuliers, les dispositions d'une directive non encore transposées dans l'ordre interne, ou non correctement transposées [11]. Toutefois, dans le cas qui nous occupe, le défendeur ne possède pas la qualité de « particulier », conformément à ce que précise à cet égard la jurisprudence de la Cour [12] dans des cas similaires. Nous sommes, en effet, en présence d'une personne publique territoriale, intégrée dans la structure administrative de l'État, à l'égard de laquelle les dispositions de la directive en cause peuvent donc, selon l'enseignement de la Cour, être directement appliquées.

10 — Arrêt du 19 janvier 1982, Becker (8/81, Rec. p. 53).

11 — Arrêts du 14 juillet 1994, Faccini Dori (C-91/92, Rec. p. I-3325), et du 7 mars 1996, El Corte Inglés (C-192/94, Rec. p. I-1281).

12 — Arrêts du 22 juin 1989, Fratelli Costanzo (103/88, Rec. p. 1839), et du 12 juillet 1990, Foster (C-188/89, Rec. p. I-3313).

27. Au vu des considérations précédemment exposées, nous proposons de répondre de la manière suivante aux questions préjudicielles posées par l'Oberverwaltungsgericht du Schleswig-Holstein:

« 1) La position qu'une administration subalterne chargée de la préservation des sites adopte dans le cadre de la participation des organismes défendant des intérêts publics à la procédure d'approbation des plans constitue une 'mesure administrative destinée à la protection de l'environnement' et entre dans la notion d''information relative à l'environnement' au sens de l'article 2, sous a), de la directive 90/313/CEE du Conseil, du 7 juin 1990, concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement.

2) La notion d''instruction préliminaire' au sens de l'article 3, paragraphe 2, troisième tiret, de la directive 90/313 comprend les procédures juridictionnelles et les procédures administratives à caractère contentieux ou quasi contentieux ayant la nature d'une instruction ou d'une enquête préalable qui précèdent une décision infligeant une sanction ou celles, administratives, destinées à constater des faits qui relèvent du droit pénal ou qui constituent une infraction. »