Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

14 février 2012 *

«Renvoi préjudiciel — Convention d'Aarhus — Directive 2003/4/CE — Accès à l'information en matière environnementale — Organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs législatifs — Confidentialité des délibérations des autorités publiques — Condition selon laquelle cette confidentialité doit être prévue en droit»

Dans l'affaire C-204/09,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par le Bundesverwaltungsgericht (Allemagne), par décision du 30 avril 2009, parvenue à la Cour le 8 juin 2009, dans la procédure

Flachglas Torgau GmbH

contre

Bundesrepublik Deutschland,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, MM. A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot (rapporteur), J. Malenovský et U. Lõhmus, présidents de chambre, MM. A. Rosas, M. Ilešič, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen et M^me^ M. Berger, juges,

avocat général: M^me^ E. Sharpston,

greffier: M. B. Fülöp, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 1^er^ septembre 2010,

considérant les observations présentées:

— pour Flachglas Torgau GmbH, par M^es^ S. Altenschmidt et M. Langner, Rechtsanwälte,

— pour le gouvernement allemand, par MM. M. Lumma et T. Henze, en qualité d'agents,

— pour la Commission européenne, par MM. P. Oliver et B. Schima, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 22 juin 2011,

rend le présent

* Langue de procédure: l'allemand.

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des articles 2 et 4 de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil, du 28 janvier 2003, concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil (JO L 41, p. 26).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Flachglas Torgau GmbH (ci-après «Flachglas Torgau») à la Bundesrepublik Deutschland au sujet du rejet par cette dernière de sa demande d'accès à des informations relatives à la loi sur l'allocation des quotas d'émission de gaz à effet de serre pour la période 2005 à 2007 (Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007, ci-après le «Zuteilungsgesetz 2007»).

Le cadre juridique

Le droit international

3 La convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, a été signée le 25 juin 1998 et approuvée au nom de la Communauté européenne par la décision 2005/370/CE du Conseil, du 17 février 2005 (JO L 124, p. 1, ci-après la «convention d'Aarhus»).

4 L'article 2, paragraphe 2, de cette convention définit la notion d'«autorité publique» en ces termes:

«L'expression 'autorité publique' désigne:

a) L'administration publique à l'échelon national ou régional ou à un autre niveau;

b) Les personnes physiques ou morales qui exercent, en vertu du droit interne, des fonctions administratives publiques, y compris des tâches, activités ou services particuliers en rapport avec l'environnement;

[...]

La présente définition n'englobe pas les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs.»

5 L'article 4, paragraphe 1, de cette convention prévoit que, sous un certain nombre de réserves et de conditions, chaque partie doit faire en sorte que les autorités publiques mettent à la disposition du public, dans le cadre de leur législation nationale, les informations sur l'environnement qui leur sont demandées.

6 L'article 4, paragraphe 4, de la convention d'Aarhus précise:

«Une demande d'informations sur l'environnement peut être rejetée au cas où la divulgation de ces informations aurait des incidences défavorables sur:

a) Le secret des délibérations des autorités publiques, lorsque ce secret est prévu par le droit interne;

[...]

Les motifs de rejet susmentionnés devront être interprétés de manière restrictive compte tenu de l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public et selon que ces informations ont trait ou non aux émissions dans l'environnement.»

7 L'article 8 de cette convention, intitulé «Participation du public durant la phase d'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale», prévoit:

«Chaque partie s'emploie à promouvoir une participation effective du public à un stade approprié — et tant que les options sont encore ouvertes — durant la phase d'élaboration par des autorités publiques des dispositions réglementaires et autres règles juridiquement contraignantes d'application générale qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement. [...]

[...]»

8 La déclaration de la Communauté européenne concernant certaines dispositions de la directive 2003/4, en annexe de la décision 2005/370, énonce:

«Eu égard à l'article 9 de la convention d'Aarhus, la Communauté européenne invite les parties à la convention à prendre note de l'article 2, point 2, et de l'article 6 de la directive [2003/4]. Ces dispositions confèrent aux États membres de la Communauté européenne la possibilité, dans des cas exceptionnels et dans des conditions très précises, d'exclure certains organes et institutions des règles relatives aux procédures de recours à l'égard de décisions portant sur des demandes d'information.

La ratification de la convention d'Aarhus par la Communauté européenne englobe dès lors toute réserve formulée par un État membre de la Communauté européenne dans la mesure où ladite réserve est compatible avec l'article 2, point 2, et l'article 6 de la directive [2003/4].»

Le droit de l'Union

9 Les premier, cinquième, onzième et seizième considérants de la directive 2003/4 énoncent:

«1) L'accès accru du public à l'information en matière d'environnement ainsi que la diffusion de cette information favorisent une plus grande sensibilisation aux questions d'environnement, le libre-échange d'idées, une participation plus efficace du public à la prise de décision en matière d'environnement et, en définitive, l'amélioration de l'environnement.

[...]

5) [...] Les dispositions du droit communautaire doivent être compatibles avec [la convention d'Aarhus] pour que celle-ci puisse être conclue par la Communauté européenne.

[...]

11) Afin de tenir compte du principe énoncé à l'article 6 du traité, selon lequel les exigences de protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté, il convient d'étendre la définition des autorités publiques de manière à englober le gouvernement et les autres administrations publiques aux niveaux national, régional et local, qu'elles aient ou non des responsabilités particulières en matière d'environnement, et d'autres personnes ou organismes assurant des services d'administration publique en rapport avec l'environnement en vertu de la législation nationale, ainsi que les autres personnes ou organismes agissant sous leurs ordres et ayant des responsabilités ou des fonctions publiques en rapport avec l'environnement.

[...]

16) Le droit aux informations signifie que la divulgation des informations devrait être la règle générale et que les autorités publiques devraient être autorisées à opposer un refus à une demande d'informations environnementales dans quelques cas particuliers clairement définis. Les motifs de refus devraient être interprétés de façon restrictive, de manière à mettre en balance l'intérêt public servi par la divulgation et l'intérêt servi par le refus de divulguer. [...]»

10 L'article 1er de cette directive définit ses objectifs comme suit:

«La présente directive a pour objectifs:

a) de garantir le droit d'accès aux informations environnementales détenues par les autorités publiques ou pour leur compte et de fixer les conditions de base et les modalités pratiques de son exercice, et

b) de veiller à ce que les informations environnementales soient d'office rendues progressivement disponibles et diffusées auprès du public afin de parvenir à une mise à disposition et une diffusion systématiques aussi larges que possible des informations environnementales auprès du public. À cette fin, il convient de promouvoir l'utilisation, entre autres, des technologies de télécommunication informatique et/ou des technologies électroniques, lorsqu'elles sont disponibles.»

11 L'article 2, point 1, de la directive 2003/4 définit la notion d'«information environnementale» au sens de cette directive comme suit:

«'information environnementale': toute information disponible sous forme écrite, visuelle, sonore, électronique ou toute autre forme matérielle, concernant:

a) l'état des éléments de l'environnement, tels que l'air et l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, les paysages et les sites naturels, y compris les biotopes humides, les zones côtières et marines, la diversité biologique et ses composantes, y compris les organismes génétiquement modifiés, ainsi que l'interaction entre ces éléments;

b) des facteurs, tels que les substances, l'énergie, le bruit, les rayonnements ou les déchets, y compris les déchets radioactifs, les émissions, les déversements et autres rejets dans l'environnement, qui ont ou sont susceptibles d'avoir des incidences sur les éléments de l'environnement visés au point a);

c) les mesures (y compris les mesures administratives), telles que les politiques, les dispositions législatives, les plans, les programmes, les accords environnementaux et les activités ayant ou susceptibles d'avoir des incidences sur les éléments et les facteurs visés aux points a) et b), ainsi que les mesures ou activités destinées à protéger ces éléments;

d) les rapports sur l'application de la législation environnementale;

e) les analyses coût-avantages et autres analyses et hypothèses économiques utilisées dans le cadre des mesures et activités visées au point c), et

f) l'état de la santé humaine, la sécurité, y compris, le cas échéant, la contamination de la chaîne alimentaire, et les conditions de vie des personnes, les sites culturels et les constructions, pour autant qu'ils soient ou puissent être altérés par l'état des éléments de l'environnement visés au point a), ou, par l'intermédiaire de ces éléments, par l'un des facteurs, mesures ou activités visés aux points b) et c)».

12 L'article 2, point 2, de la directive 2003/4 définit la notion d'«autorité publique» comme suit:

«'autorité publique':

a) le gouvernement ou toute autre administration publique, y compris les organes consultatifs publics, au niveau national, régional ou local;

[...]

Les États membres peuvent prévoir que la présente définition n'inclut pas les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs. Les États membres peuvent exclure ces organes ou institutions si, à la date d'adoption de la présente directive, leurs dispositions constitutionnelles ne prévoient pas de procédure de recours au sens de l'article 6».

13 L'article 3, paragraphe 1, de cette directive prévoit:

«Les États membres veillent à ce que les autorités publiques soient tenues, conformément à la présente directive, de mettre à la disposition de tout demandeur, et sans que celui-ci soit obligé de faire valoir un intérêt, les informations environnementales qu'elles détiennent ou qui sont détenues pour leur compte.»

14 Après l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2003/4, qui permet aux États membres de prévoir le rejet d'une demande d'information environnementale dans certaines hypothèses, l'article 4, paragraphe 2, de cette directive offre également cette faculté aux États membres dans les termes suivants:

«Les États membres peuvent prévoir qu'une demande d'informations environnementales peut être rejetée lorsque la divulgation des informations porterait atteinte:

a) à la confidentialité des délibérations des autorités publiques, lorsque cette confidentialité est prévue en droit;

[...]

Les motifs de refus visés aux paragraphes 1 et 2 sont interprétés de manière restrictive, en tenant compte dans le cas d'espèce de l'intérêt que présenterait pour le public la divulgation de l'information. Dans chaque cas particulier, l'intérêt public servi par la divulgation est mis en balance avec l'intérêt servi par le refus de divulguer. Les États membres ne peuvent, en vertu du paragraphe 2, points a), d), f), g) et h), prévoir qu'une demande soit rejetée lorsque elle concerne des informations relatives à des émissions dans l'environnement.

[...]»

15 L'article 6 de la directive 2003/4, intitulé «Accès à la justice», impose aux États membres de prendre les dispositions nécessaires pour que tout demandeur d'informations environnementales qui considère que sa demande a été ignorée, indûment rejetée, insuffisamment prise en compte ou n'a pas été traitée, puisse introduire un recours administratif ou juridictionnel contre les actes ou les omissions de l'autorité publique concernée.

Le droit national

16 La loi sur l'information en matière d'environnement (Umweltinformationsgesetz), du 22 décembre 2004 (BGBl. 2004 I, p. 3704), a transposé en droit allemand la directive 2003/4.

17 L'article 2, paragraphe 1, de cette loi prévoit:

«Les administrations soumises à l'obligation d'information sont:

1. Le gouvernement et les autres administrations publiques [...]. Ne font pas partie des administrations publiques soumises à l'obligation d'information

a) les autorités fédérales suprêmes intervenant dans le cadre de la procédure législative ou édictant des décrets d'application [...]»

18 S'agissant de l'exception liée à la confidentialité des délibérations, l'article 8, paragraphe 1, de ladite loi énonce:

«Lorsque la divulgation des informations porterait atteinte à

[...]

2. la confidentialité des délibérations d'autorités soumises à l'obligation d'information au sens de l'article 2, paragraphe 1,

[...]

il convient de rejeter la demande à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation [...]»

19 La loi sur la procédure administrative non contentieuse (Verwaltungsverfahrensgesetz), du 23 janvier 2003 (BGBl. 2003 I, p. 102), prévoit, à son article 28, paragraphe 1:

«Avant l'édiction d'un acte administratif portant atteinte aux droits d'une partie, possibilité doit lui être donnée d'exposer son point de vue sur les faits pertinents pour la décision.»

20 L'article 29 de cette loi précise:

«(1) L'autorité administrative doit permettre aux parties de consulter les dossiers concernant la procédure en cause dans la mesure où leur connaissance est nécessaire pour faire valoir ou défendre leurs intérêts juridiques. Jusqu'à la conclusion de la procédure administrative, la première phrase ne s'applique ni aux projets de décision, ni aux travaux préparatoires s'y rapportant directement. [...]

(2) L'autorité administrative n'est pas tenue de permettre la consultation des dossiers lorsque celle-ci trouble l'exécution régulière des tâches de l'autorité administrative ou que la révélation du contenu des dossiers pourrait porter préjudice à la Fédération ou à un Land, ou lorsque les faits doivent être tenus secrets en vertu d'une loi ou en raison de leur nature, eu égard notamment aux intérêts légitimes des parties ou de tierces personnes.

[...]»

21 L'article 68, paragraphe 1, de ladite loi, relatif à la procédure orale devant une autorité administrative dans le cadre d'une procédure administrative, énonce:

«Les débats oraux ne sont pas publics. Peuvent participer des représentants des autorités de contrôle et des personnes employées auprès de l'autorité à fin de formation professionnelle. Le directeur des débats peut autoriser la présence d'autres personnes, sauf opposition d'une partie.»

Le litige au principal et les questions préjudicielles

22 Flachglas Torgau souhaite obtenir des informations sur les conditions dans lesquelles l'Umweltbundesamt (Agence fédérale pour l'environnement), qui est l'autorité responsable de l'échange des quotas d'émission de gaz à effet de serre, a adopté des décisions d'allocation desdits quotas au cours des années 2005 à 2007.

23 À cette fin, Flachglas Torgau a demandé au Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (ministère fédéral de l'Environnement, de la Protection de la nature et de la Sûreté nucléaire, ci-après le «Bundesministerium für Umwelt») de lui transmettre des informations relatives tant à la procédure législative dans le cadre de laquelle a été adopté le Zuteilungsgesetz 2007 qu'à la mise en œuvre de cette loi. Elle a demandé en particulier l'accès à des notes et à des avis internes de ce ministère ainsi qu'à des éléments de la correspondance, y compris électronique, échangée par celui-ci avec l'Umweltbundesamt.

24 Le Bundesministerium für Umwelt a refusé d'accéder à cette demande, estimant, d'une part, pour les informations relatives à la procédure législative, être exonéré de l'obligation de communication de celles-ci du fait de sa participation à cette procédure et, d'autre part, pour les informations relatives à la mise en œuvre du Zuteilungsgesetz 2007, que celles-ci étaient couvertes par la confidentialité des délibérations des autorités publiques.

25 Le Verwaltungsgericht Berlin a fait droit pour partie au recours intenté par Flachglas Torgau à l'encontre de cette décision de refus. Saisi en appel, l'Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg a estimé que le Bundesministerium für Umwelt s'était prévalu à bon droit de sa participation à la procédure législative, mais qu'il ne pouvait pas invoquer la confidentialité de délibérations comme motif de refus de communication des informations demandées sans exposer de manière circonstanciée les raisons pour lesquelles leur divulgation y aurait effectivement porté atteinte.

26 Tant Flachglas Torgau que le Bundesministerium für Umwelt ont introduit un recours en «Révision» contre cette décision devant le Bundesverwaltungsgericht, dans le cadre duquel cette entreprise fait valoir que la décision de refus litigieuse est contraire au droit de l'Union. Elle soutient en particulier que le droit de l'Union ne permet pas au législateur national de soustraire les ministères agissant dans le cadre de la procédure législative à l'obligation d'information en matière environnementale et que, en tout état de cause, cette dérogation doit prendre fin avec la promulgation de la loi en cause.

27 Flachglas Torgau considère par ailleurs que la protection de la confidentialité des délibérations des autorités publiques ne pouvait être invoquée par le Bundesministerium für Umwelt dès lors que le droit de l'Union impose qu'une telle protection soit prévue expressément par une disposition de droit national spécifique, distincte du droit général relatif à l'information en matière environnementale.

28 À cet égard, le Bundesverwaltungsgericht estime que, si une telle obligation résulte effectivement du droit de l'Union, il convient de déterminer si un principe général du droit non écrit selon lequel les procédures administratives des autorités publiques ne sont pas publiques, tel que celui prévu en droit interne, permet de respecter celle-ci.

29 C'est dans ce contexte que le Bundesverwaltungsgericht a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) a) L'article 2, [point 2, second alinéa, première phrase], de la directive [2003/4] doit-il être interprété en ce sens que seuls les organes et les institutions auxquels, en vertu du droit national, revient la décision finale (contraignante) dans le cadre de la procédure législative agissent dans l'exercice de pouvoirs législatifs, ou bien les organes et les institutions auxquels

le droit national a confié des compétences et des droits de participation dans le cadre de la procédure législative, leur permettant, notamment, de présenter des projets de loi et d'émettre des avis sur de tels projets, agissent-ils également ainsi?

b) Les États membres peuvent-ils prévoir que la notion d'autorité publique exclut les organes et les institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires et législatifs seulement si, à la date d'adoption de la directive [2003/4], leurs dispositions constitutionnelles ne prévoient pas de procédure de recours au sens de l'article 6 de ladite directive?

c) Les organes ou les institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs législatifs sont-ils exclus du champ de la définition de l'autorité publique uniquement pour la durée de la procédure législative?

2) a) La confidentialité des délibérations, au sens de l'article 4, paragraphe 2, [premier alinéa], sous a), de la directive [2003/4], est-elle prévue en droit lorsque les dispositions du droit national édictées pour transposer la directive [2003/4] prévoient, de manière générale, que la demande d'accès à des informations environnementales doit être refusée lorsque la divulgation de ces informations porterait atteinte à la confidentialité des délibérations des administrations publiques soumises à l'obligation d'information, ou bien faut-il pour cela qu'une disposition légale spécifique impose la confidentialité des délibérations?

b) La confidentialité de délibérations au sens de l'article 4, paragraphe 2, [premier alinéa], sous a), de la directive [2003/4] est-elle prévue en droit lorsque, en vertu d'un principe général du droit national, les procédures administratives des autorités publiques ne sont pas publiques?»

Sur les questions préjudicielles

30 À titre préliminaire, il convient de rappeler que, en devenant partie à la convention d'Aarhus, l'Union européenne s'est engagée à assurer, dans le champ d'application du droit de l'Union, un accès de principe aux informations sur l'environnement détenues par les autorités publiques (voir, en ce sens, arrêt du 22 décembre 2010, Ville de Lyon, C-524/09, Rec. p. I-14115, point 35).

31 En adoptant la directive 2003/4, le législateur de l'Union a entendu assurer la compatibilité du droit de l'Union avec cette convention en vue de sa conclusion par la Communauté en prévoyant un régime général tendant à garantir que toute personne physique ou morale d'un État membre ait un droit d'accès aux informations environnementales détenues par les autorités publiques ou pour le compte de celles-ci sans que cette personne soit obligée de faire valoir un intérêt (voir, en ce sens, arrêt Ville de Lyon, précité, point 36).

32 Il y a également lieu de souligner que le droit d'accès garanti par la directive 2003/4 ne joue que pour autant que les informations demandées relèvent des prescriptions relatives à l'accès du public prévues par cette directive, ce qui suppose notamment qu'elles constituent des «informations environnementales» au sens de l'article 2, point 1, de ladite directive, ce qu'il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier pour ce qui concerne le litige au principal.

Sur la première question, sous a) et b)

33 Par sa première question, sous a) et b), la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 2, point 2, second alinéa, première phrase, de la directive 2003/4 doit être interprété en ce sens que la faculté ouverte par cette disposition aux États membres de ne pas considérer comme autorités publiques les «organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs [...] législatifs» peut

s'appliquer aux ministères dans la mesure où ils participent à la procédure législative, notamment par la présentation de projets de loi ou d'avis, et si cette faculté est, en outre, subordonnée au respect des conditions énoncées à l'article 2, point 2, second alinéa, seconde phrase, de cette directive.

34 À titre liminaire, il convient de relever qu'il ressort de la décision de renvoi ainsi que des observations écrites et orales transmises à la Cour que cette question ne se réfère qu'à la procédure législative proprement dite et non à celle susceptible d'aboutir à l'adoption d'une norme de rang inférieur à une loi.

35 Il convient par ailleurs d'écarter l'argument de Flachglas Torgau, tiré du document publié en 2000 par la Commission économique pour l'Europe de l'Organisation des Nations unies, intitulé «La convention d'Aarhus, guide d'application». Flachglas Torgau se réfère à cet égard aux précisions contenues dans ce document, selon lesquelles «[c]omme la participation d'autorités publiques à l'élaboration de dispositions réglementaires, lois et autres instruments normatifs est explicitement mentionnée [à l'article 8 de la convention d'Aarhus], on peut logiquement conclure que la [convention d'Aarhus] ne considère pas ces activités comme étant exercées dans le cadre d'un 'pouvoir législatif'. Par conséquent, les autorités représentant l'exécutif engagées dans de telles activités sont au sens de la [convention d'Aarhus] des autorités publiques».

36 Outre le fait que ce document ne saurait donner une interprétation contraignante de la convention d'Aarhus, l'article 8 de cette convention auquel il se réfère ne fait en tout état de cause pas explicitement mention de la participation des autorités publiques à l'élaboration de «lois» de sorte qu'il ne saurait dès lors être tiré de son libellé une interprétation telle que celle que ledit document retient.

37 Selon une jurisprudence constante, il découle tant des exigences de l'application uniforme du droit de l'Union que du principe d'égalité que les termes d'une disposition du droit de l'Union qui ne comporte aucun renvoi exprès au droit des États membres pour déterminer son sens et sa portée doivent normalement trouver, dans toute l'Union, une interprétation autonome et uniforme qui doit être recherchée en tenant compte du contexte de cette disposition et de l'objectif poursuivi par la réglementation en cause (voir, notamment, arrêt du 9 septembre 2003, Monsanto Agricoltura Italia e.a., C-236/01, Rec. p. I-8105, point 72).

38 Par ailleurs, l'article 2, point 2, second alinéa, première phrase, de la directive 2003/4, qui permet aux États membres de déroger au régime général prévu par cette directive, ne saurait être interprété de manière à étendre ses effets au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer la protection des intérêts qu'il vise à garantir et la portée des dérogations qu'il prévoit doit être déterminée en tenant compte des finalités de ladite directive (voir, par analogie, arrêt du 17 juin 1998, Mecklenburg, C-321/96, Rec. p. I-3809, point 25).

39 S'agissant des finalités de la directive 2003/4, l'article 1er de celle-ci précise en particulier qu'elle vise à garantir le droit d'accès aux informations environnementales détenues par les autorités publiques et à ce que ces informations soient d'office rendues progressivement disponibles et diffusées auprès du public.

40 Il ressort tant de la convention d'Aarhus elle-même que de la directive 2003/4, qui a pour objet de mettre en œuvre cette convention dans le droit de l'Union, qu'en visant les «autorités publiques» leurs auteurs ont entendu désigner les autorités administratives dès lors que, au sein des États, ce sont elles qui sont habituellement amenées dans l'exercice de leurs fonctions à détenir les informations environnementales.

41 Par ailleurs, la convention d'Aarhus, à son article 2, paragraphe 2, prévoit expressément que l'expression «autorités publiques» qu'elle utilise «n'englobe pas les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs», et cela sans aucune restriction.

42 Conformément à cette disposition, l'article 2, point 2, second alinéa, première phrase, de la directive 2003/4, pour sa part, autorise expressément les États membres à exclure du champ des autorités publiques les organes ou les institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs.

43 L'article 2, point 2, second alinéa, première phrase, de la directive 2003/4 a pour objet de permettre aux États membres de fixer les règles propres à assurer le bon déroulement de la procédure d'adoption des lois en tenant compte du fait que, dans les différents États membres, l'information des citoyens est, normalement, suffisamment assurée dans le cadre de la procédure législative.

44 À cet égard, il peut d'ailleurs être relevé que le législateur de l'Union prend en compte la spécificité des organes législatifs et judiciaires des États membres. C'est ainsi par exemple que, dans le contexte différent des règles concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, la directive 85/337/CEE du Conseil, du 27 juin 1985 (JO L 175, p. 40), exclut de l'obligation d'évaluation les projets adoptés en détail par un acte législatif national spécifique, lorsque les objectifs poursuivis par la directive, dont celui de la mise à disposition d'informations, sont atteints au moyen de la procédure législative (voir, en ce sens, notamment, arrêt du 18 octobre 2011, Boxus e.a., C-128/09 à C-131/09, C-134/09 et C-135/09, Rec. p. I-9711, point 36).

45 Il est vrai que, comme le relève la juridiction de renvoi, l'article 2, point 2, second alinéa, seconde phrase, de la directive 2003/4 prévoit que les États membres peuvent exclure ces organes ou institutions si, à la date d'adoption de cette directive, leurs dispositions constitutionnelles ne prévoient pas de procédure de recours au sens de l'article 6 de ladite directive.

46 Toutefois, cette disposition était destinée à régler le cas particulier de certaines autorités nationales, et notamment d'autorités agissant dans l'exercice de pouvoirs administratifs, dont les décisions, à la date d'adoption de la directive 2003/4, ne pouvaient pas, selon le droit national en vigueur dans certains États membres, faire l'objet de recours conformes aux exigences de celle-ci.

47 Cette interprétation est corroborée par la déclaration de la Communauté européenne concernant certaines dispositions de la directive 2003/4.

48 Ladite disposition n'a, dès lors, ni pour objet ni pour effet de limiter la faculté des États membres d'exclure du champ d'application de cette directive les organes ou les institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs législatifs qui, d'ailleurs, est prévue sans aucune restriction par la convention d'Aarhus elle-même.

49 Ces considérations conduisent dès lors à retenir une interprétation fonctionnelle de la notion d'«organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs [...] législatifs», selon laquelle peuvent être considérés comme relevant de cette définition, au sens et pour l'application de la directive 2003/4, les ministères qui, en vertu du droit national, ont la charge de préparer les projets de loi, de les présenter au Parlement et de participer à la procédure législative, notamment par la formulation d'avis.

50 Cette approche fonctionnelle est d'autant plus justifiée que la procédure législative est susceptible de différer de manière non négligeable selon les États membres et qu'il convient dès lors de retenir une interprétation qui assure dans ces derniers une application uniforme de la directive 2003/4.

51 Eu égard à ce qui précède, il y a lieu, dès lors, de répondre à la première question, sous a) et b), que l'article 2, point 2, second alinéa, première phrase, de la directive 2003/4 doit être interprété en ce sens que la faculté ouverte par cette disposition aux États membres de ne pas considérer comme autorités publiques les «organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs [...] législatifs» peut s'appliquer aux ministères dans la mesure où ils participent à la procédure législative,

notamment par la présentation de projets de loi ou d'avis, et que cette faculté n'est pas subordonnée au respect des conditions énoncées à l'article 2, point 2, second alinéa, seconde phrase, de cette directive.

Sur la première question, sous c)

52 Par sa première question, sous c), la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 2, point 2, second alinéa, première phrase, de la directive 2003/4 doit être interprété en ce sens que la faculté ouverte par cette disposition aux États membres de ne pas considérer comme autorités publiques les organes et les institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs législatifs n'est plus susceptible d'être mise en œuvre lorsque la procédure législative en cause est terminée.

53 Il y a lieu de relever que ni la directive 2003/4 ni la convention d'Aarhus ne donnent d'indication sur ce point.

54 Il doit être répondu à cette question compte tenu de l'objet de la disposition en cause qui, comme il a été précisé au point 43 du présent arrêt, se justifie par la nécessité de permettre aux États membres d'assurer le bon déroulement de la procédure législative telle que prévue par les règles constitutionnelles nationales.

55 Si la mise à disposition d'informations environnementales dans le cours de la procédure législative, dans les conditions prévues à l'article 3 de la directive 2003/4, peut être de nature à entraver le bon déroulement de cette procédure, il n'en va, en principe, plus ainsi une fois que ladite procédure est parvenue à son terme. Au demeurant, les documents afférents à celle-ci et, en particulier, les rapports parlementaires sont, généralement, accessibles au public.

56 Dans ces conditions, si, afin de préserver l'effet utile de l'article 2, point 2, second alinéa, première phrase, de la directive 2003/4, il convient de retenir une conception large de la procédure législative, englobant les différentes étapes de cette procédure jusqu'à la promulgation de la loi éventuellement adoptée dans ce cadre, la prolongation de la dérogation au principe, posé à l'article 1er de cette directive, du droit d'accès aux informations environnementales au-delà de la fin de ladite procédure n'apparaît pas justifiée.

57 Il en va d'autant plus ainsi que, comme Mme l'avocat général l'a relevé aux points 77 et 78 de ses conclusions, cette limitation de la faculté de dérogation prévue à l'article 2, point 2, second alinéa, première phrase, de la directive 2003/4 à la seule durée de la procédure législative s'applique sans préjudice de la possibilité pour l'institution ou l'organe y ayant participé de refuser la transmission d'informations environnementales pour d'autres motifs et en particulier de se prévaloir, le cas échéant, de l'une des exceptions prévues à l'article 4 de cette directive.

58 Eu égard à ce qui précède, il y a lieu de répondre à la première question, sous c), que l'article 2, point 2, second alinéa, première phrase, de la directive 2003/4 doit être interprété en ce sens que la faculté ouverte par cette disposition aux États membres de ne pas considérer comme autorités publiques les organes et les institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs législatifs n'est plus susceptible d'être mise en œuvre lorsque la procédure législative en cause est terminée.

Sur la seconde question, sous a) et b)

59 Par sa seconde question, sous a) et b), la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 4, paragraphe 2, premier alinéa, sous a), de la directive 2003/4 doit être interprété en ce sens que la condition, selon laquelle la confidentialité des délibérations des autorités publiques doit être prévue en droit, peut être considérée comme remplie du fait de l'existence, dans le droit national de l'État membre concerné, d'une disposition telle que celle en cause au principal qui prévoit, de manière générale, que la confidentialité des délibérations des autorités publiques constitue un motif de refus

d'accès à des informations environnementales détenues par ces autorités ou si cette condition impose l'adoption de dispositions spécifiques sur la confidentialité de ces délibérations. Dans cette dernière hypothèse, la juridiction de renvoi demande également à la Cour de préciser si un principe général du droit, tel que celui existant en droit allemand, en vertu duquel les procédures administratives des autorités publiques ne sont pas publiques, répondrait à ces exigences.

60 Selon une jurisprudence constante, s'il est indispensable que la situation juridique découlant des mesures nationales de transposition d'une directive soit suffisamment précise et claire pour permettre aux particuliers concernés de connaître l'étendue de leurs droits et obligations, il n'en demeure pas moins que, selon les termes mêmes de l'article 288, troisième alinéa, TFUE, les États membres bénéficient du choix de la forme et des moyens de mise en œuvre des directives permettant de garantir au mieux le résultat auquel ces dernières tendent et qu'il ressort de cette disposition que la transposition en droit interne d'une directive n'exige pas nécessairement une action législative dans chaque État membre.

61 Toutefois, s'il est vrai que la transposition d'une directive n'exige pas une reprise formelle de ses prescriptions dans une disposition légale expresse et spécifique, la mise en œuvre de celle-ci pouvant, en fonction de son contenu, se satisfaire d'un contexte juridique général (voir, notamment, arrêts du 23 mai 1985, Commission/Allemagne, 29/84, Rec. p. 1661, points 22 et 23; du 9 septembre 1999, Commission/Allemagne, C-217/97, Rec. p. I-5087, points 31 et 32, ainsi que du 26 juin 2003, Commission/France, C-233/00, Rec. p. I-6625, point 76), il y a lieu de relever que, par la précision prévue à l'article 4, paragraphe 2, premier alinéa, sous a), de la directive 2003/4, selon laquelle la protection de la confidentialité des délibérations publiques doit être «prévue en droit», condition qui correspond à l'exigence prévue à l'article 4, paragraphe 4, de la convention d'Aarhus selon laquelle le secret des délibérations doit être «prévu par le droit interne», le législateur de l'Union a de toute évidence voulu qu'existe dans le droit national une règle explicite et dont la portée est exactement déterminée et non pas seulement un contexte juridique général.

62 En revanche, cette précision ne saurait être interprétée comme imposant que l'ensemble des conditions de mise en œuvre de ce motif de refus d'accès à des informations environnementales soit déterminé dans le détail dès lors que, par leur nature même, les décisions à prendre dans ce domaine sont étroitement dépendantes du contexte concret dans lequel elles sont adoptées et nécessitent d'apprécier la nature des documents en cause et le stade de la procédure administrative auquel la demande d'informations est formulée (voir, par analogie, arrêt Commission/France, précité, points 81 et 82).

63 Pour autant, il convient que les autorités publiques ne puissent déterminer unilatéralement les circonstances dans lesquelles la confidentialité visée à l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2003/4 est opposable, ce qui implique notamment que le droit national établisse clairement la portée de la notion de «délibérations» des autorités publiques visée à cette disposition, qui renvoie aux étapes finales des processus décisionnels des autorités publiques.

64 Enfin et en tout état de cause, l'exigence selon laquelle la confidentialité des délibérations des autorités publiques doit être prévue en droit s'applique sans préjudice des autres obligations imposées à l'article 4 de la directive 2003/4 et notamment de l'obligation pour l'autorité publique concernée de procéder pour chaque cas particulier à une mise en balance des intérêts en présence (voir, à cet égard, arrêt du 16 décembre 2010, Stichting Natuur en Milieu e.a., C-266/09, Rec. p. I-13119, point 58).

65 Dans ces conditions, il convient de répondre à la seconde question, sous a) et b), que l'article 4, paragraphe 2, premier alinéa, sous a), de la directive 2003/4 doit être interprété en ce sens que la condition qu'il prévoit, selon laquelle la confidentialité des délibérations des autorités publiques doit être prévue en droit, peut être considérée comme remplie du fait de l'existence, dans le droit national de l'État membre concerné, d'une règle qui prévoit, de manière générale, que la confidentialité des

délibérations des autorités publiques constitue un motif de refus d'accès à des informations environnementales détenues par ces autorités, pour autant que le droit national détermine clairement la notion de délibération, ce qu'il appartient au juge national de vérifier.

Sur les dépens

66 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) dit pour droit:

1) **L'article 2, point 2, second alinéa, première phrase, de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil, du 28 janvier 2003, concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil, doit être interprété en ce sens que la faculté ouverte par cette disposition aux États membres de ne pas considérer comme autorités publiques les «organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs [...] législatifs» peut s'appliquer aux ministères dans la mesure où ils participent à la procédure législative, notamment par la présentation de projets de loi ou d'avis, et que cette faculté n'est pas subordonnée au respect des conditions énoncées à l'article 2, point 2, second alinéa, seconde phrase, de cette directive.**

2) **L'article 2, point 2, second alinéa, première phrase, de la directive 2003/4 doit être interprété en ce sens que la faculté ouverte par cette disposition aux États membres de ne pas considérer comme autorités publiques les organes et les institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs législatifs n'est plus susceptible d'être mise en œuvre lorsque la procédure législative en cause est terminée.**

3) **L'article 4, paragraphe 2, premier alinéa, sous a), de la directive 2003/4 doit être interprété en ce sens que la condition qu'il prévoit, selon laquelle la confidentialité des délibérations des autorités publiques doit être prévue en droit, peut être considérée comme remplie du fait de l'existence, dans le droit national de l'État membre concerné, d'une règle qui prévoit, de manière générale, que la confidentialité des délibérations des autorités publiques constitue un motif de refus d'accès à des informations environnementales détenues par ces autorités, pour autant que le droit national détermine clairement la notion de délibération, ce qu'il appartient au juge national de vérifier.**

Signatures