ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)

9 septembre 1999 *

Dans l'affaire C-217/97,

Commission des Communautés européennes, représentée par M. Götz zur Hausen, conseiller juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie requérante,

contre

République fédérale d'Allemagne, représentée par M. Ernst Röder, Ministerialrat au ministère fédéral de l'Économie, en qualité d'agent, assisté de M[e] Dieter Sellner, avocat à Bonn, D-53115 Bonn,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu 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), et notamment de ses articles 2, sous b), 3, paragraphe 2, premier alinéa, troisième tiret, et second alinéa, et 5,

* Langue de procédure: l'allemand.

LA COUR (sixième chambre),

composée de MM. P. J. G. Kapteyn, président de chambre, G. Hirsch et R. Schintgen (rapporteur), juges,

avocat général: M. N. Fennelly,
greffier: M^me^ L. Hewlett, administrateur principal,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 3 décembre 1998,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 28 janvier 1999,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 9 juin 1997, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CE (devenu article 226 CE), un recours visant à faire constater que la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu 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, ci-après la

«directive»), et notamment de ses articles 2, sous b), 3, paragraphe 2, premier alinéa, troisième tiret, et second alinéa, et 5.

La directive

2 Aux termes de son article 1er, la directive «vise à assurer la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement détenue par les autorités publiques, ainsi que sa diffusion, et à fixer les conditions de base dans lesquelles cette information devrait être rendue accessible».

3 L'article 2 de la directive dispose:

«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:

« 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.

...»

5 L'article 5 de la directive est ainsi libellé:

«Les États membres peuvent subordonner la communication de l'information au paiement d'une redevance sans toutefois que celle-ci puisse excéder un montant raisonnable.»

6 En application de l'article 9, paragraphe 1, de la directive, 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 loi allemande

7 La directive a été transposée en droit allemand par l'Umweltinformationsgesetz (loi sur l'information relative à l'environnement, *BGBl.* I, 1994, p. 1490, ci-après l'«UIG»), adopté le 8 juillet 1994 et entré en vigueur le 16 juillet 1994.

8 Conformément à son article 1er, l'UIG vise à assurer le libre accès aux informations sur l'environnement disponibles auprès des autorités publiques ainsi que leur diffusion et à déterminer les conditions fondamentales dans lesquelles ces informations doivent être rendues accessibles.

9 L'article 3, paragraphe 1, point 3, de l'UIG exclut de la notion d'«autorité publique» «les juridictions, les autorités répressives et les autorités disciplinaires».

10 L'article 4, paragraphe 1, de l'UIG prévoit que «Toute personne a droit à l'accès libre aux informations sur l'environnement qui sont disponibles auprès d'une administration ou d'une personne de droit privé... L'administration peut donner des informations sur demande, accorder l'accès au dossier ou mettre des supports d'information à disposition d'une autre manière».

11 L'exercice de ce droit d'accès aux informations sur l'environnement est soumis à certaines restrictions énoncées aux articles 7 et 8 de l'UIG.

12 L'article 7, paragraphe 1, point 2, de l'UIG dispose en particulier que le droit à l'information n'existe pas «pendant la durée d'une procédure judiciaire, d'une enquête pénale, ou d'une procédure administrative, pour ce qui est des données qui parviennent aux autorités publiques au titre de la procédure...».

13 L'article 10, paragraphe 1, de l'UIG, l'Umweltinformationsgebührenverordnung (règlement sur les redevances exigibles en matière de communication de l'information relative à l'environnement, ci-après la «Verordnung») et le Gebührenverzeichnis (liste des redevances) qui lui est annexé prévoient la perception de redevances et de frais devant couvrir les coûts prévisibles pour les actes administratifs effectués au titre de ladite loi. La Verordnung autorise en outre la perception de redevances en cas de rejet de la demande d'accès à l'information en matière d'environnement.

La procédure précontentieuse

14 Estimant que certaines dispositions de l'UIG et de la Verordnung n'étaient pas conformes à la directive, la Commission a engagé à l'encontre de la République fédérale d'Allemagne la procédure en manquement prévue à l'article 169 du traité.

15 Par lettre du 14 mars 1995, la Commission a mis le gouvernement allemand en demeure de présenter, dans un délai de deux mois, ses observations sur l'éventuelle incompatibilité de la réglementation fédérale avec les articles 2, sous b), 3, paragraphe 2, premier alinéa, troisième tiret, et second alinéa, et 5 de la directive.

16 Le gouvernement allemand a répondu à cette lettre, par correspondance du 2 octobre 1995, en contestant le manquement reproché par la Commission.

17 Le 26 septembre 1996, la Commission a adressé un avis motivé au gouvernement allemand l'invitant à s'y conformer dans un délai de deux mois à compter de sa notification.

18 Le gouvernement allemand n'ayant pas répondu à cet avis motivé, la Commission a introduit le présent recours.

Sur le recours de la Commission

19 A l'appui de son recours, la Commission invoque quatre griefs tirés, respectivement, de la transposition incorrecte de l'article 2, sous b), de la directive, en raison de l'exclusion générale des juridictions ainsi que des autorités répressives et disciplinaires du champ d'application de l'UIG, de la transposition incorrecte de l'article 3, paragraphe 2, premier alinéa, troisième tiret, de la directive, en raison de l'exclusion du droit à l'information pendant une « procédure administrative », de la non-transposition de l'article 3, paragraphe 2, second alinéa, de la directive, dans la mesure où l'UIG ne comporte pas de disposition relative à la communication partielle d'informations, et, enfin, de la transposition incorrecte de l'article 5 de la directive, en ce que la réglementation allemande, d'une part, permet la perception d'une redevance même dans le cas où une demande d'information serait rejetée et, d'autre part, ne prévoit pas de limiter la redevance à un montant raisonnable.

Sur le grief tiré de la transposition incorrecte de l'article 2, sous b), de la directive

20 Selon la Commission, l'UIG n'est pas conforme à l'article 2, sous b), de la directive en ce que cette loi fait échapper par principe à l'obligation de donner accès aux informations relatives à l'environnement les juridictions ainsi que les autorités répressives et disciplinaires, non seulement dans l'exercice de leurs pouvoirs judiciaires, mais également dans l'exercice de leurs activités administratives. Or, d'après la Commission, une juridiction ou une autorité répressive peut disposer d'informations sur l'environnement, notamment de statistiques, qui ne sont pas nécessairement obtenues dans le cadre de ses activités judiciaires.

21 Le gouvernement allemand soutient, en revanche, qu'il a correctement transposé l'article 2, sous b), de la directive par l'article 3, paragraphe 1, point 3, de l'UIG, étant donné qu'en Allemagne les juridictions et les autorités répressives et disciplinaires ne peuvent avoir de responsabilités relatives à l'environnement que dans le cadre de leurs activités judiciaires. Or, conformément à la directive, les informations rassemblées au cours de ces activités n'auraient pas vocation à être transmises au public.

22 En vue de statuer sur le bien-fondé de ce grief, il convient de rappeler qu'il est de jurisprudence constante que, dans le cadre d'une procédure en manquement en vertu de l'article 169 du traité, il incombe à la Commission d'établir l'existence du manquement allégué, sans pouvoir se baser sur une présomption quelconque (voir, notamment, arrêt du 25 mai 1982, Commission/Pays-Bas, 96/81, Rec. p. 1791, point 6).

23 Or, en l'espèce, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 7 de ses conclusions, la Commission n'a pas démontré qu'en Allemagne des autorités, qui agissent normalement dans l'exercice de pouvoirs judiciaires et qui, à ce titre, ne sont en principe pas visées par la directive, peuvent également être susceptibles de détenir des responsabilités en matière d'environnement ou être en possession d'informations relatives à l'environnement au sens de l'article 2, sous b), de la directive lorsqu'elles agissent en dehors de leurs fonctions proprement judiciaires, ou encore que des autorités de ce type sont titulaires d'informations de cette nature qui ne seraient pas couvertes par l'exception inscrite à l'article 3, paragraphe 2, premier alinéa, troisième tiret, de la directive.

24 Étant donné que la Commission ne saurait se fonder sur la présomption qu'en Allemagne toutes les juridictions et les autres organismes qui agissent normalement dans l'exercice de pouvoirs judiciaires doivent être considérés comme des autorités publiques au sens de la directive et qu'elle n'a pas établi de manière circonstanciée que ces autorités disposent d'informations sur l'environnement obtenues en dehors de leurs activités judiciaires et relevant à ce titre du champ d'application de la directive, le premier grief de la Commission doit être rejeté.

Sur le grief tiré de la transposition incorrecte de l'article 3, paragraphe 2, premier alinéa, troisième tiret, de la directive

25 La Commission soutient que l'exclusion de l'accès à l'information pendant la durée de la «procédure administrative», inscrite à l'article 7, paragraphe 1, point 2, de l'UIG, excède l'étendue de la dérogation prévue à l'article 3, paragraphe 2, premier alinéa, troisième tiret, de la directive, qui ne couvrirait que l'«instruction préliminaire».

26 Le gouvernement allemand rétorque qu'en Allemagne la notion d'«instruction préliminaire» vise toutes les procédures administratives qui se situent en amont d'une procédure juridictionnelle et dont l'aboutissement est susceptible de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel devant une juridiction administrative.

27 A cet égard, il suffit de rappeler que, dans l'arrêt du 17 juin 1998, Mecklenburg (C-321/96, Rec. p. I-3809), la Cour a dit pour droit que la notion d'«instruction préliminaire» figurant à l'article 3, paragraphe 2, troisième tiret, de la directive doit être interprétée en ce sens qu'elle n'inclut une procédure administrative, telle celle visée à l'article 7, paragraphe 1, point 2, de l'UIG, qui se limite à préparer une mesure administrative, que dans l'hypothèse où elle précède immédiatement une procédure contentieuse ou quasi contentieuse et procède de la nécessité d'acquérir des preuves ou d'instruire une affaire avant l'ouverture de la phase procédurale proprement dite.

28 Il en résulte que, ainsi que le gouvernement allemand l'a d'ailleurs reconnu à l'audience, l'exclusion pure et simple de la «procédure administrative» prévue par l'UIG outrepasse la dérogation inscrite à l'article 3, paragraphe 2, premier alinéa, troisième tiret, de la directive, de sorte que ce grief de la Commission est fondé.

Sur le grief tiré de la non-transposition de l'article 3, paragraphe 2, second alinéa, de la directive

29 La Commission soutient que la République fédérale d'Allemagne n'a pas transposé l'article 3, paragraphe 2, second alinéa, de la directive, en ce que l'UIG ne comporte aucune disposition visant à mettre en œuvre l'obligation de communication partielle d'informations lorsqu'il est possible d'en retirer les mentions qui peuvent justifier un refus de communication par les États membres. Selon elle, la directive confère des droits aux particuliers et seule une disposition expresse à cet égard dans la loi ayant pour objet de transposer la directive est à même de garantir la force contraignante, la précision et la clarté requises pour satisfaire à l'exigence de sécurité juridique.

30 Le gouvernement allemand rétorque que la possibilité d'une communication partielle d'informations résulte de manière suffisante de la lecture combinée des articles 4, 7 et 8 de l'UIG, de même que de la pratique des autorités nationales compétentes ainsi que de la jurisprudence du Bundesverwaltungsgericht, de sorte qu'il n'était pas nécessaire de prévoir dans l'UIG une disposition expresse à cet effet.

31 A cet égard, il y a lieu de rappeler que la Cour a certes jugé que la transposition d'une directive n'exige pas nécessairement une reprise formelle et textuelle des dispositions de celle-ci dans une disposition légale expresse et spécifique et qu'elle peut se satisfaire d'un contexte juridique général, dès lors que celui-ci assure effectivement la pleine application de la directive d'une façon suffisamment claire et précise (voir, notamment, arrêts du 23 mai 1985, Commission/Allemagne, 29/84, Rec. p. 1661, point 23, et du 8 juillet 1987, Commission/Belgique, 247/85, Rec. p. 3029, point 9).

32 Conformément à la jurisprudence, il est cependant nécessaire que la situation juridique soit suffisamment précise et claire pour 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 (arrêt Commission/Allemagne, précité, point 23).

33 Si l'article 3, paragraphe 2, de la directive accorde aux États membres la faculté de refuser de faire droit à une demande d'information dans des cas limitativement énumérés, le second alinéa de cette disposition leur impose toutefois l'obligation de communiquer celles des informations dont il est possible de retirer les mentions dignes d'être couvertes par la confidentialité ou le secret. Cette dernière disposition met, dès lors, 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 l'article 3, paragraphe 2, second alinéa, de la directive.

34 Or, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé aux points 13 et 14 de ses conclusions, force est de constater qu'en Allemagne l'obligation de communication partielle d'informations relatives à l'environnement n'est pas garantie de façon 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.

35 En effet, en l'absence de toute disposition explicite relative à la communication partielle dans l'UIG, d'une part, la personne physique ou morale qui présente une demande d'information peut ne pas être avertie du fait que l'existence des motifs de refus énoncés à l'article 3, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive ne fait pas obstacle à une communication partielle et, d'autre part, les autorités publiques auxquelles est adressée ladite demande pourraient être dissuadées d'y donner suite.

36 Il est vrai que, dans sa duplique, le gouvernement allemand a soutenu que l'obligation de communication partielle d'informations inscrite à l'article 3, paragraphe 2, second alinéa, de la directive avait été transposée par le point 3.3 du Gebührenverzeichnis qui prévoit la perception d'une redevance, dont le montant peut varier de 2 000 à 10 000 DM, « ... lorsque de nombreuses mentions doivent être retirées des documents à communiquer aux fins de la protection d'intérêts publics et/ou privés ».

37 Même à supposer que la disposition ainsi invoquée constitue une transposition correcte de la directive en ce qui concerne en particulier la perception de redevances motivée par la nécessité de protéger la confidentialité ou le secret, question sur laquelle la Cour ne peut pas statuer dans le cadre du présent recours à défaut de grief soulevé à cet égard par la Commission, force est de constater que cette disposition n'est en tout état de cause pas de nature à mettre en œuvre de façon claire l'obligation figurant à l'article 3, paragraphe 2, second alinéa, de la directive. En effet, le simple fait que la communication partielle d'informations soit mentionnée, aux fins de la perception de certaines redevances, dans une annexe de la réglementation nationale portant fixation des redevances exigibles en matière de communication d'informations sur l'environnement, laquelle de surcroît ne s'applique qu'aux autorités fédérales, ne constitue pas un moyen adéquat pour mettre les demandeurs d'informations en mesure de connaître la plénitude de leurs droits et, le cas échéant, de s'en prévaloir devant les juridictions nationales.

38 Dans ces conditions, ce grief de la Commission doit également être accueilli.

Sur le grief tiré de la transposition incorrecte de l'article 5 de la directive

39 Selon la Commission, la réglementation allemande est incompatible avec l'article 5 de la directive, au motif que, d'une part, elle ne limite pas à un montant raisonnable la redevance perçue lors de la communication d'informations en matière d'environnement et, d'autre part, elle autorise la perception d'une redevance même en cas de rejet d'une demande d'information.

40 S'agissant de la première branche de ce grief, la Commission met en cause le fait que l'article 10, paragraphe 1, de l'UIG permet aux autorités publiques allemandes de percevoir des redevances et frais couvrant les «coûts prévisibles» d'une recherche et que, de surcroît, conformément à la Verordnung et au Gebührenverzeichnis, le montant des redevances dépend du volume de travail que doit effectuer l'administration dans le cadre d'une recherche d'informations.

41 Dans sa requête, la Commission soutient à cet égard que les actes administratifs liés à des demandes d'information sur l'environnement ne doivent pas tous donner lieu à la perception d'une redevance et que ce n'est que dans des cas exceptionnels, lorsque la recherche, le rassemblement, l'appréciation et le tri des informations non accessibles nécessitent beaucoup de temps, qu'une redevance raisonnable peut être perçue. La réglementation allemande concernant les redevances, qui reposerait sur le principe de la couverture des coûts prévisibles, ne répondrait pas à l'exigence selon laquelle la redevance ne doit pas être prohibitive, du fait que les taux des redevances figurant au Gebührenverzeichnis seraient fixés à un niveau tel qu'ils auraient pour effet d'exclure l'accès à l'information. La Commission en déduit que la réglementation allemande n'applique pas le principe en vertu duquel les redevances ne doivent pas excéder un montant raisonnable. L'obligation de percevoir des redevances couvrant les coûts irait donc à l'encontre de la prescription d'un montant raisonnable de celles-ci, au sens de l'article 5 de la directive, à tout le moins dans les cas où la recherche des informations nécessite beaucoup de temps.

42 Dans sa réplique, la Commission ajoute que le principe selon lequel les redevances ne doivent pas dépasser un montant raisonnable n'est pas énoncé dans les dispositions de l'UIG et de la Verordnung. Le principe de la couverture des coûts consacré par ces dernières aurait pour effet d'entraîner la perception, au cas par cas, de redevances si élevées qu'elles reviendraient à bloquer l'accès à l'information, méconnaissant ainsi directement l'objectif de la directive. En effet, la liberté d'accès du public aux informations en matière d'environnement n'existerait plus si le citoyen devait renoncer, pour des raisons de coût, à présenter une demande à cet effet. La Commission concède que l'article 5 de la directive n'exclut pas des redevances dont le montant varie en fonction des circonstances. Le législateur communautaire aurait seulement voulu garantir au bénéficiaire d'informations qu'il existe un rapport équilibré entre le service rendu par l'administration et la redevance, laquelle ne devrait en aucun cas être prohibitive. La Commission considère toutefois que, si lesdites dispositions s'appliquaient sans restriction, comme cela est expressément prévu, le principe de la couverture des coûts pourrait, dans certains cas, conduire à des redevances prohibitives.

43 Le gouvernement allemand rétorque en substance que la réglementation litigieuse fait certes dépendre le montant des redevances des efforts fournis par l'administration en termes de coût du travail et de temps investi, mais que le montant de cette redevance doit toujours être raisonnable par rapport à la valeur

de l'information pour le bénéficiaire et que, pour des raisons d'équité, les autorités disposent de la faculté de diminuer le montant de la redevance, voire de renoncer complètement à sa perception. Il faudrait graduer le niveau des redevances pour tenir dûment compte de la grande diversité des situations qui peuvent se présenter en pratique. Dans ces conditions, la réglementation allemande transposerait correctement l'article 5 de la directive.

44 En vue de statuer sur le bien-fondé de la thèse défendue par la Commission dans le cadre de cette première branche du présent grief, il convient de rappeler d'emblée que, ainsi qu'il résulte de son libellé même, l'article 5 de la directive ouvre la faculté aux États membres de subordonner la communication d'informations relatives à l'environnement au paiement d'une redevance. Il en résulte que la thèse de la Commission, selon laquelle la perception d'une telle redevance ne serait justifiée que dans des cas exceptionnels, ne saurait être accueillie.

45 Toutefois, conformément à cette même disposition, ladite redevance ne doit pas excéder un montant raisonnable.

46 A défaut d'indications dans la directive elle-même, c'est à la lumière de l'objectif de cette dernière que doit être déterminée la portée de cette notion de « montant raisonnable ».

47 Or, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 23 de ses conclusions, la finalité de la directive est de conférer un droit aux particuliers en leur assurant la liberté d'accès aux informations en matière d'environnement et de rendre les informations effectivement disponibles à toute personne physique ou morale qui en fait la demande, sans qu'elle ait à faire valoir un intérêt pour justifier celle-ci. Il convient dès lors d'exclure toute interprétation de la notion de « montant raisonnable », au sens de l'article 5 de la directive, susceptible d'avoir un effet dissuasif sur les personnes souhaitant obtenir des informations ou de limiter le droit d'accès à celles-ci.

48 Il en résulte que la notion de «montant raisonnable», au sens de l'article 5 de la directive, doit être comprise en ce sens qu'elle n'autorise pas un État membre à répercuter sur la personne ayant présenté une demande d'information l'ensemble des frais, notamment indirects, effectivement occasionnés pour les finances publiques par une recherche d'informations.

49 S'agissant plus particulièrement de la réglementation allemande, il y a lieu de rappeler que la Verordnung prévoit, en son paragraphe 1, que les actions administratives des autorités fédérales effectuées en application de l'UIG donnent lieu à la perception de redevances conformément au Gebührenverzeichnis annexé à la Verordnung. Le paragraphe 2 de cette dernière dispose que les autorités compétentes ont la faculté de réduire le montant des redevances notamment lorsque des raisons d'équité l'exigent et que les informations fournies n'ont pas de valeur économique.

50 Le Gebührenverzeichnis distingue trois hypothèses. En premier lieu, les communications d'informations orales ou écrites dites «simples» sont gratuites. En deuxième lieu, une communication écrite d'informations détaillées donne lieu à la perception d'une redevance comprise entre 50 et 1 000 DM. En troisième lieu, la mise à disposition de documents ou d'autres supports d'information entraîne le paiement d'une redevance qui est comprise entre 20 et 10 000 DM, en fonction de la complexité de l'opération en cause. S'agissant de cette dernière hypothèse, le Gebührenverzeichnis opère une distinction entre trois cas de figure: d'abord, dans les cas dits «simples», la fourchette des redevances s'étend de 20 à 200 DM; ensuite, lorsque le rassemblement d'une documentation volumineuse nécessite des mesures importantes, la redevance est comprise entre 200 et 2 000 DM; enfin, la redevance varie de 2 000 à 10 000 DM dans des cas isolés impliquant des mesures exceptionnellement onéreuses en vue de constituer le dossier, en particulier lorsque de nombreuses mentions doivent être retirées des documents à communiquer aux fins de la protection d'intérêts publics et/ou privés.

51 En outre, le gouvernement allemand a prétendu, lors de l'audience, que, selon la jurisprudence du Bundesverfassungsgericht et du Bundesverwaltungsgericht, toute redevance perçue en Allemagne à l'occasion d'une action administrative doit respecter le principe de proportionnalité et être appropriée à l'objet du service rendu.

52 Or, au vu tant de l'argumentation invoquée par la Commission à l'appui de son grief que du contenu de la réglementation allemande, force est de constater qu'en l'occurrence la Commission n'a pas établi que ladite réglementation n'est pas conforme à l'objectif visé par l'article 5 de la directive, à savoir garantir que la redevance perçue à l'occasion de la communication d'une information en matière d'environnement n'excède pas un montant raisonnable.

53 Le grief de la Commission ayant pour seul motif la transposition incorrecte, dans l'ordre juridique allemand, de l'article 5 de la directive, il ne porte pas, dès lors, sur le point de savoir si l'application concrète de la réglementation en cause conduit en pratique à la perception de redevances dépassant un montant raisonnable au sens dudit article 5.

54 Dans ces conditions, le grief de la Commission ne saurait être accueilli dans sa première branche.

55 S'agissant de la seconde branche du grief tiré de la transposition incorrecte de l'article 5 de la directive, la Commission soutient que cette disposition s'oppose au prélèvement de redevances en cas de rejet de la demande d'accès à l'information en matière d'environnement. En effet, en cas de réponse négative, il n'existerait aucune «communication de l'information» en matière d'environnement au sens de la directive. Aussi l'exigence du paiement d'une redevance en cas de réponse négative prévue par la Verordnung irait-elle manifestement à l'encontre de l'objectif fondamental de la directive qui n'autorise une restriction de la liberté d'accès à l'information qu'en fonction des critères et dans les cas expressément définis par celle-ci.

56 Le gouvernement allemand, en revanche, prétend que l'article 130 S du traité CE (devenu, après modification, article 175 CE), qui constitue la base juridique de la directive, n'habilite pas le Conseil à prescrire aux États membres des règles relatives aux redevances administratives. Il en découlerait que l'article 5 de la directive devrait être compris comme se limitant à faire obstacle à la perception de redevances d'un montant déraisonnable entravant l'accès effectif aux

informations sur l'environnement, sans pour autant pouvoir interdire aux autorités publiques la perception d'une redevance en cas de rejet de la demande d'information. Une telle interdiction ne découlerait pas non plus de la notion de «communication» d'informations. En tout état de cause, en cas de rejet de la demande, les autorités publiques allemandes pourraient, lorsque l'équité le commande, réduire la redevance jusqu'au quart du montant prévu et même renoncer totalement à sa perception.

57 A cet égard, il convient de relever, d'une part, que l'article 5 de la directive autorise les États membres à percevoir une redevance pour la «communication» d'une information et non pas en raison de l'accomplissement d'opérations administratives dans le cadre d'une demande d'information.

58 Il y a lieu de constater, d'autre part, que l'objectif de la directive, qui est de garantir le libre accès aux informations en matière d'environnement et d'éviter toute restriction à cette liberté d'accès, a pour effet d'exclure toute interprétation susceptible de dissuader des personnes souhaitant obtenir des informations de présenter leur demande.

59 En outre, une redevance perçue en cas de rejet de la demande d'information ne saurait être qualifiée de raisonnable, étant donné que, dans une telle hypothèse, aucune communication de l'information, au sens de l'article 5 de la directive, n'a effectivement eu lieu.

60 En conséquence, le grief de la Commission doit être accueilli dans sa seconde branche.

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

— en n'autorisant pas l'accès aux informations pendant la durée d'une procédure administrative, dans la mesure où les autorités publiques obtiennent les informations dans le cadre de cette procédure,

— en ne prévoyant pas dans l'UIG de disposition selon laquelle les informations en matière d'environnement font l'objet d'une communication partielle, dans la mesure où il est possible d'en retirer les mentions qui ont trait aux intérêts visés à l'article 3, paragraphe 2, de la directive, et

— en ne limitant pas le paiement d'une redevance aux seuls cas dans lesquels une communication d'informations est effectivement intervenue,

la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 3, paragraphe 2, premier alinéa, troisième tiret, et second alinéa, et 5 de la directive.

Sur les dépens

62 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 fédérale d'Allemagne 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 n'autorisant pas l'accès aux informations pendant la durée d'une procédure administrative, dans la mesure où les autorités publiques obtiennent les informations dans le cadre de cette procédure,

— en ne prévoyant pas dans l'Umweltinformationsgesetz de disposition selon laquelle les informations en matière d'environnement font l'objet d'une communication partielle, dans la mesure où il est possible d'en retirer les mentions qui ont 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, et

— en ne limitant pas le paiement d'une redevance aux seuls cas dans lesquels une communication d'informations est effectivement intervenue,

la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 3, paragraphe 2, premier alinéa, troisième tiret, et second alinéa, et 5 de la directive 90/313.

2) **Le recours est rejeté pour le surplus.**

3) **La République fédérale d'Allemagne est condamnée aux dépens.**

Kapteyn Hirsch Schintgen

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 9 septembre 1999.

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

P. J. G. Kapteyn