ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)

26 juin 2003 *

Dans l'affaire C-233/00,

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. G. zur Hausen et J.-F. Pasquier, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

République française, représentée initialement par MM. J.-F. Dobelle et D. Colas, puis par ce dernier et M. G. de Bergues, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que, en ne transposant pas correctement les articles 2, sous a), et 3, paragraphes 2, 3 et 4, de la directive 90/313/CEE du Conseil, du 7 juin 1990, concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement (JO L 158, p. 56), la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de ladite directive ainsi que de l'article 189, troisième alinéa, du traité CE (devenu article 249, troisième alinéa, CE),

* Langue de procédure: le français.

LA COUR (sixième chambre),

composée de M. J.-P. Puissochet, président de chambre, MM. R. Schintgen (rapporteur) et V. Skouris, Mme F. Macken et M. J. N. Cunha Rodrigues, juges,

avocat général: Mme C. Stix-Hackl,
greffier: Mme M.-F. Contet, administrateur principal,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 17 octobre 2002, au cours de laquelle la Commission a été représentée par M. J.-F. Pasquier et la République française par Mme C. Isidoro, en qualité d'agent,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 14 janvier 2003,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 13 juin 2000, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 226 CE, un recours

visant à faire constater que, en ne transposant pas correctement les articles 2, sous a), et 3, paragraphes 2, 3 et 4, de la directive 90/313/CEE du Conseil, du 7 juin 1990, concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement (JO L 158, p. 56), la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de ladite directive ainsi que de l'article 189, troisième alinéa, du traité CE (devenu article 249, troisième alinéa, CE).

Le cadre juridique

La directive 90/313

2 Aux termes de son article 1er, la directive 90/313 «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».

3 L'article 2 de la directive 90/313 est libellé comme suit:

«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.»

4 Aux termes de l'article 3 de la directive 90/313:

«1. 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.

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

— à la confidentialité des délibérations des autorités publiques, des relations internationales ou au secret de la défense nationale,

— à la sécurité publique,

— 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,

— au secret commercial et industriel, y compris la propriété intellectuelle,

— à la confidentialité des données et/ou des dossiers personnels,

— aux données fournies par un tiers sans qu'il y soit juridiquement tenu,

— aux données dont la divulgation aurait plutôt pour effet de porter atteinte à l'environnement auquel elles se réfèrent.

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.

3. Une demande d'information peut être rejetée lorsqu'elle suppose la communication de données ou de documents inachevés ou de communications internes ou lorsqu'elle est manifestement abusive ou formulée d'une manière trop générale.

4. L'autorité publique répond à l'intéressé dans les meilleurs délais et au plus tard dans les deux mois. Le refus de communiquer l'information demandée doit être motivé.»

5 En application de l'article 9, paragraphe 1, de la directive 90/313, les États membres devaient mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à celle-ci au plus tard le 31 décembre 1992 et en informer immédiatement la Commission.

La réglementation nationale

6 La loi n° 78-753, du 17 juillet 1978, portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal (JORF du 18 juillet 1978, p. 2851), reconnaît aux particuliers un droit d'accès aux documents administratifs.

7 Le titre I de la loi n° 78-753, intitulé «De la liberté d'accès aux documents administratifs», comprend les articles 1er à 13 de celle-ci.

8 L'article 1er de ladite loi dispose:

«Le droit des administrés à l'information est précisé et garanti par le présent titre en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs de caractère non nominatif.

Sont considérés comme documents administratifs au sens du présent titre tous dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives, avis, à l'exception des avis du Conseil d'État et des tribunaux administratifs, prévisions et décisions revêtant la forme d'écrits, d'enregistrements sonores ou visuels, de traitements automatisés d'informations non nominatives.»

9 Aux termes de l'article 2 de la même loi:

«Sous réserve des dispositions de l'article 6 les documents administratifs sont de plein droit communicables aux personnes qui en font la demande, qu'ils émanent des administrations de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics ou des organismes, fussent-ils de droit privé, chargés de la gestion d'un service public.»

10 L'article 4 de la loi susdite est ainsi libellé:

«L'accès aux documents administratifs s'exerce:

a) Par consultation gratuite sur place, sauf si la préservation du document ne le permet pas ou n'en permet pas la reproduction;

b) Sous réserve que la reproduction ne nuise pas à la conservation du document, par délivrance de copies en un seul exemplaire, aux frais de la personne qui les sollicite, et sans que ces frais puissent excéder le coût réel des charges de fonctionnement créées par l'application du présent titre.

Le service doit délivrer la copie sollicitée ou la notification de refus de communication prévue à l'article 7.»

11 L'article 5 de la loi n° 78-753 énonce:

«Une commission dite 'commission d'accès aux documents administratifs' est chargée de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs dans les conditions prévues par le présent titre, notamment en émettant des avis lorsqu'elle est saisie par une personne qui rencontre des difficultés pour obtenir la communication d'un document administratif, en conseillant les autorités compétentes sur toute question relative à l'application du présent titre, et en proposant toutes modifications utiles des textes législatifs ou réglementaires relatifs à la communication de documents administratifs.

La commission établit un rapport annuel qui est rendu public.

Un décret en Conseil d'État détermine la composition et le fonctionnement de la commission prévue au présent article.»

12 L'article 6 de ladite loi est libellé comme suit:

«Les administrations mentionnées à l'article 2 peuvent refuser de laisser consulter ou de communiquer un document administratif dont la consultation ou la communication porterait atteinte:

— au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif;

— au secret de la défense nationale, de la politique extérieure;

— à la monnaie et au crédit public, à la sûreté de l'État et à la sécurité publique;

— au déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, sauf autorisation donnée par l'autorité compétente;

— au secret de la vie privée, des dossiers personnels et médicaux;

— au secret en matière commerciale et industrielle;

— à la recherche, par les services compétents, des infractions fiscales et douanières,

— ou, de façon générale, aux secrets protégés par la loi.

Pour l'application des dispositions ci-dessus, les listes des documents administratifs qui ne peuvent être communiqués au public en raison de leur nature ou de leur objet sont fixées par arrêtés ministériels pris après avis de la commission d'accès aux documents administratifs.»

13 Aux termes de l'article 7 de la loi n° 78-753:

«Le refus de communication est notifié à l'administré sous forme de décision écrite motivée. Le défaut de réponse pendant plus de deux mois vaut décision de refus.

En cas de refus exprès ou tacite, l'administré sollicite l'avis de la commission prévue à l'article 5. Cet avis doit être donné au plus tard dans le mois de la saisine de la commission. L'autorité compétente est tenue d'informer celle-ci de la suite qu'elle donne à l'affaire dans les deux mois de la réception de cet avis. Le délai du recours contentieux est prorogé jusqu'à la notification à l'administré de la réponse de l'autorité compétente.

Lorsqu'il est saisi d'un recours contentieux contre un refus de communication d'un document administratif, le juge administratif doit statuer dans le délai de six mois à compter de l'enregistrement de la requête.»

14 Le décret n° 88-465, du 28 avril 1988, relatif à la procédure d'accès aux documents administratifs (JORF du 30 avril 1988, p. 5900), a abrogé la seconde phrase du premier alinéa ainsi que le deuxième alinéa de l'article 7 de la loi n° 78-753.

15 L'article 2 dudit décret dispose:

«Le silence gardé pendant plus d'un mois par l'autorité compétente, saisie d'une demande de communication de documents en application du titre Ier de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, vaut décision de refus.

En cas de refus exprès ou tacite, l'intéressé dispose d'un délai de deux mois à compter de la notification du refus ou de l'expiration du délai fixé au premier alinéa du présent article pour saisir la commission instituée à l'article 5 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

La saisine de la commission, dans les conditions prévues au deuxième alinéa du présent article, est obligatoire préalablement à tout recours contentieux.

La commission notifie, dans un délai d'un mois à compter de sa saisine, son avis à l'autorité compétente qui informe la commission, dans le mois qui suit la réception de cet avis, de la suite qu'elle entend donner à la demande.

Le silence gardé par l'autorité compétente pendant plus de deux mois à compter de la saisine de la commission par l'intéressé vaut décision de refus.

Le délai de recours contentieux est prorogé jusqu'à la notification à l'intéressé de la réponse de l'autorité compétente.»

16 L'article 5 de la loi n° 79-587, du 11 juillet 1979, relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public (JORF du 12 juillet 1979, p. 1711), prévoit:

«Une décision implicite intervenue dans les cas où la décision explicite aurait dû être motivée n'est pas illégale du seul fait qu'elle n'est pas assortie de cette motivation. Toutefois, à la demande de l'intéressé, formulée dans les délais du recours contentieux, les motifs de toute décision implicite de rejet devront lui être communiqués dans le mois suivant cette demande. Dans ce cas, le délai du recours contentieux contre ladite décision est prorogé jusqu'à l'expiration de deux mois suivant le jour où les motifs lui auront été communiqués.»

La procédure précontentieuse

17 Par lettre du 20 août 1990, la Commission a rappelé la nécessité d'une transposition de la directive 90/313 avant le 31 décembre 1992.

18 Par lettre du 28 mars 1991, les autorités françaises ont transmis à la Commission une copie des dispositions nationales qui, selon elles, assurent la transposition en droit français de ladite directive, à savoir la loi n° 78-753 et le décret n° 88-465.

19 Par lettre du 13 juillet 1992, la Commission a attiré l'attention desdites autorités sur certains aspects du droit français qui ne permettraient pas d'atteindre le résultat recherché par la directive 90/313.

20 En l'absence de réponse, une lettre de rappel a été envoyée le 21 janvier 1993 aux autorités françaises.

21 Par lettre du 2 février 1993, ces dernières ont exposé leur point de vue à l'égard des observations de la Commission.

22 Par lettre du 17 novembre 1994, la Commission a mis la République française en demeure de présenter ses observations sur la transposition en droit interne des articles 2, sous a), et 3, paragraphes 2, 3 et 4, de ladite directive dans un délai de deux mois à compter de la réception de cette lettre.

23 Le 23 février 1995, le gouvernement français a répondu que la réglementation nationale ne méconnaît aucune des obligations imposées par la directive susmentionnée.

24 Le 8 février 1999, la Commission a adressé à la République française un avis motivé l'invitant à adopter, dans un délai de deux mois à compter de la notification de cet avis, les mesures nécessaires pour se conformer aux obligations résultant des articles 2, sous a), et 3, paragraphes 2, 3 et 4, de la directive 90/313.

25 Par lettre du 25 juin 1999, le gouvernement français a répondu à cet avis motivé en contestant le manquement reproché par la Commission. Il ajoutait que, si le droit français ne comporte pas en tous points une transposition littérale des dispositions de ladite directive, il assure cependant des garanties largement équivalentes et impose, dans de nombreux domaines, des obligations encore plus étendues à l'administration. Il précisait que les autorités françaises étudieraient néanmoins les possibilités de parfaire l'accès à l'information en matière d'environnement.

26 Le 19 janvier 2000, le gouvernement français a informé la Commission qu'un projet de loi, portant diverses dispositions d'adaptation de la législation nationale au droit communautaire dans le domaine de l'environnement et comportant une partie consacrée à l'accès à l'information en matière d'environnement, venait d'être approuvé par le cabinet du Premier ministre et que ce projet serait communiqué à la Commission dès sa transmission pour avis au Conseil d'État (France), prévue pour le mois de février 2000.

27 Considérant que la République française ne s'était pas conformée à ses obligations résultant de l'avis motivé dans le délai imparti par celui-ci, la Commission a décidé d'introduire le présent recours.

Sur le recours

Observations liminaires

28 Le 13 septembre 2001, le gouvernement français a informé la Cour que les mesures annoncées dans sa lettre du 19 janvier 2000 avaient été adoptées et il a produit à cet effet la loi n° 2000-321, du 12 avril 2000, relative aux droits des

citoyens dans leurs relations avec les administrations (JORF du 13 avril 2000, p. 5646), ainsi que l'ordonnance n° 2001-321, du 11 avril 2001, relative à la transposition de directives communautaires et à la mise en œuvre de certaines dispositions du droit communautaire dans le domaine de l'environnement (JORF du 14 avril 2001, p. 5820). Selon ledit gouvernement, ces divers textes ont été également transmis à la Commission, en l'invitant à se désister de son recours.

29 La Commission a, par courrier du 24 septembre 2001, informé la Cour qu'elle n'avait pas l'intention de se désister de son recours.

30 À cet égard, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, l'existence d'un manquement doit être appréciée en fonction de la situation de l'État membre telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans l'avis motivé et que les changements intervenus par la suite ne sauraient être pris en compte par la Cour (voir, notamment, arrêt du 12 septembre 2002, Commission/France, C-152/00, Rec. p. I-6973, point 15).

31 Par ailleurs, la Cour a itérativement jugé que, dans le système établi par l'article 226 CE, la Commission dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour intenter un recours en manquement et qu'il n'appartient pas à la Cour d'apprécier l'opportunité de son exercice (voir, notamment, arrêt du 6 juillet 2000, Commission/Belgique, C-236/99, Rec. p. I-5657, point 28). Il incombe dès lors à la seule Commission de déterminer si elle maintient un tel recours (voir, en ce sens, arrêt du 13 juin 2002, Commission/Espagne, C-474/99, Rec. p. I-5293, point 25), et ce d'autant plus que, même dans l'hypothèse où le manquement serait éliminé postérieurement au délai imparti dans l'avis motivé, la poursuite de l'action conserve un intérêt en vue d'établir le fondement d'une responsabilité qu'un État membre peut être dans le cas d'encourir, en conséquence de son manquement, à l'égard d'autres États membres, de la Communauté ou de particuliers (voir en ce sens, notamment, arrêt du 6 décembre 2001, Commission/Grèce, C-166/00, Rec. p. I-9835, point 9).

32 Dans ces conditions, aucun des deux textes nationaux mentionnés au point 28 du présent arrêt ne saurait être pris en considération par la Cour dans le cadre de l'examen du présent recours.

33 À l'appui de son recours, la Commission invoque cinq griefs tirés respectivement:

— de la transposition incomplète des dispositions combinées des articles 2, sous a), et 3, paragraphe 1, de la directive 90/313, en ce que le champ d'application que la réglementation française assignerait à l'obligation de communication d'informations relatives à l'environnement est moins large que celui de ladite directive;

— de la transposition incorrecte de l'article 3, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 90/313, dans la mesure où la réglementation française prévoirait, parmi les exceptions à l'obligation de communication desdites informations, un motif de refus de communication non prévu par cette directive;

— de la non-transposition de l'article 3, paragraphe 2, second alinéa, de la directive 90/313, en raison de l'absence de mention dans la réglementation française de l'obligation de communication partielle d'informations relatives à l'environnement lorsqu'il est possible d'en retirer les mentions qui peuvent justifier un refus de communication;

— de la non-transposition de l'article 3, paragraphe 3, de la directive 90/313, en ce que la réglementation française n'aurait pas prévu la possibilité de rejeter une demande de communication de données ou de documents inachevés ou internes ou une demande manifestement abusive ou formulée d'une manière trop générale, et

— de la transposition incorrecte de l'article 3, paragraphe 4, de la directive 90/313, au motif que la réglementation française permet de rejeter les demandes d'informations relatives à l'environnement par des décisions implicites non motivées.

34 Il convient d'examiner successivement le bien-fondé de ces différents griefs.

Sur le grief tiré du champ d'application trop restreint de la réglementation française en ce qui concerne l'obligation de communication d'informations relatives à l'environnement

Arguments des parties

35 La Commission reproche au gouvernement français d'avoir assigné à la loi n° 78-753 un champ d'application matériel moins étendu que celui de la directive 90/313, en ce que les termes «documents administratifs» figurant dans ladite loi seraient plus restrictifs que la notion d'«information relative à l'environnement» au sens de cette directive.

36 En effet, même si la Commission admet que lesdits termes revêtent une portée plus large que ceux d'«acte administratif» en droit français, il n'en demeurerait pas moins qu'ils ne recouvriraient que les seuls documents détenus par l'administration qui se rattachent à une activité de service public ou qui sont liés à l'exercice d'un tel service, alors que la notion d'«information relative à l'environnement» utilisée par la directive ne comporterait aucune limitation de cette nature.

37 Ne seraient dès lors pas communicables au titre de la loi n° 78-753, même lorsque ces documents contiennent des informations relatives à l'environnement susceptibles d'intéresser des citoyens, notamment certaines décisions non réglementaires d'autorités publiques relatives à la gestion de leur domaine privé (par exemple l'autorisation d'occuper ou d'utiliser ce domaine) ou relatives à la gestion des services publics industriels et commerciaux (par exemple les contrats conclus avec les usagers des services de l'eau ou de l'énergie) ou encore des contrats de droit privé entre une autorité publique et une personne privée ou même entre deux autorités publiques.

38 Le gouvernement français rétorque que ce premier grief est erroné et, à titre subsidiaire, non établi.

39 Certes, il ne nie pas que la notion d'«information relative à l'environnement» au sens de la directive 90/313 doit recevoir une interprétation large, mais les termes «documents administratifs» visés par la loi n° 78-753 seraient également très extensifs, puisqu'ils incluraient les documents à caractère privé qui ont un lien avec le service public et/ou les responsabilités publiques exercées par des personnes privées. Lesdits termes comprendraient, outre les actes administratifs, des actes de droit privé des autorités publiques et des actes détenus par ces autorités et émanant de personnes privées, pour autant qu'ils sont, de près ou de loin, liés à l'exercice d'un service public. La seule restriction à la qualification d'«information relative à l'environnement» au sens de la directive 90/313 porterait dès lors sur les documents détenus par une autorité publique agissant en tant que personne privée et dépourvus de tout lien avec le service public.

40 Au surplus, la Commission n'aurait pas démontré concrètement que la notion de «documents administratifs» est moins compréhensive que celle d'«information relative à l'environnement». Elle ne serait pas parvenue à prouver qu'il existe des informations détenues par les autorités publiques françaises qui relèvent du champ d'application de la directive 90/313, mais ne sont pas couvertes par la loi n° 78-753. En particulier, la Commission n'aurait jamais donné un seul exemple dans lequel une information relative à l'environnement ne s'est pas vu reconnaître la qualité de «document administratif» au sens de ladite loi.

Appréciation de la Cour

41 À cet égard, il importe, d'une part, de relever que, selon le gouvernement français, les termes «documents administratifs» employés par la loi n° 78-753 recouvrent, à côté des actes administratifs, également les actes de droit privé émanant des autorités publiques ainsi que les actes détenus par ces dernières, mais émanant de personnes privées; toutefois, de l'aveu même de ce gouvernement, il n'en irait ainsi que pour autant que lesdits actes «soient, de près ou de loin, liés à l'exercice d'un service public». Le gouvernement français précise, dans ce contexte, que seuls les documents détenus par une autorité publique agissant en tant que personne privée et dépourvus de tout lien avec le service public ne sont pas couverts par la loi n° 78-753, mais, selon lui, de tels documents ne constituent pas davantage des «informations relatives à l'environnement» au sens de la directive 90/313.

42 Il convient, d'autre part, de rappeler que, aux termes de l'article 2, sous a), de la directive 90/313, la notion d'«information relative à l'environnement» vise, pour les besoins de ladite directive, «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».

43 Or, ladite définition ne comporte aucune indication de nature à corroborer la thèse du gouvernement français selon laquelle un document dépourvu de tout lien avec le service public ne devrait pas être considéré comme une «information relative à l'environnement» relevant du champ d'application de la directive 90/313.

44 En effet, au regard de son libellé même et compte tenu, en particulier, de l'utilisation des termes «toute information», le domaine d'application dudit article 2, sous a), et, partant, celui de la directive 90/313, doit être regardé comme étant conçu de manière large. Ainsi, sont visées l'ensemble des informations qui portent soit sur l'état de l'environnement, soit sur les activités ou mesures de nature à affecter celui-ci, soit encore sur les activités ou mesures destinées à protéger l'environnement, sans que l'énumération figurant à ladite disposition comporte une quelconque indication de nature à en restreindre la portée, notamment dans le sens préconisé par le gouvernement français.

45 Cette constatation est corroborée par l'interprétation que la Cour a déjà donnée de la même disposition dans son arrêt du 17 juin 1998, Mecklenburg (C-321/96, Rec. p. I-3809, points 19 à 22). Ainsi, la Cour a plus particulièrement jugé, au point 20 dudit arrêt, que le législateur communautaire s'est abstenu de donner une définition de la notion d'«information relative à l'environnement» susceptible d'exclure l'une quelconque des activités qu'exerce l'autorité publique.

46 Il découle en outre de l'utilisation des termes «y compris les mesures administratives» à l'article 2, sous a), de la directive 90/313 que la notion d'«information relative à l'environnement» doit logiquement revêtir une portée plus large que l'ensemble des activités des autorités publiques.

47 Il résulte de ce qui précède que la directive 90/313 vise tout acte, de quelque nature qu'il soit, qui est susceptible d'affecter ou de protéger l'état de l'un des secteurs de l'environnement couverts par ladite directive, en sorte que, contrairement à ce que soutient le gouvernement français à titre principal, la notion d'«information relative à l'environnement» au sens de cette directive doit être comprise comme incluant les documents qui ne sont pas liés à l'exercice d'un service public.

48 Dans ces conditions, le premier grief de la Commission est fondé.

Sur le grief tiré de l'existence d'un motif de refus de communication d'informations relatives à l'environnement non prévu par la directive 90/313

Arguments des parties

49 La Commission critique le fait que, s'agissant de la liste des exceptions à l'obligation de communication des informations relatives à l'environnement, l'article 6, premier alinéa, dernier tiret, de la loi n° 78-753 a prévu un motif de refus ne figurant pas à l'article 3, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 90/313, à savoir les cas d'atteinte «aux secrets protégés par la loi».

50 Non seulement ladite loi ajouterait ainsi au texte de la directive 90/313, en élargissant le domaine des exceptions limitativement prévues par cette dernière, mais, en outre, la notion de «secrets protégés par la loi» serait formulée de manière trop générale pour garantir une application conforme à l'esprit de cette directive.

51 Le gouvernement français conteste que la liste des exceptions prévues par la loi n° 78-753 soit plus large que celle figurant à l'article 3, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 90/313. La catégorie générale des «secrets protégés par la loi» aurait été introduite dans ladite loi afin de regrouper les divers régimes particuliers de confidentialité de données qui, au demeurant, ne présenteraient souvent aucun lien avec l'environnement.

52 Pour établir l'existence d'un manquement en l'espèce, le gouvernement français soutient qu'il appartenait à la Commission d'identifier les régimes particuliers qui ne sont pas conformes à la directive 90/313 et le recours aurait alors dû être dirigé contre ces régimes particuliers et non pas contre la catégorie générale des «secrets protégés par la loi».

53 Or, en l'occurrence, la Commission n'aurait pas été en mesure d'identifier un seul secret protégé par la loi qui ne serait pas couvert au titre de l'un des motifs de refus de communication énumérés à l'article 3, paragraphe 2, premier alinéa, de ladite directive, à savoir la «sécurité publique», le «secret commercial et industriel» ou la «confidentialité des données et/ou des dossiers personnels».

54 En outre, aucune plainte ni aucun recours n'auraient jamais été déposés par un particulier, ce qui prouverait que la notion de «secrets protégés par la loi», au sens de la réglementation française, n'est pas de nature à élargir indûment l'une des exceptions énumérées à l'article 3, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 90/313.

Appréciation de la Cour

55 En vue de statuer sur le bien-fondé de ce deuxième grief, il y a lieu de relever d'emblée qu'il ressort du libellé même de l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 90/313 que les informations relatives à l'environnement doivent être mises à la disposition de toute personne qui en fait la demande, sans que celle-ci soit obligée de faire valoir un intérêt, et que cette obligation incombe aux autorités publiques «sous réserve des dispositions prévues au présent article».

56 Ce n'est donc que par exception au principe de la liberté d'accès aux informations relatives à l'environnement, qui constitue le fondement de ladite directive, que l'article 3 de celle-ci énumère, à ses paragraphes 2 et 3, un certain nombre de motifs pouvant justifier un refus de communication de telles informations.

57 Il s'ensuit que, en tant qu'exceptions au principe de la communication des informations relatives à l'environnement qui constitue la finalité de la directive 90/313, ces motifs de refus doivent être interprétés de manière stricte, en sorte qu'il convient de considérer que les dérogations énoncées aux paragraphes 2 et 3 dudit article 3 font l'objet d'une énumération limitative et visent «certains cas particuliers clairement définis» dans lesquels «le refus de donner suite à une demande d'information relative à l'environnement peut se justifier» (voir septième considérant de la directive 90/313).

58 Or, en l'occurrence, il apparaît que la loi n° 78-753 a fait usage de l'intégralité des exceptions mentionnées à l'article 3, paragraphe 2, de la directive, parmi lesquelles figurent, de manière expresse et spécifique, les demandes d'informations ayant trait au secret des délibérations des autorités publiques, à la confidentialité des relations internationales, au secret de la défense nationale, à la sécurité publique, au secret en matière commerciale et industrielle ainsi qu'à la confidentialité des données personnelles.

59 Toutefois, l'article 6, premier alinéa, dernier tiret, de la loi n° 78-753 permet, en outre, aux autorités publiques de refuser la consultation ou la communication d'un document administratif dont la diffusion porterait atteinte «de façon générale, aux secrets protégés par la loi».

60 Un tel motif de refus, qui ne figure pas dans la liste limitative des exceptions énoncées à l'article 3, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 90/313, excède donc manifestement le champ d'application de ces exceptions.

61 Par ailleurs, le motif de refus en cause se borne à opérer un simple renvoi à «la loi», sans autre précision. Ainsi que la Commission le fait valoir à bon droit, un tel motif est libellé de manière si générale qu'il n'apparaît pas clairement quelles sont les hypothèses visées — autres que celles figurant aux tirets précédents dudit article 6, premier alinéa, qui recouvrent déjà l'ensemble des exceptions énumérées à l'article 3, paragraphe 2, de la directive 90/313 —, en sorte que ce motif de refus est susceptible de créer une insécurité juridique en ce qu'il ne garantit pas que les autorités publiques procéderont à sa mise en œuvre conformément à l'esprit de cette directive.

62 S'agissant de l'argument du gouvernement français selon lequel il n'y aurait jamais eu de plainte de particuliers au sujet de l'application incorrecte de l'article 3, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 90/313, il doit être rejeté au regard de la jurisprudence de la Cour, dont il résulte que le non-respect d'une obligation imposée par une règle de droit communautaire est en lui-même constitutif d'un manquement et que la considération que ce non-respect n'a pas engendré de conséquences négatives est dépourvue de pertinence (voir arrêts du 21 septembre 1999, Commission/Irlande, C-392/96, Rec. p. I-5901, points 60 et 61, et du 1er février 2001, Commission/France, C-333/99, Rec. p. I-1025, point 37). Il en découle également que l'argument selon lequel aucun cas contraire à la directive n'a été signalé dans la pratique ne saurait être retenu (voir arrêt du 28 février 1991, Commission/Allemagne, C-131/88, Rec. p. I-825, point 9).

63 Au vu des développements qui précèdent, il convient de constater que le deuxième grief de la Commission est également fondé.

Sur le grief tiré de l'absence de transposition de l'obligation de communication partielle d'informations relatives à l'environnement

Arguments des parties

64 La Commission fait grief au gouvernement français de ne pas avoir repris expressément dans la loi n° 78-753 l'obligation, énoncée à l'article 3, paragraphe 2, second alinéa, de la directive 90/313, de communiquer partiellement les informations relatives à l'environnement lorsqu'il est possible d'en retirer les mentions qui peuvent justifier un refus de communication.

65 Le gouvernement français n'a pas véritablement contesté ce grief devant la Cour.

Appréciation de la Cour

66 D'une part, la Cour a déjà jugé que l'article 3, paragraphe 2, second alinéa, de la directive 90/313 impose aux États membres l'obligation de communiquer celles des informations dont il est possible de retirer les mentions susceptibles d'être couvertes par la confidentialité ou le secret. Elle en a déduit que cette disposition met à la charge des États membres une obligation de résultat précise et régit directement la situation juridique des particuliers qui bénéficient ainsi du droit d'obtenir communication des informations dans les conditions énoncées à ladite disposition (arrêt du 9 septembre 1999, Commission/Allemagne, C-217/97, Rec. p. I-5087, point 33).

67 D'autre part, il est constant que, à l'expiration du délai imparti dans l'avis motivé, le droit français ne comportait aucune disposition de nature à transposer la règle édictée à l'article 3, paragraphe 2, second alinéa, de la directive 90/313.

68 En l'absence de toute disposition explicite concernant la communication partielle d'informations relatives à l'environnement dans la réglementation française, l'obligation d'une telle communication partielle n'est pas garantie de manière suffisamment claire et précise pour assurer la sécurité juridique et mettre les personnes susceptibles de présenter une demande d'information en mesure de connaître la plénitude de leurs droits (voir, en ce sens, arrêt du 9 septembre 1999, Commission/Allemagne, précité, points 34 et 35).

69 Dans ces conditions, le troisième grief de la Commission doit être accueilli.

Sur le grief tiré de l'absence de transposition de l'article 3, paragraphe 3, de la directive 90/313

Arguments des parties

70 La Commission fait valoir que, même si l'article 3, paragraphe 3, de la directive 90/313, qui permet aux autorités compétentes de rejeter une demande d'information abusive, formulée de manière trop générale ou portant sur des données ou documents inachevés ou internes, n'énonce qu'une faculté ouverte aux États membres, cette règle doit néanmoins être transposée formellement en droit interne dès lors qu'un État membre choisit de s'en prévaloir.

71 En effet, à défaut de transposition expresse, les particuliers ne seraient pas en mesure de connaître avec la clarté requise l'étendue des droits que ladite directive leur confère à cet égard. Le contexte juridique général que constitue, selon le gouvernement français, la jurisprudence du Conseil d'État en la matière ne serait pas suffisant pour garantir l'application de la disposition en cause d'une manière telle qu'il n'existerait aucun risque de mise en œuvre incorrecte de celle-ci.

72 Tout en ne contestant pas l'absence de tout texte national spécifique en la matière, le gouvernement français soutient, en revanche, que le contexte juridique interne, à savoir la loi n° 78-753 telle qu'interprétée par la jurisprudence du Conseil d'État, assure de manière claire et précise la possibilité pour une autorité publique de rejeter une demande obscure, abusive ou supposant la communication de documents inachevés ou internes.

73 L'article 3, paragraphe 3, de la directive 90/313 ne ferait que conférer aux autorités publiques une faculté qui aurait déjà été reconnue par le Conseil d'État et la simple codification de celle-ci ne serait pas de nature à protéger un quelconque droit des particuliers.

74 S'il est vrai que, en ce qui concerne le troisième grief de la Commission, une transposition explicite de l'article 3, paragraphe 2, second alinéa, de ladite directive serait de nature à conférer une publicité utile à cette disposition, en revanche, il n'en irait pas de même pour ce qui est du présent grief, qui concerne le paragraphe 3 de la même disposition. En effet, les notions d'abus de droit et d'acte préparatoire existeraient dans les ordres juridiques de la plupart des États membres, au nombre desquels figure la République française, et, au demeurant, elles ne s'appliqueraient pas uniquement en matière de droit d'accès à l'information relative à l'environnement. Dès lors, même si la directive 90/313 n'avait pas explicitement prévu la possibilité de refuser la communication en cas de demandes abusives ou formulées en des termes trop généraux, ou encore

portant sur des documents internes ou inachevés, les autorités nationales pourraient quand même se prévaloir de ces principes pour justifier une mesure de refus de communication. Une transposition formelle, outre qu'elle constituerait une simple réécriture de la jurisprudence du Conseil d'État, ne ferait que codifier des principes généraux largement connus et consacrés par une jurisprudence constante.

Appréciation de la Cour

75 Pour apprécier le bien-fondé du quatrième grief de la Commission, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, chacun des États membres destinataires d'une directive a l'obligation de prendre, dans son ordre juridique national, toutes les mesures nécessaires en vue d'assurer le plein effet de la directive, conformément à l'objectif qu'elle poursuit (voir, notamment, arrêt du 7 mai 2002, Commission/Suède, C-478/99, Rec. p. I-4147, point 15).

76 S'il est dès lors indispensable que la situation juridique découlant des mesures nationales de transposition 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 189, troisième alinéa, du traité, 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. Aussi la Cour a-t-elle itérativement jugé qu'une reprise formelle des prescriptions d'une directive dans une disposition légale expresse et spécifique n'est pas toujours requise, la mise en œuvre d'une directive pouvant, en fonction du contenu de celle-ci, se satisfaire d'un contexte juridique général. En particulier, l'existence de principes généraux de droit constitutionnel ou administratif peut rendre superflue la transposition par des mesures législatives ou réglementaires spécifiques à condition, toutefois, que ces principes garantissent effectivement la pleine application de la directive par l'administration

nationale et que, au cas où la disposition en cause de la directive vise à créer des droits pour les particuliers, la situation juridique découlant de ces principes soit suffisamment précise et claire et que les bénéficiaires soient mis en mesure de connaître la plénitude de leurs droits et, le cas échéant, de s'en prévaloir devant les juridictions nationales (voir, notamment, arrêts du 23 mai 1985, Commission/Allemagne, 29/84, Rec. p. 1661, points 22 et 23, ainsi que du 9 septembre 1999, Commission/Allemagne, précité, points 31 et 32).

77 En conséquence, il importe dans chaque cas d'espèce de déterminer la nature de la disposition, prévue par une directive, sur laquelle porte le recours en manquement en vue de mesurer l'étendue de l'obligation de transposition incombant aux États membres.

78 Pour ce qui est de la présente affaire, il y a lieu de constater que, contrairement à une disposition telle que l'article 3, paragraphe 2, second alinéa, de la directive 90/313, qui confère aux particuliers un droit précis à la communication partielle des informations relatives à l'environnement dont il est possible de retirer les mentions non communicables (voir, à cet égard, les points 66 et 68 du présent arrêt), l'article 3, paragraphe 3, de la même directive ne fait qu'accorder aux États membres une simple faculté (ainsi qu'il ressort clairement de l'utilisation du verbe «peut») de refuser de faire droit à une demande d'information dans certains cas déterminés et, surtout, cette disposition ne confère aucun droit concret à des particuliers, pas plus d'ailleurs qu'elle ne leur impose une obligation précise et déterminée. Ladite disposition se borne au contraire à prévoir la possibilité, pour les seules autorités publiques, de refuser la communication de telles informations dans certains cas limitativement énumérés.

79 Au demeurant, au point 33 de l'arrêt du 9 septembre 1999, Commission/Allemagne, précité, la Cour a déjà opéré, à propos de la même directive 90/313, une distinction similaire entre, d'une part, l'article 3, paragraphe 2, second alinéa, de celle-ci et, d'autre part, le paragraphe 2, premier alinéa, de ce même

article; or, au regard de son libellé, cette dernière disposition est en tous points comparable audit article 3, paragraphe 3, en cause dans le cadre du présent grief.

80 Il résulte de ce qui précède que, s'agissant de l'article 3, paragraphe 3, de la directive 90/313, la transposition de celle-ci n'exige pas la reprise formelle et textuelle de ladite disposition en droit national, mais peut se satisfaire d'un contexte juridique général, dès lors que celui-ci assure effectivement la pleine application de cette directive d'une manière suffisamment claire et précise.

81 S'agissant tout particulièrement d'une disposition telle que l'article 3, paragraphe 3, de la directive 90/313, l'exigence d'une transposition spécifique serait d'une utilité pratique très réduite, étant donné que cette disposition est rédigée de manière très générale et énonce des règles qui revêtent le caractère de principes généraux communs aux ordres juridiques des États membres.

82 Aussi le respect d'une disposition d'une directive présentant ces caractéristiques doit-il être assuré essentiellement lors de son application concrète à une situation donnée, indépendamment de sa transposition formelle et textuelle en droit national.

83 Dans ces conditions, doit être considéré comme suffisant pour assurer une transposition valable de l'article 3, paragraphe 3, de la directive 90/313 un contexte juridique général se traduisant, en l'espèce, par l'existence de notions dont le contenu est clair et précis et qui sont appliquées dans le cadre d'une jurisprudence constante du Conseil d'État.

84 Il ressort ainsi de la jurisprudence de la Cour que la portée des dispositions législatives, réglementaires ou administratives nationales doit s'apprécier compte tenu de l'interprétation qu'en donnent les juridictions nationales (voir, notamment, arrêt du 29 mai 1997, Commission/Royaume-Uni, C-300/95, Rec. p. I-2649, point 37). De la même manière, il convient de prendre en considération l'interprétation donnée par ces juridictions s'agissant des principes généraux du droit consacrés dans l'ordre juridique interne.

85 En l'occurrence, aucun élément en possession de la Cour n'indique qu'un contexte juridique général tel que celui invoqué par le gouvernement français n'est pas de nature à garantir effectivement la pleine application de la directive 90/313.

86 En effet, la Commission n'a invoqué à l'appui de son quatrième grief aucune décision des juridictions françaises qui aurait consacré une interprétation de la loi n° 78-753 non conforme à l'article 3, paragraphe 3, de ladite directive et, par ailleurs, rien ne permet de considérer, à la lumière des éléments du dossier, que ces juridictions n'interpréteraient pas le droit national à la lumière du texte et de la finalité de cette directive et n'assureraient pas effectivement la pleine application de celle-ci, en conformité avec les exigences de l'article 189, troisième alinéa, du traité.

87 Étant donné qu'il incombe à la Commission d'établir l'existence du manquement allégué, en apportant à la Cour les éléments nécessaires à la vérification par celle-ci de l'existence de ce manquement, sans pouvoir se fonder sur une présomption quelconque (voir, notamment, arrêt Commission/Royaume-Uni, précité, point 31), le quatrième grief de la Commission doit être rejeté.

Sur le grief tiré de l'existence de décisions implicites de rejet non motivées

Arguments des parties

88 Selon la Commission, le mécanisme du droit français dit «du rejet implicite», prévu à l'article 2 du décret n° 88-465, en vertu duquel le silence gardé pendant plus d'un mois par l'autorité compétente saisie d'une demande de communication de documents administratifs vaut décision de refus, est incompatible avec l'article 3, paragraphe 4, de la directive 90/313.

89 En effet, cette dernière disposition comporterait clairement l'obligation dans le chef de l'autorité publique concernée de motiver toute décision de refus de communiquer l'information demandée. En revanche, le mécanisme du refus tacite, tel qu'il résulte de l'article 2 du décret n° 88-465, reviendrait à supprimer la portée obligatoire de l'exigence de motivation imposée par l'article 3, paragraphe 4, de ladite directive.

90 Dans sa réplique, la Commission ajoute que l'application dudit décret a pour effet d'instaurer une possibilité de motivation tardive, c'est-à-dire en dehors du délai de deux mois prévu à l'article 3, paragraphe 4, de la directive 90/313, des décisions implicites de rejet de la demande d'information. Or, il ressortirait de cette disposition que la motivation doit être concomitante à l'adoption de la décision de rejet et ne peut pas faire l'objet d'une régularisation a posteriori. La même conclusion résulterait de l'arrêt du 26 novembre 1981, Michel/Parlement (195/80, Rec. p. 2861, point 22).

91 Certes, la possibilité offerte au particulier par l'article 5 de la loi n° 79-587 d'obtenir communication des motifs de toute décision implicite de rejet dans le

mois suivant la date d'introduction d'une demande présentée à cet effet pourrait aboutir au respect du délai de deux mois prévu à l'article 3, paragraphe 4, de la directive 90/313, mais à la seule condition — essentiellement théorique — que le demandeur réagisse immédiatement au silence gardé par l'administration pendant un mois. En tout état de cause, cette procédure mettrait à la charge de l'intéressé l'obligation, non prévue par cette directive, de solliciter la communication de la motivation de la décision de rejet en cause.

92 Le gouvernement français rétorque, à titre principal, que l'article 3, paragraphe 4, de la directive 90/313 impose à l'autorité publique deux obligations distinctes, énoncées dans deux phrases indépendantes l'une de l'autre. Ainsi, en application de la première phrase de cette disposition, l'administration devrait répondre à une demande d'information dans les meilleurs délais et au plus tard dans les deux mois suivant l'introduction de celle-ci. Conformément à la seconde phrase de la même disposition, l'autorité publique devrait motiver le refus de communiquer l'information. Puisque la seconde phrase ne comporte aucun renvoi à la première, il ne saurait être soutenu que cette disposition exigerait une concomitance entre le refus de communication de l'information demandée et la motivation de celui-ci. En outre, la seconde phrase dudit article 3, paragraphe 4, n'enfermerait l'obligation de motivation dans aucun délai préfixé. Il s'ensuivrait que cette obligation est subordonnée à la seule condition que la motivation intervienne dans un délai qui doit être raisonnable pour ne pas priver d'effet utile la disposition en cause.

93 Ledit gouvernement ajoute, à titre subsidiaire, que la première phrase de l'article 7 de la loi n° 78-753 comporte clairement l'obligation pour l'administration de motiver toute décision de refus de communication, étant également précisé que cette réponse doit être écrite. Toutefois, dans l'hypothèse où, en contradiction avec la règle imposée audit article 7, une autorité publique peu diligente n'aurait pas fourni de réponse à une demande d'information, la réglementation nationale aurait prévu la fiction d'une décision implicite de rejet, destinée à protéger les particuliers en évitant que, en cas de silence de l'administration, ils soient privés, par l'inexistence d'un acte à attaquer, de la possibilité de former un recours juridictionnel. Il serait dans ces conditions erroné de considérer que ce mécanisme permet à l'administration de ne pas donner une réponse motivée à la demande qui lui a été soumise.

94 Au demeurant, même en cas de décision implicite de rejet, la situation serait régie par l'article 5 de la loi n° 79-587, en vertu duquel le particulier disposerait d'une voie de recours gracieux pour obtenir la motivation à laquelle il a droit.

Appréciation de la Cour

95 La Commission ne fait pas grief à la République française de ne pas avoir formellement transposé l'obligation générale, inscrite à l'article 3, paragraphe 4, première phrase, de la directive 90/313, de répondre à une demande d'informations relatives à l'environnement au plus tard dans un délai de deux mois.

96 En effet, la Commission limite son grief à l'hypothèse particulière du rejet implicite tel que prévu en droit français.

97 À cet égard, la Commission souligne essentiellement le fait que le mécanisme prévu à l'article 2 du décret n° 88-465 aurait pour effet de supprimer l'obligation de motivation «dès l'origine et en toute hypothèse» de chaque décision de refus. Au cours de la procédure écrite, elle a insisté sur le fait que la motivation du refus doit être concomitante à la décision elle-même, en sorte que le mécanisme du rejet implicite serait en lui-même incompatible avec la directive 90/313.

98 La Commission ajoute que la faculté pour le demandeur d'obtenir communication des motifs n'est pas davantage conforme à la directive 90/313. En effet, d'une part, cette possibilité imposerait au demandeur une charge non prévue par celle-ci, qui comporterait l'obligation de motiver d'office la décision de refus de communication, indépendamment d'une demande préalable en ce sens. D'autre

part, une telle communication des motifs du refus interviendrait presque toujours en dehors du délai de deux mois prescrit par cette directive, le respect de ce délai exigeant que le demandeur intervienne immédiatement au terme d'un mois de silence gardé par l'administration et que cette dernière réagisse effectivement dans le mois qui suit.

99 En vue de statuer sur le bien-fondé de cette argumentation, force est de constater, tout d'abord, que l'article 7 de la loi n° 78-753 prévoit expressément que le refus de communication doit prendre la forme d'une «décision écrite motivée».

100 L'obligation de motivation de toute décision de refus résulte ainsi du libellé même de ladite loi.

101 Par ailleurs, le gouvernement français soutient, sans être contredit sur ce point par la Commission, que, en droit français, l'absence de motivation des décisions administratives défavorables concernant les personnes physiques et morales constitue un vice sanctionné par les juridictions compétentes.

102 Ledit gouvernement ajoute que la fiction de la décision implicite de rejet n'a nullement pour objet de permettre à l'administration de méconnaître cette obligation de motivation, mais qu'elle tend à protéger les administrés qui, dans l'hypothèse d'un manque de diligence de la part de l'autorité publique, disposent ainsi d'une possibilité de recours juridictionnel contre la décision de rejet que le silence gardé par l'administration pendant plus d'un mois est réputé valoir. Le mécanisme du rejet déduit de l'absence de réaction de l'autorité compétente n'a ainsi aucunement pour fonction d'éluder l'obligation de motivation incombant à l'administration.

103 Il y a lieu de relever, ensuite, que le libellé de l'article 3, paragraphe 4, de la directive 90/313 n'est pas univoque en ce qui concerne le point de droit à résoudre dans la présente affaire.

104 En effet, le libellé de cette disposition ne permet pas d'apporter une réponse claire à la question de savoir s'il implique, ainsi que la Commission le soutient, que la motivation doit être concomitante à la décision de rejet ou, comme cette institution l'a précisé lors de l'audience, si les motifs doivent à tout le moins être communiqués dans les deux mois suivant l'introduction de la demande initiale, ou si, au contraire, les deux phrases que comporte ladite disposition ne présentent pas de lien direct entre elles, en sorte que, comme le fait valoir le gouvernement français, la seconde n'enferme l'obligation de motivation dans aucun délai préfix — sous réserve de l'application du principe du délai raisonnable apprécié in concreto — et permet ainsi une communication ultérieure des motifs de cette décision de rejet.

105 Dans ce contexte, le gouvernement français a tenu un raisonnement a contrario consistant à invoquer une proposition de modification de la directive 90/313 dont la rédaction, à la supposer adoptée, consacrerait à l'avenir la thèse de la concomitance de la décision de rejet et de la communication des motifs de celle-ci.

106 En effet, l'article 4, paragraphe 4, de la position commune (CE) n° 24/2002 du Conseil, du 28 janvier 2002, en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313 (JO C 113, p. 1), est libellé comme suit: «Le refus de mettre à disposition tout ou partie des informations demandées est notifié au demandeur [...] dans les délais visés à l'article 3, paragraphe 2, point a), ou, selon le cas, point b). La notification indique les motifs du refus et donne des renseignements sur la procédure de recours prévue en application de l'article 6».

107 La volonté des institutions communautaires compétentes de modifier le texte de l'article 3, paragraphe 4, de la directive 90/313, en vue de clarifier sa portée, pourrait effectivement constituer un indice selon lequel cette disposition, dans sa rédaction actuelle, n'exige pas la communication concomitante de la décision de rejet et des motifs de celle-ci. À tout le moins, la modification envisagée fait apparaître qu'une telle exigence ne résulte pas clairement du texte actuellement en vigueur.

108 Au demeurant, la Commission a elle-même assoupli sa position en soutenant, lors de l'audience, que la motivation de la décision de rejet doit, en tout état de cause, intervenir dans les deux mois suivant l'introduction de la demande initiale, ce qui revient à admettre qu'elle peut être dissociée du refus lui-même.

109 Il convient de préciser, enfin, que le point 22 de l'arrêt Michel/Parlement, précité, qui est invoqué par la Commission, ne saurait être appliqué par analogie à la présente affaire, étant donné que cet arrêt a été rendu dans un contexte différent de celui dans lequel s'inscrit le présent recours.

110 Il importe, en revanche, de relever que, au point 15 de l'arrêt du 15 octobre 1987, Heylens e.a. (222/86, Rec. p. 4097), la Cour a expressément reconnu la possibilité pour l'administration de faire connaître les motifs d'une décision de refus dans une communication ultérieure.

111 Au vu de ce qui précède, il y a lieu de considérer que, contrairement à ce que soutient la Commission, la fiction selon laquelle le silence gardé par l'administration vaut décision de rejet implicite ne peut pas, en tant que telle, être tenue pour incompatible avec les exigences de la directive 90/313 au seul motif qu'une décision de rejet tacite ne comporte, par définition, aucune motivation. En outre, en l'état actuel du droit communautaire, la prétendue nécessité de la concomitance entre la décision de rejet et la communication des motifs de celle-ci ne trouve pas d'élément suffisant de nature à en établir le bien-fondé dans le texte de ladite directive.

112 En revanche, la circonstance que, conformément à la réglementation française, l'intéressé est, en cas de silence de l'administration, tenu de demander à celle-ci, dans un certain délai, la communication des motifs de la décision de rejet de sa demande d'information n'est à l'évidence conforme ni au texte de l'article 3, paragraphe 4, de la directive 90/313 ni à l'esprit de cette dernière.

113 D'une part, il ressort clairement du libellé même de ladite disposition, selon laquelle «le refus [...] doit être motivé», que la motivation de toute décision de rejet constitue une obligation dans le chef de l'administration. Le fait de considérer cette exigence comme une simple faculté pour l'administré de demander les motifs de cette décision réduirait considérablement la portée d'une telle obligation.

114 D'autre part, la finalité de la directive 90/313 est de garantir le libre accès aux informations en matière d'environnement, sans que le demandeur ait à faire valoir un intérêt pour justifier sa demande, ainsi que d'éviter toute restriction à cette liberté d'accès (voir, en ce sens, arrêt du 9 septembre 1999, Commission/ Allemagne, précité, points 47 et 58).

115 Il s'ensuit que l'article 3, paragraphe 4, de ladite directive exige que l'autorité publique fournisse d'office les motifs de sa décision de rejet d'une demande d'informations relatives à l'environnement, sans que le demandeur ait à présenter une demande en ce sens, même si, dans l'hypothèse d'un silence gardé par l'administration, ces motifs peuvent être communiqués à ce dernier à une date ultérieure.

116 S'agissant du délai dans lequel cette communication des motifs doit intervenir en cas de rejet tacite d'une telle demande d'information, il importe de relever que ne saurait être retenue l'interprétation du gouvernement français selon laquelle la directive 90/113 ne prévoirait aucun délai précis à cet égard, en sorte qu'il conviendrait d'appliquer un délai raisonnable.

117 En effet, cette interprétation serait de nature à priver l'article 3, paragraphe 4, de la directive 90/313 d'une partie substantielle de son effet utile.

118 Au contraire, il convient de considérer que, dans l'hypothèse d'un rejet implicite d'une demande d'informations relatives à l'environnement, la communication des motifs de ce rejet doit intervenir dans les deux mois suivant l'introduction de la demande initiale, étant donné que ladite communication doit, dans ce cas de figure, être regardée comme constituant une «réponse» au sens de l'article 3, paragraphe 4, de ladite directive.

119 En conséquence, il y a lieu de conclure que le cinquième grief de la Commission est fondé dans la seule mesure où il a pour objet de reprocher à la République française de ne pas avoir prévu, dans l'hypothèse d'une décision implicite de rejet d'une demande d'informations relatives à l'environnement, que les autorités publiques sont tenues de fournir d'office et au plus tard dans les deux mois suivant l'introduction de la demande initiale les motifs de ce rejet. Ledit grief doit, en revanche, être rejeté pour le surplus.

120 Compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de constater que:

— en limitant l'obligation de communication d'informations relatives à l'environnement aux «documents administratifs» au sens de la loi n° 78-753;

— en prévoyant, parmi les motifs de refus de communication de telles informations, un motif tiré de ce que la consultation ou la communication du document porterait atteinte «de façon générale, aux secrets protégés par la loi»;

— en ne prévoyant pas dans la réglementation nationale de disposition selon laquelle les informations relatives à l'environnement font l'objet d'une communication partielle, lorsqu'il est possible d'en retirer les mentions ayant trait aux intérêts visés à l'article 3, paragraphe 2, de la directive 90/313 qui peuvent dès lors justifier un refus de communication, et

— en ne prévoyant pas, dans l'hypothèse d'une décision implicite de rejet d'une demande d'informations relatives à l'environnement, que les autorités publiques sont tenues de fournir d'office et au plus tard dans les deux mois suivant l'introduction de la demande initiale les motifs de ce rejet,

la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 2, sous a), et 3, paragraphes 1, 2 et 4, de ladite directive.

121 Il convient de rejeter le recours pour le surplus.

Sur les dépens

122 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation de la République française et cette dernière ayant succombé en l'essentiel de ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre)

déclare et arrête:

1) En limitant l'obligation de communication d'informations relatives à l'environnement aux «documents administratifs» au sens de la loi n° 78-753, du 17 juillet 1978, portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal;

en prévoyant, parmi les motifs de refus de communication de telles informations, un motif tiré de ce que la consultation ou la communication du document porterait atteinte «de façon générale, aux secrets protégés par la loi»;

en ne prévoyant pas dans la réglementation nationale de disposition selon laquelle les informations relatives à l'environnement font l'objet d'une communication partielle, lorsqu'il est possible d'en retirer les mentions ayant trait aux intérêts visés à l'article 3, paragraphe 2, de la directive 90/313/CEE du Conseil, du 7 juin 1990, concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, qui peuvent dès lors justifier un refus de communication, et

en ne prévoyant pas, dans l'hypothèse d'une décision implicite de rejet d'une demande d'informations relatives à l'environnement, que les autorités publiques sont tenues de fournir d'office et au plus tard dans les deux mois suivant l'introduction de la demande initiale les motifs de ce rejet,

la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 2, sous a), et 3, paragraphes 1, 2 et 4, de ladite directive.

2) Le recours est rejeté pour le surplus.

3) La République française est condamnée aux dépens.

Puissochet Schintgen Skouris

Macken Cunha Rodrigues

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 26 juin 2003.

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

J.-P. Puissochet