Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M^ME ELEANOR SHARPSTON
présentées le 22 juin 2011 [1]

Affaire C-204/09

Flachglas Torgau GmbH
contre
Bundesrepublik Deutschland

[demande de décision préjudicielle formée par le Bundesverwaltungsgericht (Allemagne)]

«Accès aux informations environnementales détenues par les autorités publiques — Convention d'Aarhus — Directive 2003/4/CE — Organes agissant dans l'exercice de pouvoirs législatifs — Confidentialité des délibérations prévue en droit»

1. Conformément à la directive 2003/4/CE [2], les autorités publiques sont, en principe, tenues de mettre les informations environnementales qu'elles détiennent ou qui sont détenues pour leur compte à la disposition de tout demandeur. Cependant, la directive autorise les États membres à exclure les organismes publics agissant dans l'exercice de pouvoirs législatifs de la définition d'«autorité publique». En outre, l'accès à certains types de documents peut être refusé et il en va de même lorsque la divulgation risque de porter atteinte à la confidentialité des délibérations des autorités, lorsque cette confidentialité est prévue en droit.

2. Le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale) (Allemagne) aimerait, notamment, savoir dans quelle mesure les autorités de l'exécutif peuvent être considérées comme agissant dans l'exercice de pouvoirs législatifs et obtenir des éclaircissements sur d'éventuelles limitations dans le temps de l'exclusion susmentionnée ainsi que sur ce que recouvre précisément le critère de confidentialité des délibérations «prévue en droit».

1 — Langue originale: l'anglais.

2 — Directive 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, ci-après la «directive»).

I – La convention d'Aarhus

3. L'Union européenne, les États membres et 19 autres États sont parties à la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ci-après la «convention»), qui est entrée en vigueur le 30 octobre 2001. La convention repose sur trois piliers, à savoir l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice. Son préambule comporte notamment les considérants suivants:

«Reconnaissant que, dans le domaine de l'environnement, un meilleur accès à l'information et la participation accrue du public au processus décisionnel permettent de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement, contribuent à sensibiliser le public aux problèmes environnementaux, lui donnent la possibilité d'exprimer ses préoccupations et aident les autorités publiques à tenir dûment compte de celles-ci,

Cherchant par là à favoriser le respect du principe de l'obligation redditionnelle et la transparence du processus décisionnel et à assurer un appui accru du public aux décisions prises dans le domaine de l'environnement,

Reconnaissant qu'il est souhaitable que la transparence règne dans toutes les branches de l'administration publique et invitant les organes législatifs à appliquer les principes de la présente Convention dans leurs travaux».

4. Aux termes de l'article 2, paragraphe 2, de la convention, l'expression «autorité publique» désigne notamment «[l']administration publique à l'échelon national ou régional» et toute autre personne physique ou morale assumant des tâches, des responsabilités ou des fonctions publiques, notamment en ce qui concerne l'environnement, mais n'englobe pas, en revanche, «les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs».

5. L'article 4 de la convention, qui introduit le premier pilier, s'intitule «Accès à l'information sur l'environnement». En vertu des deux premiers paragraphes qui le composent, les parties sont essentiellement tenues de faire en sorte que les autorités publiques mettent, aussi vite que possible, les informations sur l'environnement qui leur sont demandées à la disposition du public, sans que celui-ci ait à faire valoir un intérêt particulier. L'article 4, paragraphe 4, de la convention énonce les motifs de rejet d'une demande. Aux termes de cet article 4, paragraphe 4, sous a), ceux-ci incluent les cas dans lesquels la divulgation des informations aurait, entre autres, des incidences défavorables sur «[l]e secret des délibérations des autorités publiques, lorsque ce secret est prévu par le droit interne». Ledit article 4, paragraphe 4, in fine, dispose que «[l]es 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».

6. Dans le cadre du deuxième pilier, l'article 8 de la convention, bien qu'il ne concerne pas directement l'accès à l'information, a été évoqué au cours de la procédure. Il s'intitule «Participation du public durant la phase d'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale» et prévoit notamment que «[c]haque [p]artie 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». À cet effet, les parties doivent fixer des délais suffisants pour permettre une participation effective, mettre un projet de réglementation à la disposition du public, donner à celui-ci la possibilité de formuler des observations, directement ou par l'intermédiaire d'organes consultatifs représentatifs, et tenir compte des résultats de la consultation publique dans toute la mesure du possible.

7. L'article 9 consacre le troisième pilier de la convention et traite de l'accès à la justice. Cet article fait notamment obligation aux parties à la convention de veiller à ce que toute personne insatisfaite de la réponse apportée à sa demande d'informations ait accès à une procédure de recours juridictionnel véritable donnant lieu à des mesures adéquates et efficaces.

8. La convention a été approuvée au nom de la Communauté européenne par la décision 2005/370/CE du Conseil [3], dont l'annexe contient une déclaration de la Communauté (ci-après la «déclaration»), libellée comme suit dans sa partie pertinente:

«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]. 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]».

9. Lors de la ratification de la convention le 20 mai 2005, le Royaume de Suède a formulé une réserve dont la partie pertinente en l'espèce énonce que «[l]a Suède formule une réserve à propos de l'article 9.1 pour ce qui est de la possibilité de former un recours devant une instance judiciaire contre les décisions prises par le Parlement, le Gouvernement et les ministres sur les questions touchant la publication de documents officiels». La République fédérale d'Allemagne a ratifié la convention le 15 janvier 2007 sans formuler aucune réserve.

II – La directive

10. La directive a été adoptée en 2003 avant que le Conseil de l'Union européenne n'approuve la convention. Il ressort clairement du cinquième considérant de son préambule qu'elle visait à faire en sorte que ce qui était alors le droit communautaire soit compatible avec la convention pour que celle-ci puisse être conclue par la Communauté. La directive porte sur le premier pilier de la convention ainsi que sur les parties du troisième pilier qui revêtent de l'importance pour l'accès à l'information.

11. Le seizième considérant du préambule est libellé comme suit:

«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 […]»

12. L'article 1^er, sous a), de la directive précise que l'un des objectifs de la directive est 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».

3 — Décision du 17 février 2005 relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de 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 (JO L 124, p. 1). Le texte de la convention est reproduit aux pages 4 et suivantes de cette édition du *Journal officiel de l'Union européenne*.

13. La première phrase de l'article 2, paragraphe 2, de la directive définit l'«autorité publique» comme un «gouvernement ou toute autre administration publique, y compris les organes consultatifs publics, au niveau national, régional ou local» et, de nouveau, comme toute personne physique ou morale ayant des responsabilités ou des fonctions publiques en rapport avec l'environnement. Aux termes de la deuxième et de la troisième phrase de cet article, «[l]es 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» [4].

14. Aux termes de l'article 3, paragraphe 1, de la directive:

«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.»

15. Les passages pertinents de l'article 4 de la directive sont libellés comme suit:

«1. Les États membres peuvent prévoir qu'une demande d'information environnementale peut être rejetée dans les cas où:

[…]

d) la demande concerne des documents en cours d'élaboration ou des documents et données inachevés;

e) la demande concerne des communications internes, en tenant compte de l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public.

[…]

2. 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, [point] a) […], prévoir qu'une demande soit rejetée lorsqu'elle concerne des informations relatives à des émissions dans l'environnement.

[…]

4 — L'article 6 s'inspire de l'article 9 de la convention et prévoit un recours administratif et juridictionnel des décisions relatives à l'accès à l'information.

4. Les informations environnementales détenues par des autorités publiques ou pour leur compte et ayant fait l'objet d'une demande sont mises partiellement à la disposition du demandeur lorsqu'il est possible de dissocier les informations relevant du champ d'application du paragraphe 1, points d) et e), ou du paragraphe 2, des autres informations demandées.

[…]»

III – Le droit allemand

16. L'Umweltinformationsgesetz (loi sur l'information en matière d'environnement, ci-après l'«UIG») a transposé la directive en droit fédéral allemand.

17. L'article 2, paragraphe 1, premier alinéa, de l'UIG inclut le «gouvernement et les autres administrations publiques» parmi les autorités publiques soumises à l'obligation d'information. Cependant, ledit article 2, paragraphe 1, premier alinéa, sous a), exclut expressément «les autorités fédérales suprêmes intervenant dans le cadre de la procédure législative ou édictant des décrets d'application ['Rechtsverordnungen']».

18. Conformément à l'article 8, paragraphe 1, point 2, de l'UIG, lorsque la divulgation des informations porterait atteinte à la confidentialité des délibérations des administrations soumises à l'obligation d'information au sens de l'article 2, paragraphe 1, de cette loi, il convient de rejeter la demande, sauf si un intérêt public supérieur justifie la divulgation des informations. Toutefois, l'accès aux informations environnementales relatives aux émissions ne saurait être refusé de ce chef. Conformément audit article 8, paragraphe 2, point 2, il convient également de rejeter une demande portant sur des communications internes à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation.

19. Certaines dispositions de la Verwaltungsverfahrensgesetz (loi sur la procédure administrative, ci-après la «VwVfG») ont également été citées.

20. Aux termes de l'article 28, paragraphe 1, de la VwVfG:

«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.»

21. L'article 29, paragraphes 1 et 2, de la VwVfG est libellé comme suit:

«(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 de ses tâches 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.»

22. L'article 68, paragraphe 1, de la VwVfG prévoit notamment que les débats oraux ne sont pas publics, mais que la présence de tiers peut être autorisée, sauf opposition d'une partie.

IV – Les faits, la procédure et les questions préjudicielles

23. Flachglas Torgau GmbH (ci-après «Flachglas Torgau») est un fabricant de verre qui participe à l'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre. Dans ce contexte, Flachglas Torgau a demandé au ministère fédéral de l'Environnement (ci-après le «Ministère») de lui communiquer des informations en sa possession concernant la loi sur l'allocation des quotas d'émission de gaz à effet de serre pour la période allant de 2005 à 2007 [5].

24. Les informations demandées concernaient à la fois la procédure législative conduisant à l'adoption de ladite loi et sa mise en œuvre. Elles portaient, en particulier, sur des notes et avis internes du Ministère ainsi que sur sa correspondance, courriers électroniques compris, avec l'Umweltbundesamt (administration allemande responsable de l'échange des quotas d'émission), une autorité indépendante.

25. Le Ministère a rejeté l'ensemble de la demande. S'agissant de l'information relative à sa participation à la procédure législative, le Ministère a considéré que, en vertu de l'article 2, paragraphe 1, point 1, sous a), de l'UIG, il ne constituait pas une «autorité publique soumise à l'obligation d'information». Les autres informations, qui provenaient de délibérations confidentielles auxquelles la divulgation pouvait porter atteinte, étaient couvertes par l'article 8, paragraphe 1, point 2, de l'UIG. Enfin, ses communications internes étaient protégées par l'article 8, paragraphe 2, point 2, de l'UIG et aucun intérêt public supérieur ne justifiait la divulgation des informations.

26. Flachglas Torgau a contesté la décision de rejet devant le Verwaltungsgericht (tribunal administratif) qui a fait droit pour partie au recours de la requérante. À la suite de l'appel de la requérante et de l'appel incident du défendeur, l'Oberverwaltungsgericht (Cour administrative d'appel) a jugé que le Ministère avait agi dans le cadre de la procédure législative et que, en vertu de l'article 2, paragraphe 1, point 1, sous a), de l'UIG, il n'était pas soumis à l'obligation d'information, dans la mesure où il participait à l'élaboration des lois par un travail de préparation et d'accompagnement. L'Oberverwaltungsgericht a, cependant, également jugé que le Ministère ne pouvait invoquer la confidentialité de délibérations comme motif de rejet et qu'il n'avait pas établi dans quelle mesure la divulgation des informations porterait atteinte à la confidentialité des consultations. Il a ordonné au Ministère de revoir sa décision en tenant compte de son arrêt.

27. Les deux parties ont introduit un recours devant le Bundesverwaltungsgericht. Flachglas Torgau a soutenu que le droit de l'Union ne permettait pas d'exempter les ministères agissant dans le cadre de la procédure législative parlementaire de l'obligation d'information et que, en tout état de cause, la protection conférée par la participation à la préparation d'une loi prenait fin avec la promulgation de celle-ci. La requérante a également soutenu que le Ministère ne pouvait pas invoquer la confidentialité de délibérations comme motif de rejet, car, en vertu du droit de l'Union, la confidentialité doit être requise par une disposition expresse, étrangère au droit général de l'information en matière d'environnement.

28. Le Bundesverwaltungsgericht a posé à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) a) L'article 2, [paragraphe 2], deuxième phrase, de [la directive] doit-il être interprété en ce sens que seuls les organes et 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 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?

5 — Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007.

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

c) Les organes ou 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 de délibérations, au sens de l'article 4, paragraphe 2, première phrase, sous a), de [la directive], est-elle prévue en droit lorsque les dispositions du droit national édictées pour transposer [la directive] 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, première phrase, sous a), de [la directive] 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?»

29. Flachglas Torgau, le gouvernement allemand et la Commission européenne ont tous présenté des observations écrites et orales à la Cour.

V – Appréciation

A – *Approche interprétative de la directive*

30. La convention et la directive traduisent la volonté de garantir une transparence accrue. Les travaux préparatoires [6] et les préambules [7] de chacun de ces textes mettent l'accent sur la transparence et l'accès à l'information, notamment au regard de la possibilité pour les citoyens de demander des comptes aux autorités publiques. En effet, nul ne saurait nier que la transparence est généralement bénéfique. L'accès du public à l'information peut notamment encourager les décideurs à recourir à de meilleures pratiques sur la base de cette information.

31. Certes, il n'est pas question d'instaurer une transparence illimitée. S'il est indéniable qu'un système basé sur la transparence présente bien des avantages, il n'en est pas moins largement admis que la transparence peut donner lieu à des difficultés, comme l'a souligné le gouvernement allemand. Cependant, tout en admettant ces difficultés, la Cour tend, dans des contextes similaires, à opter pour une interprétation favorisant la transparence [8].

6 — Voir projet de lignes directrices pour l'accès à l'information sur l'environnement et la participation du public à la prise de décisions en matière d'environnement, établi à Sofia (Bulgarie) en 1995, projet de la convention d'Aarhus (CEP/AC.3/R.1, p. 2) (tous deux disponibles sur le site Internet http://www.unece.org/env/pp/archives.htm), proposition initiale de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès du public à l'information environnementale [COM(2000) 402 final, p. 4] et point 1.3 de l'avis exprimé sur cette proposition par le Comité économique et social (JO 2001, C 116, p. 43).

7 — Voir points 3 et 10 des présentes conclusions.

8 — Voir, par exemple, arrêts du 17 juin 1998, Mecklenburg (C-321/96, Rec. p. I-3809, point 25), et du 17 février 2009, Azelvandre (C-552/07, Rec. p. I-987, point 52).

32. Par conséquent, en cas d'ambiguïté, la directive doit être interprétée de manière à privilégier la transparence et l'accès à l'information. Toute disposition limitant la portée de la directive à cet égard — telle que l'article 2, paragraphe 2, qui permet une limitation de la catégorie des autorités tenues de mettre les informations à la disposition du public, ou l'article 4, paragraphes 1 et 2, aux termes duquel la divulgation des informations peut être refusée dans certaines circonstances — doit être interprétée de manière stricte. En effet, en ce qui concerne ces dispositions, la directive prévoit elle-même que les motifs de refus doivent être interprétés de manière restrictive.

B – *Sur la première question*

33. Conformément à l'article 2, paragraphe 2, de la directive, la République fédérale d'Allemagne a exempté «les autorités fédérales suprêmes, intervenant dans le cadre de la procédure législative ou édictant des décrets d'application», de l'obligation de mise à la disposition des informations environnementales. En l'espèce, l'autorité à laquelle il a été demandé de communiquer des informations était non pas un organe parlementaire, mais un ministère fédéral. Par sa première question, composée de trois sous-parties, la juridiction de renvoi souhaite, en substance, savoir, premièrement, si la directive autorise l'exclusion d'organes dont le rôle dans le cadre de la procédure législative consiste uniquement à présenter des projets de loi et à formuler des observations sur de tels projets [point a)], deuxièmement, s'il est possible, en définitive, d'exclure des organes dont les décisions font déjà l'objet d'une procédure de recours [point b)] et, troisièmement, si l'exclusion éventuelle n'est permise que pour la durée de la procédure législative [point c)]. J'examinerai, cependant, le point b), qui, selon toute logique, apparaît devoir être traité en priorité, avant le point a), qui semble, quant à lui, être plus étroitement lié au point c).

1. Sur la possibilité d'exclusion des organes dont les décisions faisaient déjà l'objet d'une procédure de recours au sens de l'article 6 de la directive

34. Les deuxième et troisième phrases de l'article 2, paragraphe 2, de la directive sont libellées comme suit:

«Les États membres peuvent prévoir que la [définition d'autorité publique] 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.»

35. La juridiction de renvoi demande des éclaircissements sur le rapport entre ces deux phrases. En d'autres termes, elle cherche à savoir si ladite troisième phrase précise les circonstances dans lesquelles un État membre peut recourir à l'option prévue par ladite deuxième phrase (argumentation de Flachglas Torgau) ou si elle énonce une option distincte à laquelle les États membres peuvent recourir dans des circonstances spécifiques, mais qui est indépendante de l'option prévue par la deuxième phrase (point de vue privilégié par le gouvernement allemand et la Commission).

36. Il est constant que, à la date d'adoption de la directive, les dispositions constitutionnelles allemandes prévoyaient une procédure de recours contre les décisions telle que celle du Ministère en l'espèce. Par conséquent, si l'interprétation de Flachglas Torgau devait prévaloir, il serait impossible, pour la République fédérale d'Allemagne, d'exclure des organes tels que le Ministère de la définition d'autorité publique, même lorsqu'ils agissent dans l'exercice de pouvoirs législatifs.

37. Quelle que soit la lecture qui en est faite, le rapport entre ces deux phrases n'est pas clair. Ainsi que la Commission le souligne, la troisième phrase de l'article 2, paragraphe 2, de la directive a été ajoutée à un stade avancé de la procédure législative dans le cadre du comité de conciliation, convoqué en vertu de l'article 251, paragraphe 3, CE [9]. Si cette phrase a été insérée à ce stade dans un but particulier, il se peut que les rédacteurs n'aient pas pleinement pris en considération le rapport entre celle-ci et le reste du texte ni ce qu'elle impliquait dans l'optique de l'interprétation de ce texte. Quel était alors l'objectif visé? Hélas, comme le souligne encore la Commission, les travaux préparatoires ne donnent pas d'indications précises sur ce point. Deux hypothèses ont été avancées.

38. Flachglas Torgau constate que ladite troisième phrase a été ajoutée après la tentative manquée du Parlement de modifier la deuxième phrase en écrivant que «[l]es États membres peuvent prévoir que, *pour l'application de la présente directive concernant l'accès à la justice,* la définition de 'l'autorité publique' n'inclut pas les organes lorsqu'ils agissent dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs» [10]. Cette proposition visait donc à soumettre l'ensemble des autorités publiques à l'exigence de mise à disposition des informations environnementales et à n'autoriser d'exclusion qu'en ce qui concerne la nécessité de prévoir un recours juridictionnel contre tout refus opposé à une demande d'informations. Selon Flachglas Torgau, la troisième phrase de l'article 2, paragraphe 2, de la directive a été incluse lors de la procédure de conciliation en guise de compensation face au rejet de la proposition du Parlement et visait à soumettre le recours à l'option de la deuxième phrase à une condition de fond.

39. Le gouvernement allemand et la Commission invoquent un motif différent. Selon eux, l'insertion de ladite phrase visait à ouvrir la voie à la réserve [11] que le Royaume de Suède allait être amené à formuler lors de la ratification de la convention et à l'intégrer dans la directive. La réserve envisagée par cet État membre reflétait sa propre situation juridique interne puisqu'il n'existait pas de procédure de recours juridictionnel à l'égard de décisions rendues par les plus hautes instances nationales sur des questions concernant la communication de documents officiels. La déclaration [12], qui faisait expressément référence à l'article 2, paragraphe 2, de la directive en liaison avec toute réserve formulée par un État membre, fournissait ensuite le lien nécessaire. Le gouvernement allemand fait donc valoir que, tandis que la deuxième phrase de cet article 2, paragraphe 2, autorise les États membres à exclure des organes *agissant* dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs, la troisième phrase de ce même article 2, paragraphe 2, permet une exclusion totale des organes judiciaires ou législatifs en tant que tels. La Commission considère, par ailleurs, que les options énoncées dans ces deuxième et troisième phrases sont alternatives.

40. L'explication fournie par Flachglas Torgau ne me convainc pas. Dans la mesure où la modification proposée par le Parlement n'a pas été adoptée [13], il serait surprenant que la solution trouvée au sein du comité de conciliation aille encore au-delà de ce que prévoyait cette proposition en limitant le champ d'application de l'exclusion possible de la définition d'«autorité publique». En autorisant simplement les États membres à prévoir une exclusion, alors que, aux termes de la convention, la définition «n'inclut pas» les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs, la directive va déjà plus loin que la convention. La modification du Parlement aurait circonscrit

9 — Devenu l'article 294, paragraphe 10, TFUE.

10 — Souligné par mes soins. Voir procès-verbal A5-0074/2001 de la Commission de l'environnement, de la santé publique et de la politique des consommateurs, du 28 février 2001, dans le cadre de l'amendement 15, et position adoptée par le Parlement européen en deuxième lecture le 30 mai 2002 (JO C 187 E, p. 118 et 122).

11 — Voir point 9 des présentes conclusions.

12 — Voir point 8 des présentes conclusions.

13 — L'objection semble avoir été, du moins selon la Commission, que la modification aurait été en contradiction avec le libellé de la convention, alors que la directive visait expressément à mettre le droit communautaire en conformité avec la convention [voir proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès du public à l'information environnementale (JO 2001, C 240 E, p. 289)].

l'exclusion autorisée au domaine du recours juridictionnel. Sauf contexte constitutionnel particulier — de toute évidence rare, puisque seul le Royaume de Suède a formulé une réserve à la convention à cet égard — l'interprétation de la directive prônée par Flachglas Torgau ferait, cependant, obstacle à toute exclusion.

41. L'interprétation que proposent le gouvernement allemand et la Commission pourrait paraître plus convaincante. Les décisions portant sur la divulgation de documents, prises par le Parlement, le gouvernement ou les ministres, ne pouvaient faire l'objet d'un recours juridictionnel dans le cadre du système juridique suédois. Le Royaume de Suède a donc formulé une réserve relative à l'article 9, paragraphes 1 et 2, de la convention en ce qui concerne le recours juridictionnel de ces décisions. L'on comprend aisément que le Royaume de Suède n'aurait pas souhaité prendre, via la directive, un engagement à l'égard duquel il avait l'intention de formuler une réserve en droit international. Il aurait fallu que la directive autorise les États membres se trouvant dans la même situation que le Royaume de Suède à prévoir une exclusion générale de certains organes, plutôt qu'une exclusion basée sur les pouvoirs en vertu desquels ils agissaient. La déclaration semble aller dans le sens de cette interprétation. Elle met en évidence le fait que les articles 2, paragraphe 2, et 6 de la directive donnent aux États membres 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 et précise que la ratification de la convention par l'Union englobe toute réserve formulée par un État membre compatible avec ces articles. La déclaration exprime ainsi elle-même cette réserve que ceci a permis à l'Union d'adhérer à la convention sans affaiblir la position adoptée par l'un quelconque de ses États membres.

42. Cependant, ces deux interprétations se basent sur une hypothèse et il semble difficile de conclure avec certitude à l'exactitude de l'une ou de l'autre. Les différentes parties ont pu se fonder sur des conceptions différentes au cours de la procédure de conciliation et il serait donc peu judicieux d'essayer de déduire du contexte l'intention unique du législateur. Comme je l'ai déjà dit, le libellé lui-même n'apporte pas grand-chose. Si la troisième phrase de l'article 2, paragraphe 2, de la directive avait été introduite à l'aide d'une expression telle que «en outre» ou «à l'inverse», le sens aurait peut-être été plus clair, mais il ne l'est pas. La seule certitude est que le texte ne va pas clairement dans le sens de l'interprétation prônée par Flachglas Torgau, laquelle impliquerait de plus grandes différences entre la convention et la directive que celles invoquées par le gouvernement allemand et la Commission. Dans la mesure où l'un des principaux objectifs de la directive était de mettre le droit de l'Union en conformité avec la convention, il semble préférable d'adopter cette dernière approche qui s'écarte moins de la convention.

43. Je considère, par conséquent, que la troisième phrase de l'article 2, paragraphe 2, de la directive énonce une option (à laquelle la République fédérale d'Allemagne n'a, en tout état de cause, pas cherché à avoir recours) tout à fait distincte de celle énoncée dans la deuxième phrase de ce paragraphe 2 (à laquelle la République fédérale d'Allemagne a eu recours). Par conséquent, le fait que, à la date d'adoption de la directive, les dispositions constitutionnelles allemandes prévoyaient effectivement une procédure de recours contre les décisions des organes tels que le Ministère (de sorte que la troisième phrase de l'article 2, paragraphe 2, de la directive ne saurait être invoquée à leur égard) n'empêche pas la République fédérale d'Allemagne de recourir à ladite deuxième phrase et d'exclure — à l'article 2, paragraphe 1, point 1, sous a), de l'UIG — certaines autorités de la définition d'«autorité publique» en fonction de la nature de leur activité.

44. Cependant, la question de savoir si le contenu de cette disposition correspond, en effet, exactement à celui de la deuxième phrase de l'article 2, paragraphe 2, de la directive devra être abordée dans le cadre de la réponse à la première question, sous a), de la juridiction de renvoi.

2. Sur les organes dont le rôle, dans le cadre de la procédure législative, consiste uniquement à présenter des projets de loi et à formuler des observations sur de tels projets

45. La deuxième phrase de l'article 2, paragraphe 2, de la directive autorise les États membres à exclure du champ d'application de la directive les organes qui répondraient sinon à la définition d'«autorité publique» lorsque ceux-ci agissent «dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs». Il apparaît donc clairement que l'on vise ici à donner une définition contextuelle et fonctionnelle, selon la nature de l'activité exercée à un moment donné, plutôt qu'une définition structurelle dans laquelle la nature de l'organe en question définit son appartenance à l'un ou l'autre des trois pouvoirs de Montesquieu [14]. En outre, ainsi que la Commission le souligne, seule une interprétation fonctionnelle permet de prendre en considération les différents systèmes législatifs des États membres de manière à garantir un niveau raisonnable d'harmonisation.

46. Dans le cadre d'une classification structurelle, le Ministère relèverait sans doute de l'exécutif et ne serait pas un organe législatif. Cependant, nous dit-on, en Allemagne — comme, sans doute, dans l'ensemble des États membres —, c'est le pouvoir exécutif qui est le principal titulaire du droit d'initiative législative au sein du parlement fédéral. En outre, au cours de la procédure d'adoption d'un projet de loi, le Ministère peut être consulté et émettre des avis. À cet égard, pour reprendre les termes de l'article 2, paragraphe 1, point 1, sous a), de l'UIG, le Ministère intervient clairement «dans le cadre d'une procédure législative». Toutefois, cela équivaut-il à agir «dans l'exercice de pouvoirs […] législatifs» au sens de l'article 2, paragraphe 2, de la directive?

47. Le Ministère peut aussi, semble-t-il, édicter des dispositions réglementaires, vraisemblablement des dispositions d'exécution qu'il est habilité à adopter en vertu de la législation primaire. Il y a lieu, là encore, de se demander si, ce faisant, il agit dans l'exercice de pouvoirs législatifs.

48. Il ressort de la décision de renvoi que Flachglas Torgau a demandé des informations trouvant «leur origine dans la procédure législative» au sujet de la loi en question — qui a, semble-t-il, été adoptée par le pouvoir législatif lui-même et ne constitue pas une mesure d'exécution adoptée par le Ministère. Bien que la juridiction nationale ne soit pas plus explicite quant à la nature exacte des informations demandées [15], j'émettrai la même hypothèse que celle qui sous-tend aussi bien la question elle-même que toutes les observations présentées à la Cour, à savoir que c'est la participation du Ministère en tant que titulaire de l'initiative législative et conseiller au cours de la procédure législative qu'il convient d'apprécier. Je n'aborderai donc pas la question de savoir s'il est possible que le Ministère «agi[sse] dans l'exercice de pouvoirs […] législatifs» lorsqu'il exerce ses autres compétences, c'est-à-dire lorsqu'il édicte des dispositions réglementaires, car cette question ne semble pas présenter d'intérêt pour le litige au principal.

49. Il paraît opportun de commencer par examiner l'objectif de l'exclusion d'organes agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs. Il semble, hélas, que toute explication explicite de cet objectif se soit perdue dans la nuit des temps.

14 — Il est vrai que la version espagnole de la directive fait référence à des «entidades o instituciones en la medida en que actúen en calidad de *órgano* jurisdiccional o *legislativo*» (souligné par mes soins) alors que d'autres versions évoquent seulement des fonctions, compétences ou pouvoirs législatifs, mais même cette formulation met l'accent sur l'activité au moins autant que sur la nature inhérente de l'organe concerné.

15 — Et bien que Flachglas Torgau indique seulement, dans les observations qu'elle formule, que sa demande concernait les instructions administratives données par le Ministère en ce qui concerne l'application de la loi (et non pas en ce qui concerne la mise en œuvre effective de mesures juridiquement contraignantes), instructions qui semblent faire l'objet de la deuxième question.

50. La directive a été adoptée afin de mettre ce qui était alors le droit communautaire en conformité avec les dispositions de la convention, mais rien dans les travaux préparatoires de cette dernière [16] ne laisse supposer que la formulation de l'exclusion, qui figurait déjà dans le texte d'origine, ait fait l'objet d'une attention particulière. De fait, ainsi que la Commission l'a souligné, le projet de convention s'inspirait de la législation communautaire existante et se fondait sur celle-ci, y compris sur la directive précédente [17], dans laquelle l'exception, formulée de la même manière, figurait déjà [18].

51. La seule trace que je puisse trouver d'un quelconque examen de l'objectif de l'exclusion autorisée figure dans le rapport du Parlement sur sa première lecture de la proposition de la présente directive [19], dans lequel, tentant de limiter le champ d'application de l'exclusion à l'exigence d'un recours juridictionnel (par opposition à l'exigence de mise à disposition des informations), le Parlement a présumé que la restriction était motivée par la conception traditionnelle de l'équilibre des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, mais a estimé que la séparation des pouvoirs serait plus équitable si les citoyens avaient un accès égal aux informations détenues par les trois branches du pouvoir. Cette hypothèse présente, cependant, peu d'intérêt pour répondre à la question de savoir si l'exécutif peut, dans certaines circonstances, agir dans l'exercice de pouvoirs législatifs.

52. Le gouvernement allemand estime que l'exclusion visait à protéger l'activité législative dans le domaine de l'environnement — à l'égard de laquelle les opinions sont souvent défendues et exprimées avec conviction — contre des demandes insistantes d'informations, des contestations véhémentes des informations obtenues et des tentatives acharnées visant à influencer le résultat sur la base de ces informations. Elle visait donc à permettre à l'ensemble de la procédure législative — du dépôt du projet de loi à l'adoption de la loi —, et en particulier aux débats et échanges qui permettent de se forger une opinion, d'avoir lieu en l'absence de toute perturbation de ce genre.

53. L'idée à la base de l'argument du gouvernement allemand constitue une hypothèse valable si l'on considère, à ce stade, qu'il a trait aux pouvoirs judiciaire et législatif en tant que tels. L'exercice des fonctions législative et judiciaire pourrait être compromis si des informations en tout genre, relatives à tous les stades de la procédure — analyse des questions et données pertinentes, conclusions tirées sur la base de cette analyse et préparation de la décision finale — pouvaient être demandées de plein droit, à tout moment, par tout un chacun [20]. Il est permis de penser que ceux qui ont initialement rédigé les premières dispositions en cause [21] ont eu égard à de telles considérations, qui sont restées à l'esprit, même implicitement, de ceux qui ont participé à la rédaction des dispositions suivantes.

54. Pourtant, il n'est nullement souhaitable — et il ne semblerait pas non plus conforme à l'économie d'ensemble de la convention ou de la directive — que l'activité législative ou juridictionnelle ait lieu dans le plus grand secret. Afin de garantir les principes de la primauté du droit et du gouvernement démocratique, on considère généralement que les juridictions et les assemblées parlementaires doivent exercer leurs fonctions en présence du public (ou du moins, en présence des médias en tant qu'intermédiaires), sauf circonstances tout à fait exceptionnelles, et il est, en outre, généralement

16 — Voir sur le site Internet http://www.unece.org/env/pp/archives.htm.

17 — 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).

18 — La proposition initiale de ladite directive (JO 1988, C 335, p. 5) était formulée différemment: «Organes exerçant des compétences judiciaires ou organes législatifs». Il semble n'y avoir aucune trace de la raison ayant motivé le passage d'une définition structurelle à une définition fonctionnelle en ce qui concerne le volet législatif. Il a pu s'agir de mettre ladite définition en conformité avec la définition concernant le volet judiciaire, une définition fonctionnelle étant, comme je l'ai déjà indiqué, plus appropriée pour tenir compte des différences entre les systèmes juridiques et politiques.

19 — Procès-verbal A5-0074/2001, dans le cadre de l'amendement 15, mentionné à la note en bas de page 10 des présentes conclusions.

20 — Voir, en ce qui concerne l'activité juridictionnelle, arrêt du 21 septembre 2010, Suède e.a./API et Commission (C-514/07 P, C-528/07 P et C-532/07 P, Rec. p. I-8533, points 92 et 93). Cependant, il ne s'ensuit pas nécessairement que le droit de demander des documents procéduraux portera automatiquement et en toute circonstance préjudice à la «sérénité» souhaitée pour les débats. Voir par exemple, en ce qui concerne la Cour européenne des droits de l'homme, article 40, paragraphe 2, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950.

21 — Voir point 50 ainsi que notes en bas de page 17 et 18 des présentes conclusions.

admis que de telles circonstances sont plus courantes dans le cadre de l'activité judiciaire que dans celui de l'activité législative. Sauf circonstances tout à fait exceptionnelles, donc, les décisions ne sauraient être prises, que ce soit dans l'un ou l'autre cadre, sur la base de faits ou pour des motifs occultés aux citoyens.

55. Ainsi, dans la sphère judiciaire, il est tout à fait indiqué que le collège des juges délibère à huis clos (tout comme un juge unique doit nécessairement le faire). Cette délibération à huis clos a toutefois pour conséquence qu'il doit rendre publics les motifs sur la base desquels il a pris sa décision ainsi que les preuves et arguments qu'il a pris en considération. Mutatis mutandis — et en mettant de côté, pour le moment, la question du champ d'application temporel de l'exclusion qui fait l'objet de la première question, sous c) — je suis disposée à admettre un raisonnement et une limitation similaires concernant l'exclusion de l'obligation de mettre les informations à la disposition du public pour les organes agissant dans l'exercice de pouvoirs législatifs. Toutefois, le fait qu'un sujet particulier donne lieu à un débat public animé n'est, selon moi, pas une raison suffisante pour protéger l'intégralité de la procédure législative — consistant à envisager, préparer et présenter des lois — de l'ensemble des demandes d'informations.

56. Ceci ne répond, cependant, pas encore à la question de savoir si, lorsqu'elles présentent des projets de loi au parlement ou lorsqu'elles donnent des conseils durant le processus d'adoption de la législation, les autorités de l'exécutif sont censées bénéficier d'une protection similaire contre les demandes intempestives et illimitées d'informations.

57. L'une des références sur lesquelles se fonde Flachglas Torgau et qui est mentionnée par la juridiction nationale dans sa décision de renvoi tire son origine du guide d'application de la convention, publié par la Commission économique pour l'Europe des Nations unies (CEE-ONU) en 2000 [22], qui prévoit, entre autres, que «[l]a participation d'autorités de l'exécutif à l'élaboration de dispositions également en collaboration avec le législatif mérite d'être spécialement mentionnée. Cette collaboration est d'ailleurs reconnue dans l'article 8. Comme la participation d'autorités publiques à l'élaboration de dispositions réglementaires, lois et autres instruments normatifs est explicitement mentionnée dans cet article, on peut logiquement conclure que la Convention 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 des autorités publiques».

58. Cependant, comme le soulignent le gouvernement allemand et la Commission, ce document est dépourvu de caractère obligatoire en ce qui concerne l'interprétation de la convention. Ses auteurs précisent que les opinions exprimées ne reflètent pas nécessairement celles de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies ou de l'une des organisations ayant promu la rédaction dudit guide, lequel ne semble pas non plus avoir été spécifiquement approuvé par les parties à la convention. En outre, la référence à l'article 8 de la convention ne semble pas pertinente en ce qui concerne les procédures législatives telles que celle dont il est question en l'espèce, dans laquelle un projet émanant de l'exécutif fait l'objet d'un examen parlementaire réalisé par les représentants élus du peuple. Cet article 8 semble plutôt avoir trait à la participation directe du public durant la phase d'élaboration de dispositions réglementaires [23]. Ainsi, une manière plausible d'aborder le lien qui existe entre le concept d'«activité législative» prévu à l'article 2, paragraphe 2, et celui d'«élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale» prévu audit article 8 consisterait à considérer que l'exclusion prévue audit article 2,

22 — La convention d'Aarhus: guide d'application. Ce guide a été établi par Stec, S., Casey-Lefkowitz, S., et Jendroska, J., pour le Centre régional pour l'environnement de l'Europe centrale et orientale (http://www.unece.org/env/pp/acig.pdf). Voir, notamment, page 43 de la version française.

23 — Ainsi que le souligne la Commission, l'utilisation des termes «et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale» dans l'intitulé dudit article 8 semble traduire le souci d'éviter une terminologie qui, dans certains États, pourrait désigner une catégorie trop étroite d'instruments réglementaires. Le texte de l'article lui-même n'est pas aisément applicable aux procédures parlementaires dans une démocratie représentative.

paragraphe 2, concerne seulement la législation primaire impliquant un examen et un débat parlementaires sous une forme ou sous une autre, tandis que ledit article 8 concerne les mesures d'application, à caractère réglementaire, adoptées en vertu d'une disposition d'habilitation, en l'absence d'un tel processus démocratique. Par conséquent, bien qu'ils ne soient pas entièrement dépourvus de valeur, les éléments de preuve tirés du guide d'application de la convention ne sauraient en aucun cas être considérés comme déterminants.

59. Selon moi, il est plus important de prendre en considération les éléments suivants, à savoir l'importance accordée à la définition fonctionnelle d'organes «agissant dans l'exercice de pouvoirs législatifs», le souci de faire en sorte que la procédure législative, en tant que telle, se déroule sans encombre ainsi que l'objectif de la convention et de la directive de garantir tant la transparence en matière d'environnement que l'accès le plus large possible aux informations environnementales.

60. S'agissant du premier de ces éléments, lorsqu'elles présentent un projet de mesure au parlement, les autorités de l'exécutif, telles que le Ministère en l'espèce, exercent en fait une activité qui se situe à l'interface entre l'activité des autorités de l'exécutif et l'activité législative. En effet, d'un côté, lorsqu'elles déterminent la politique gouvernementale et la concrétisent en rédigeant un projet, elles exercent une fonction exécutive et, d'un autre côté, lorsqu'elles présentent effectivement le projet en question, elles exercent une fonction qui ne peut être distinguée de celle exercée par un parlementaire (ou par un groupe de parlementaires) qui soumet une proposition à examen, ce qui relève clairement de l'activité législative [24]. Des considérations similaires s'appliquent aux activités de consultation et de conseil durant la procédure législative. Pourtant, bien que les deux fonctions puissent clairement être identifiées, il est impossible de les dissocier, du moins dans le cadre et au cours de la procédure législative, c'est-à-dire de la présentation du projet de mesure jusqu'à l'adoption finale de la loi. Dans ce contexte, il s'agit des deux faces de la même médaille.

61. Le souci de faire en sorte que la procédure législative se déroule sans encombre doit donc, me semble-t-il, prévaloir dans ce contexte, sans quoi l'objectif même de l'exclusion ne serait pas atteint. Il serait impossible de garantir le bon déroulement de la procédure si l'exclusion ne s'appliquait qu'à un seul mode d'accès à l'information (une demande présentée au parlement lui-même) tandis qu'un autre mode d'accès à l'information (une demande présentée à l'autorité compétente de l'exécutif) resterait envisageable.

62. Même si la participation de l'exécutif à la procédure législative suit grosso modo le même schéma dans tous les États membres, il est probable qu'il existe des différences de détail d'un État membre à l'autre. Par conséquent, il appartiendra toujours à la juridiction nationale compétente de vérifier si, dans le contexte juridique et constitutionnel de son État membre, le rôle spécifique joué par l'exécutif au *moment considéré* relève effectivement de la procédure législative. Dans la mesure où l'exclusion constitue une dérogation aux objectifs généraux de transparence et d'accès à l'information promus par la convention et la directive, la juridiction nationale doit être vigilante lorsqu'elle exécute cette tâche.

63. Je répondrai dès lors à la première question, sous a), que, en vertu de l'article 2, paragraphe 2, deuxième phrase, de la directive, les organes de l'exécutif qui, dans le contexte juridique et constitutionnel de leur État membre, jouent un rôle dans la procédure législative qui consiste uniquement à présenter des projets de loi et à formuler des observations sur de tels projets peuvent être exclus de la définition d'«autorité publique» lorsqu'ils jouent ce rôle.

24 — Le gouvernement allemand a confirmé au cours de la procédure que les membres du Bundestag sont également titulaires du droit d'initiative législative et il en va probablement de même de la plupart des parlementaires, bien qu'il se puisse que la réalité de l'activité gouvernementale en fasse une procédure rare.

64. Une telle réponse suffit, me semble-t-il, à traiter le problème soulevé dans la procédure au principal, sans qu'il faille examiner en détail le critère alternatif suggéré dans la première question préjudicielle, à savoir si seuls les organes qui prennent la décision finale, contraignante, dans le cadre de la procédure législative peuvent être considérés comme agissant dans l'exercice de pouvoirs législatifs. Ainsi que la Commission l'a souligné, les procédures législatives peuvent considérablement varier d'un État membre à l'autre, de sorte que le lien qui existe entre le fait d'agir dans l'exercice de pouvoirs législatifs et le fait de prendre la décision finale contraignante concernant la législation ne saurait nécessairement être défini en termes généraux.

65. En proposant cette réponse, je n'ai pas oublié le troisième élément qui, selon moi, doit être pris en considération — à savoir, l'objectif visant à garantir la transparence et l'accès à l'information en matière d'environnement —, mais je considère que cet élément présente un plus grand intérêt pour le point c) de la première question, que je vais examiner à présent.

3. Sur la question de savoir si l'exclusion n'est permise que pour la durée de la procédure législative

66. Lorsqu'un organe agit dans l'exercice de pouvoirs législatifs, il peut être exclu de la catégorie des autorités publiques tenues de communiquer des informations environnementales en vertu de la directive. Cependant, cette exclusion prend-elle fin à un moment ou à un autre?

67. Ainsi que le relèvent à juste titre le gouvernement allemand et la Commission, ni la convention ni la directive ne prévoient expressément de limitation temporelle à l'exclusion.

68. Selon moi, cependant — dans la mesure où elle concerne des organes tels que le Ministère en l'espèce, dont le rôle législatif consiste uniquement à présenter des projets et émettre des avis —, une telle limitation peut légitimement être déduite d'une lecture combinée des articles 2, paragraphe 2, deuxième phrase, et 3, paragraphe 1, de la directive.

69. Mon interprétation de ces dispositions serait conforme à l'objectif de la directive de garantir la transparence et l'accès à l'information en matière d'environnement et à l'arrêt Suède e.a./API et Commission [25]. Il est vrai que cela supposerait aussi d'affiner, dans une certaine mesure, la définition purement fonctionnelle d'«[organes] agissant dans l'exercice de pouvoirs législatifs» que j'ai adoptée jusqu'à présent. Je vais tâcher de m'expliquer.

70. Tout d'abord, je constate que l'article 2, paragraphe 2, de la directive définit l'«autorité publique» principalement afin d'identifier les organes tenus de mettre les informations environnementales à la disposition du public. En autorisant une exclusion de cette définition, il permet de restreindre le champ desdits organes entrant dans cette catégorie. L'exclusion autorisée couvre seulement les organes «agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs». Bien que le terme explicite «when» (quand), figurant dans la version anglaise, n'apparaisse pas dans toutes les autres versions linguistiques, cette formulation semble systématiquement impliquer qu'il se peut que les organes agissent parfois dans l'exercice de tels pouvoirs, parfois pas (et que l'exclusion ne peut s'appliquer que lorsqu'ils agissent ainsi).

71. Ensuite, en vertu de l'article 3, paragraphe 1, de la directive, «les autorités publiques [sont] tenues […] de mettre à la disposition de tout demandeur […] les informations environnementales qu'elles détiennent ou qui sont détenues pour leur compte». Si, aux termes de la deuxième phrase de l'article 2, paragraphe 2, de la directive, la définition d'«autorité publique» dépend des pouvoirs qu'elles exercent, j'en déduis que les informations qu'elles sont tenues de mettre à la disposition du public ne peuvent être que celles qui sont détenues lorsqu'elles agissent dans l'exercice des pouvoirs en question.

25 — Précité à la note 20.

72. J'ai considéré ci-dessus, dans mon analyse du point a), que les organes exécutifs dont le rôle dans le cadre de la procédure législative consiste uniquement à présenter des projets de loi ou à formuler des observations sur de tels projets peuvent être exclus de la définition d'«autorité publique» lorsqu'ils jouent ce rôle. Pour chaque loi à l'égard de laquelle ils jouent ce rôle, l'exclusion devrait donc débuter lorsqu'ils commencent à le jouer et finir lorsqu'ils cessent de le jouer. Avant le premier de ces moments, ils agissent simplement en tant qu'organes de l'exécutif, définissant et élaborant les politiques visées. Après le second de ces moments, ils veillent essentiellement à garantir la mise en œuvre de la législation, ce qui constitue, là encore, une fonction exécutive. Ce n'est qu'entre ces deux moments qu'ils agissent, partiellement, dans l'exercice de pouvoirs législatifs et que, afin de garantir le bon déroulement de la procédure législative, il doit être possible de les exclure de la catégorie des organes tenus de mettre les informations à la disposition du public. En outre, ce n'est qu'entre ces deux moments que les informations — «qu'ils détiennent ou qui sont détenues pour leur compte» — sont détenues par eux en «agissant dans l'exercice de pouvoirs […] législatifs».

73. J'opposerai la situation de ces organes et celle d'autres organes qui, si l'on retient une définition structurelle, font partie du corps législatif lui-même. En ce qui concerne l'adoption de la législation et en ce qui concerne la législation adoptée, les organes qui font partie du corps législatif agissent exclusivement dans l'exercice de pouvoirs législatifs. Leur activité dans l'exercice de tels pouvoirs n'a ni début ni fin. La possibilité de les exclure de la définition d'«autorité publique» au sens de la directive n'est donc soumise à aucune limitation temporelle.

74. Une telle analyse est conforme à l'arrêt Suède e.a./API et Commission, précité, rendu, il est vrai, dans un contexte légèrement différent, mais présentant néanmoins, selon moi, un très grand intérêt [26]. Dans cet arrêt, la Cour a jugé que «si […] la divulgation des mémoires déposés dans le cadre d'une procédure juridictionnelle pendante est présumée porter atteinte à la protection de cette procédure, en raison de la circonstance que les mémoires constituent le fondement sur lequel s'exerce l'activité juridictionnelle de la Cour, il en va autrement lorsque la procédure en question a été clôturée par une décision juridictionnelle. […] [D]ans cette dernière hypothèse, il n'y a plus lieu de présumer que la divulgation des mémoires porte atteinte à l'activité juridictionnelle de la Cour, dès lors que cette activité est, après la clôture de la procédure, terminée» [27]. La Cour a ensuite souligné que, dans de telles circonstances, chaque demande d'accès devait être examinée individuellement et qu'une divulgation partielle pouvait éventuellement être appropriée. La Cour a donc confirmé l'arrêt du Tribunal de première instance des Communautés européennes selon lequel l'accès aux documents en question ne pouvait être automatiquement refusé au motif que cela porterait atteinte à la protection de la procédure juridictionnelle une fois celle-ci achevée [28].

75. Sur le plan des principes, un parallèle utile peut, me semble-t-il, être établi avec les circonstances de l'espèce. La directive met les activités judiciaire et législative dans la même catégorie lorsqu'elle prévoit la possibilité d'exclure une autorité publique de la définition. En outre, comme je l'ai expliqué ci-dessus, le raisonnement est, en substance, le même dans les deux cas. Ainsi, lorsqu'une autorité de l'exécutif est partie à une procédure juridictionnelle, notamment lorsqu'elle est dans une situation analogue à celle d'un ministère public, son rapport à la fonction judiciaire est sensiblement comparable à celui qu'elle entretient avec la fonction législative lorsqu'elle présente un projet de loi. Si, dans le

26 — Ces pourvois concernaient des demandes — en vertu du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO L 145, p. 43) — d'accès à certains documents de la Commission relatifs à des procédures juridictionnelles, clôturées ou éventuellement futures, auxquelles la Commission avait été partie ou était susceptible de l'être (accès qui, selon la Commission, pouvait être refusé sur la base de l'article 4, paragraphe 2, deuxième tiret, dudit règlement). Bien que ce règlement ne soit pas pertinent en l'espèce, il est à noter que le règlement (CE) n° 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (JO L 264, p. 13), réunit les trois volets du règlement n° 1049/2001, de la directive et de la convention pour appliquer leurs exigences aux institutions de l'Union.

27 — Points 130 et 131 dudit arrêt.

28 — Arrêt du 12 septembre 2007, API/Commission (T-36/04, Rec. p. II-3201, points 135 et suiv.).

premier de ces cas, elle ne peut plus se prévaloir de l'exclusion systématique de l'obligation de divulguer des informations une fois la procédure juridictionnelle achevée, alors il y aurait une interprétation logique et cohérente du droit de l'Union si, dans le dernier de ces cas, ceci était également vrai une fois la procédure législative achevée.

76. Je considère par conséquent que, selon une interprétation correcte des articles 2, paragraphe 2, deuxième phrase, et 3, paragraphe 1, de la directive, si les organes de l'exécutif dont le rôle dans le cadre de la procédure législative consiste uniquement à présenter des projets de loi et à formuler des observations sur de tels projets sont exclus de la définition d'«autorité publique» lorsqu'ils jouent ce rôle, cette exclusion doit uniquement porter sur la période allant du début à la fin de la procédure législative en cause.

77. À cet égard, je rappelle que même si, une fois la procédure législative achevée, un organe, tel que le Ministère en l'espèce, ne peut pas être exclu de la définition d'«autorité publique» en ce qui concerne sa participation à cette procédure, la directive autorise les autorités publiques à refuser l'accès aux informations pour certains motifs, ceci même lorsqu'elles n'agissent pas dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs.

78. En particulier, l'article 4 de la directive donne aux États membres la possibilité de rejeter une demande d'informations environnementales, notamment, lorsqu'elle concerne des documents en cours d'élaboration ou des communications internes ou lorsque la divulgation risque de porter atteinte à la confidentialité des délibérations des autorités publiques ou d'informations commerciales ou industrielles ou aux intérêts ou à la protection de toute personne qui a fourni les informations demandées sur une base volontaire ou à la protection de l'environnement. Il se peut que l'une ou plusieurs de ces dérogations s'appliquent aux informations telles que celles qui sont sollicitées par les requérants en l'espèce. Cependant, en vertu de cet article 4, paragraphe 2, de tels motifs de refus doivent être interprétés de manière restrictive, en tenant compte, dans chaque cas particulier, de l'intérêt que présenterait pour le public la divulgation de l'information. Plus particulièrement, les États membres ne peuvent, sur la base de ces dérogations, prévoir qu'une demande soit rejetée lorsqu'elle concerne des informations relatives à des émissions dans l'environnement.

C – *Sur la seconde question*

79. Les deux parties de la seconde question de la juridiction de renvoi ont trait aux informations qui ne sont pas couvertes par l'exclusion prévue pour les organes agissant dans l'exercice de pouvoirs législatifs, mais qui peuvent éventuellement ne pas être divulguées afin de protéger la confidentialité des délibérations. Dans la mesure où l'article 4 de la directive n'autorise cette option que «lorsque cette confidentialité est prévue en droit», la juridiction de renvoi cherche, en substance, à savoir dans quelle mesure une telle disposition doit être spécifique et explicite.

80. À titre liminaire, bien que ce point ne soit pas expressément soulevé par la juridiction de renvoi, il convient de s'interroger sur ce que recouvre l'expression «'délibérations' des autorités publiques». Il ressort de la décision de renvoi que les informations sur lesquelles porte la seconde question de la juridiction nationale figurent dans des notes et avis internes du Ministère ainsi que dans sa correspondance, courriers électroniques compris, avec l'administration allemande responsable de l'échange des quotas d'émission, à savoir l'Umweltbundesamt. Dans quelle mesure de tels éléments relèvent-ils du concept de «délibérations»?

81. Lors de l'audience, le gouvernement allemand a considéré que le terme incluait des échanges de vues entre services, écrits comme oraux, mais n'incluait pas, par exemple, les données ou les statistiques ayant servi de base à de tels échanges et aux décisions qui s'en sont suivies, ni les décisions elles-mêmes. La Commission, cependant, considère que le terme «délibérations» recouvre uniquement les «délibérations d'organes collégiaux».

82. Je relève, à cet égard, que le libellé de la directive, ainsi que celui de la convention, peut être source d'hésitations lorsque sont comparées différentes versions linguistiques. D'une part, la version française de la convention faisant foi parle de «délibérations», terme également utilisé dans la directive dans laquelle il trouve, par exemple, son pendant dans le terme allemand «Beratungen» et dans le terme italien, plus précis encore, «deliberazioni interne». Ces versions semblent aller davantage dans le sens de la Commission. D'autre part, la version anglaise de la convention qui fait également foi parle de «proceedings». Là encore, ce terme est également utilisé dans la directive dans laquelle il trouve, par exemple, son pendant dans les termes espagnol et portugais «procedim(i)entos» et dans le terme néerlandais «handelingen». L'ensemble de ces termes peut être interprété comme ayant un sens plus large et donc comme allant davantage dans le sens de l'interprétation du gouvernement allemand.

83. Compte tenu de l'interprétation restrictive applicable à l'ensemble de la directive, et en particulier à son article 4, paragraphes 1 et 2, il me semble que le concept de «délibérations des autorités publiques» ne devrait pas concerner autre chose que les échanges de vues et les débats sur les options politiques dans le cadre des procédures de prise de décisions au sein de chacune de ces autorités publiques. La définition du concept ne devrait, bien entendu, pas dépendre de la forme des délibérations (écrites ou orales) et il convient de rappeler que l'article 4, paragraphe 4, de la directive impose de dissocier, chaque fois que cela est possible, les informations qui ne sont pas couvertes par un motif de refus des informations qui le sont. Enfin, quelle que soit leur nature, les *communications* entre autorités publiques ne sauraient, selon moi, être considérées comme des *délibérations* de celles-ci.

84. Ces considérations peuvent s'avérer utiles lorsqu'il s'agit de déterminer si les informations sont susceptibles d'être couvertes par le motif de refus prévu à l'article 4, paragraphe 2, sous a), de la directive, et ce avant même d'examiner si la confidentialité est «prévue en droit» au sens de cette disposition.

85. Il convient à présent d'examiner les deux parties de la seconde question.

1. Sur la question de savoir si la confidentialité des délibérations est «prévue en droit» lorsqu'il n'est pas spécifiquement fait référence à la confidentialité des délibérations

86. La juridiction de renvoi se demande si le critère prévu à l'article 4, paragraphe 2, sous a), de la directive — selon lequel la confidentialité des délibérations des autorités publiques doit être «prévue en droit» afin que tout effet défavorable sur la confidentialité des délibérations puisse justifier un refus de mettre les informations à la disposition du public — est rempli lorsqu'une disposition générale prévoit qu'une demande d'accès à l'information en matière d'environnement doit être rejetée si la divulgation risque de porter atteinte à la confidentialité des délibérations des autorités concernées ou si, pour cela, il est nécessaire que cette confidentialité soit spécifiquement et distinctement prévue.

87. Compte tenu du fait que le motif de refus de cet article 4, paragraphe 2, sous a), est l'un de ceux qui doivent être interprétés «de manière restrictive», conformément à ce même article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, je partage l'avis de Flachglas Torgau et de la Commission, selon lequel, d'une part, cette disposition prévoit une certaine forme d'obligation légale de préserver la confidentialité des délibérations en cause et, d'autre part, l'expression «lorsque cette confidentialité est prévue en droit» signifie que l'existence de l'obligation doit être indépendante du motif de refus.

88. Bien qu'il appartienne à la juridiction nationale d'apprécier le droit national, il me semble qu'une disposition telle que l'article 8, paragraphe 1, point 2, de l'UIG — qui semble simplement prévoir qu'une demande doit être rejetée si la divulgation risque de porter atteinte à la confidentialité des délibérations — ne consacre pas en soi une obligation de confidentialité pour toutes les délibérations. Cette disposition semble plutôt prévoir simplement que la demande doit être rejetée lorsqu'il existe déjà une obligation de confidentialité.

89. Cependant, si la juridiction nationale considère que l'article 8, paragraphe 1, point 2, de l'UIG prévoit — ainsi que semble le soutenir le gouvernement allemand devant la Cour — non seulement un motif de rejet d'une demande d'informations, mais impose également, indépendamment, une obligation de confidentialité à l'égard des délibérations des autorités publiques concernées, alors il convient, selon moi, de considérer que le critère de l'article 4, paragraphe 2, sous a), de la directive est rempli. Il ne me semble pas nécessaire que l'obligation de confidentialité soit énoncée formellement dans une disposition distincte de celle prévoyant le motif de refus (bien que cela soit souhaitable). Il faut simplement que l'une ne dépende pas de l'autre en droit. J'ajouterai que ce critère serait également rempli s'il existait une autre disposition de droit national imposant une telle obligation à l'égard de tout ou partie des délibérations des autorités publiques, bien qu'il soit possible de déduire de l'absence de toute référence à une telle disposition, aussi bien dans la décision de renvoi que dans les observations présentées à la Cour, qu'il n'en existe aucune.

90. Indépendamment de ce qu'implique l'indépendance en droit entre l'obligation de confidentialité et le motif de refus, il me semble que c'est le principe de sécurité juridique qui se trouve au cœur de l'expression «prévue en droit», dans la mesure où il exclut toute possibilité de décision arbitraire. Si une autorité publique dispose d'un quelconque pouvoir d'appréciation pour décider du caractère confidentiel ou non de ses délibérations, alors la confidentialité ne peut être considérée comme «prévue en droit».

91. Enfin, il y a lieu de rappeler que, si, même sur la base d'une interprétation restrictive, il est clair que la confidentialité des délibérations d'une autorité publique donnée est prévue en droit au sens de l'article 4, paragraphe 2, sous a), de la directive, ledit article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, impose également que, dans chaque cas particulier, l'intérêt public servi par la divulgation soit pris en considération et mis en balance avec l'intérêt servi par le refus de divulguer, et écarte tout rejet d'une demande pour des raisons de confidentialité lorsque celle-ci concerne des informations relatives à des émissions dans l'environnement. La juridiction nationale doit donc vérifier non seulement si les intérêts concurrents ont été mis en balance, mais aussi si le rejet de la demande est écarté en raison de la nature de l'information demandée.

2. Sur la question de savoir si la confidentialité est «prévue en droit» lorsque, en vertu d'une règle générale non écrite, les délibérations ne sont pas publiques

92. Dans l'hypothèse où l'article 8, paragraphe 1, point 2, de l'UIG ne remplirait pas lui-même le critère de l'article 4, paragraphe 2, sous a), de la directive, la juridiction de renvoi se demande également si un principe général du droit, selon lequel les procédures administratives des autorités publiques ne sont pas publiques, satisferait à ce critère.

93. Je note que la version allemande de l'article 4, paragraphe 2, sous a), de la directive utilise un terme («gesetzlich») dont il pourrait être déduit que la confidentialité doit être prévue par une disposition légale. Une conclusion similaire pourrait être tirée de plusieurs autres versions linguistiques (telles que les versions néerlandaise, portugaise et espagnole). Les versions anglaise et française, qui utilisent un terme plus général en vertu duquel la confidentialité doit simplement être prévue «en droit», sont, toutefois, fidèles à la convention (dont elles sont elles-mêmes les langues faisant foi). Il en va de même, au moins, de la version italienne. Dans ces conditions, il me semble préférable de suivre l'approche la plus large, à moins qu'il n'existe une raison claire et précise de soumettre la validité de cette condition à l'existence d'une disposition légale.

94. Dans le droit fil des considérations que je viens d'exposer concernant le point a) de cette question, il me semble, en outre, que ce qui importe est non pas la manière dont la règle en question est formulée, mais la question de savoir si elle est établie, du point de vue juridique, indépendamment du motif de rejet d'une demande d'informations et si elle respecte le principe de sécurité juridique en ne laissant aucune marge d'appréciation à l'autorité publique concernée quant au caractère confidentiel de ses délibérations (plutôt que quant à la question de savoir s'il faut ou non accéder à la demande).

95. Ainsi, une règle de droit non écrite est, en principe, susceptible de remplir le critère de l'article 4, paragraphe 2, sous a), de la directive. La juridiction de renvoi déduit l'existence d'une telle règle des articles 28, paragraphe 1, et 68, paragraphe 1, de la VwVfG, qui, en prévoyant certains droits spécifiques d'accès aux documents issus des procédures administratives des autorités publiques, semblent supposer l'absence de tout droit général et donc l'existence d'un principe général de confidentialité. Selon le gouvernement allemand, l'article 29, paragraphes 1 et 2, de la VwVfG permettrait de tirer la même conclusion.

96. Seule la juridiction nationale peut trancher la question de savoir s'il existe une règle non écrite imposant une obligation générale de confidentialité à l'égard des délibérations des autorités publiques et ne laissant aucune marge d'appréciation quant au caractère confidentiel ou non de ces délibérations.

97. Il me semble que les dispositions citées permettent éventuellement de conclure à l'existence d'une obligation générale de confidentialité, mais que cela n'est ni la seule conclusion possible ni d'ailleurs la plus évidente qui puisse en être tirée. Par exemple, lorsque des dispositions prévoient que les délibérations ne sont pas publiques, il est logique de supposer que leur contenu doit dès lors être protégé contre la divulgation. Cependant, si les personnes concernées sont autorisées à participer aux délibérations sans être soumises à une quelconque obligation spécifique de confidentialité, il est également raisonnable de supposer qu'aucune obligation générale de confidentialité n'est censée exister.

98. Je propose que la juridiction nationale tienne également compte, dans sa décision, du nombre de dispositions concernées (en l'espèce, quatre alinéas issus d'une loi comprenant plus de 100 articles ont été cités) ainsi que, de nouveau en l'espèce, de la conclusion, essentiellement négative ou a contrario, qui peut en être tirée[29] et qu'elle se demande également si la règle non écrite en question est généralement admise, compte tenu, notamment, de sa propre jurisprudence et de celle d'autres tribunaux administratifs.

99. Je considère, par conséquent, que le critère énoncé à l'article 4, paragraphe 2, sous a), de la directive n'est rempli que lorsqu'un principe général non écrit en vertu duquel les procédures administratives des autorités publiques ne sont pas publiques implique, de manière claire et non ambiguë, une obligation de confidentialité à l'égard de ces procédures et ne laisse aucune marge d'appréciation à l'autorité publique concernée quant à leur caractère confidentiel ou non. Lorsqu'elles statuent sur la question de savoir si un tel principe peut être déduit de la législation, les juridictions nationales devraient procéder à un examen approfondi, compte tenu, notamment, de l'exigence d'une interprétation restrictive du motif de refus figurant dans cette disposition.

29 — À cet égard, je note que l'article 30 de la VwVfG confère expressément aux parties à la procédure le droit d'exiger que leurs propres données confidentielles ne soient pas rendues publiques par les autorités sans leur autorisation. Dans le cas où une obligation spécifique de confidentialité serait imposée dans de telles circonstances, il pourrait vraisemblablement être conclu a contrario qu'il n'existe aucune obligation générale de confidentialité.

VI – Conclusion

100. Je propose donc à la Cour de répondre aux questions posées par le Bundesverwaltungsgericht de la manière suivante:

«1) a) En vertu de l'article 2, paragraphe 2, deuxième 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, les organes de l'exécutif qui, dans le contexte juridique et constitutionnel de leur État membre, jouent un rôle dans la procédure législative qui consiste uniquement à présenter des projets de loi et à formuler des observations sur de tels projets peuvent être exclus de la définition d'"autorité publique' lorsqu'ils jouent ce rôle.

b) Les États membres peuvent exclure les organes et institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs de la définition d'"autorité publique' au sens de la directive 2003/4 même si, à la date d'adoption de cette directive, leurs dispositions constitutionnelles prévoyaient une procédure de recours au sens de l'article 6 de ladite directive.

c) Selon une interprétation correcte de l'article 2, paragraphe 2, deuxième phrase et de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2004/3, si les organes de l'exécutif dont le rôle dans la procédure législative consiste uniquement à présenter des projets de loi et à formuler des observations sur de tels projets sont exclus de la définition d'"autorité publique' lorsqu'ils jouent ce rôle, cette exclusion doit uniquement porter sur la période allant du début à la fin de la procédure législative concernée.

2) a) La confidentialité des délibérations des autorités publiques est prévue en droit au sens de l'article 4, paragraphe 2, sous a), de la directive 2003/4 lorsque le droit national impose une obligation générale ou spécifique de confidentialité à l'égard de ces délibérations, qui ne dépend pas du motif de rejet d'une demande d'informations environnementales et qui ne laisse aucune marge d'appréciation à l'autorité publique concernée quant au caractère confidentiel ou non de ces délibérations.

b) Sous réserve du respect de ces conditions et pourvu qu'elle soit clairement établie par la loi, une telle obligation peut résulter d'une règle non écrite.»