ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)
17 juin 1998 *

Dans l'affaire C-321/96,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE, par le Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht (Allemagne) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Wilhelm Mecklenburg

et

Kreis Pinneberg — Der Landrat,

en présence de **Vertreter des öffentlichen Interesses, Kiel,**

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 2, sous a), et 3, paragraphe 2, troisième tiret, 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),

* Langue de procédure: l'allemand.

LA COUR (sixième chambre),

composée de MM. H. Ragnemalm, président de chambre, R. Schintgen (rapporteur), G. F. Mancini, J. L. Murray et G. Hirsch, juges,

avocat général: M. A. La Pergola,
greffier: Mme D. Louterman-Hubeau, administrateur principal,

considérant les observations écrites présentées:

— pour M. Mecklenburg, par M. G. Winter, professeur à l'université de Brême,

— pour le Kreis Pinneberg — Der Landrat, par Me K. Lehming, avocat à Pinneberg,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. G. zur Hausen, conseiller juridique, en qualité d'agent,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de M. Mecklenburg, représenté par M. G. Winter, du gouvernement allemand, représenté par Me D. Sellner, avocat à

Bonn, assisté de M. E. Meyer-Rutz, Ministerialrat au ministère fédéral de l'Environnement, et de la Commission, représentée par M. G. zur Hausen, à l'audience du 13 novembre 1997,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 15 janvier 1998,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 10 juillet 1996, parvenue à la Cour le 1er octobre suivant, le Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht a posé, en vertu de l'article 177 du traité CE, deux questions préjudicielles sur l'interprétation des articles 2, sous a), et 3, paragraphe 2, troisième tiret, 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 »).

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un recours intenté par M. Mecklenburg contre le Kreis Pinneberg — Der Landrat (ci-après le « Kreis Pinneberg »), aux fins d'obtenir une copie de la position que l'administration chargée de la préservation des sites avait adoptée dans la procédure d'approbation des plans de construction d'un tronçon routier, appelé le « contournement ouest ».

Le cadre juridique

3 Selon 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. »

4 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 nuisance 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;

... »

5 Selon l'article 3, paragraphe 2, troisième tiret, de la directive,

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

...

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

... »

6 En droit allemand, la directive a été transposée par l'Umweltinformationsgesetz (loi sur l'information relative à l'environnement, ci-après l'« UIG »), adopté le 8 juillet 1994 et entré en vigueur le 16 juillet 1994.

7 L'article 3, paragraphe 2, de l'UIG est rédigé comme suit:

« Sont des informations relatives à l'environnement toutes les données disponibles sous forme écrite ou visuelle, ou contenues dans des banques de données qui concernent

1. l'état des eaux, de l'air, du sol, de la faune et de la flore et des espaces naturels,

2. les activités, en ce compris celles qui sont à l'origine de nuisances telles que le bruit, ou les mesures qui les affectent ou qui sont susceptibles de les affecter,

3. les activités ou les mesures destinées à protéger ces secteurs de l'environnement, y compris les mesures administratives et les programmes de gestion de l'environnement. »

8 Aux termes de l'article 7, paragraphe 1, de l'UIG,

« 1) Le droit [à l'accès libre aux informations sur l'environnement] n'existe pas

1. lorsque la divulgation des informations touche aux relations internationales, à la défense nationale ou à la confidentialité des délibérations des autorités publiques ou lorsqu'elle peut créer un danger important pour la sécurité publique, ou

2. 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 au titre de la procédure, ou

3. lorsqu'il est à craindre que la divulgation des informations puisse gravement ou durablement affecter des éléments de l'environnement, au sens de

l'article 3, paragraphe 2, point 1, ou mettre en péril le succès de mesures administratives, au sens de l'article 3, paragraphe 2, point 3. »

Les faits du litige au principal

9 Sur la base de la directive, M. Mecklenburg a demandé, le 1er janvier 1993, à la ville de Pinneberg et, le 18 mars 1993, au Kreis Pinneberg de lui envoyer une copie de la position que l'administration chargée de la préservation des sites avait adoptée dans la procédure d'approbation des plans de construction du « contournement ouest ».

10 Par décision du 17 mai 1993, le Kreis Pinneberg a rejeté cette demande au motif que la prise de position de l'administration n'était pas une « information relative à l'environnement » au sens de l'article 2, sous a), de la directive puisqu'elle ne constituait qu'une appréciation sur des informations qui étaient déjà accessibles au demandeur et que, en tout état de cause, les conditions d'exclusion prévues à l'article 3, paragraphe 2, troisième tiret, de la directive s'appliquaient, étant donné qu'une procédure d'approbation de plans devait être considérée comme une « instruction préliminaire ».

11 Le recours gracieux formé par M. Mecklenburg a été rejeté par le Kreis Pinneberg par décision du 3 septembre 1993.

12 Le 4 octobre 1993, le requérant a introduit un recours à l'encontre de ces décisions devant le Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht, en faisant valoir que la prise de position de l'administration constituait une mesure administrative et que, en tout

état de cause, l'évaluation, faite par l'administration, des données en sa possession n'en modifiait pas la nature d'« informations relatives à l'environnement ». M. Mecklenburg a ajouté que la procédure d'approbation des projets ne constituait pas une « instruction préliminaire » de sorte que l'article 3, paragraphe 2, troisième tiret, de la directive n'était pas applicable en l'espèce.

13 Par jugement du 30 juin 1995, le Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht a rejeté le recours au motif que l'information relative à l'environnement, sollicitée par M. Mecklenburg, touchait à la confidentialité des délibérations d'autorités au sens de l'article 7, paragraphe 1, point 1, de l'UIG.

14 Le 27 octobre 1995, le demandeur a interjeté appel de ce jugement devant le Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht.

15 Dans son ordonnance de renvoi, cette juridiction estime que la position de l'administration dont M. Mecklenburg réclame la communication constitue une « mesure administrative de gestion de l'environnement » au sens de l'article 2, sous a), de la directive. Conservant cependant quelques doutes sur ce point, elle a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

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

2) La procédure administrative visée à l'article 7, paragraphe 1, point 2, de l'Umweltinformationsgesetz (loi sur l'information relative à l'environnement)

est-elle une instruction préliminaire au sens de l'article 3, paragraphe 2, troisième tiret, de ladite directive? »

Sur la première question

16 Par sa première question, la juridiction nationale cherche en substance à savoir si l'article 2, sous a), de la directive doit être interprété en ce sens qu'il s'applique à une position adoptée par une administration chargée de la préservation des sites dans le cadre de sa participation à une procédure d'approbation de plans de construction.

17 A cet égard, la Commission souligne que, pour les besoins de la délimitation du champ d'application de la directive, l'expression « gestion de l'environnement », utilisée à l'article 2, sous a), de la directive, doit être réservée aux seuls « programmes », de sorte que l'on ne peut parler, comme le fait le juge de renvoi, de « mesure administrative de gestion de l'environnement ». Elle estime cependant que la position de l'administration chargée de la préservation des sites doit être comprise comme une « mesure administrative destinée à protéger l'environnement » au sens de la directive.

18 Quant aux parties au principal, elles procèdent toutes les deux à l'analyse du terme « mesure » au regard du droit allemand et sont en désaccord sur la question de savoir si une position de l'administration comme celle faisant l'objet du litige au principal constitue un acte lié à un cas d'espèce, tourné vers un objectif déterminé et ayant un effet réglementaire, conditions pour qu'une telle qualification puisse être retenue en droit national.

19 En premier lieu, il convient de rappeler que l'article 2, sous a), de la directive inclut dans la notion d'« information relative à l'environnement » toute information

relative à l'état des différents secteurs de l'environnement y mentionnés ainsi que les activités ou les mesures pouvant affecter ou protéger l'état desdits secteurs, « y compris les mesures administratives et les programmes de gestion de l'environnement ». Il résulte du libellé de cette disposition que le législateur communautaire a entendu donner à ladite notion une signification large, qui englobe à la fois des données et des activités concernant l'état de ces secteurs.

20 En second lieu, il ressort de l'utilisation, dans le même article 2, sous a), de la directive, des termes « y compris » que la notion de « mesures administratives » ne constitue qu'une illustration des « activités » ou des « mesures » visées par la directive. En effet, comme l'a souligné M. l'avocat général au point 15 de ses conclusions, le législateur communautaire s'est abstenu de donner une définition de la notion d'« information relative à l'environnement » susceptible d'exclure une quelconque des activités qu'exerce l'autorité publique, le terme « mesures » servant seulement à préciser que doivent être incluses parmi les actes relevant de la directive toutes les formes d'exercice de l'action administrative.

21 Pour constituer une « information relative à l'environnement au sens de la directive », il suffit donc qu'une position de l'administration, comme celle litigieuse au principal, constitue un acte susceptible d'affecter ou de protéger l'état d'un des secteurs de l'environnement visés par la directive. Tel est le cas si, comme le mentionne la juridiction de renvoi, cette position est de nature à influer, en ce qui concerne les intérêts de la protection de l'environnement, sur la décision d'approbation des plans de construction.

22 Il y a lieu dès lors de répondre à la première question que l'article 2, sous a), de la directive doit être interprété en ce sens qu'il s'applique à une position adoptée par une administration chargée de la préservation des sites dans le cadre de sa participation à une procédure d'approbation de plans de construction, si cette position est de nature à influer, en ce qui concerne les intérêts de la protection de l'environnement, sur la décision d'approbation de tels plans.

Sur la seconde question

23 Par sa seconde question, la juridiction nationale demande en substance si 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 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.

24 A cet égard, il convient de rappeler que l'article 3, paragraphe 2, troisième tiret, de la directive admet que les dispositions nationales puissent rejeter des demandes d'information relatives 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 ».

25 Ouvrant ainsi une dérogation au régime général prévu par la directive, l'article 3, paragraphe 2, troisième tiret, ne saurait être interprété de manière à étendre ses effets au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer la protection des intérêts qu'il vise à garantir. De plus, la portée des dérogations qu'il prévoit doit être déterminée en tenant compte des finalités de la directive (voir arrêt du 21 mars 1996, Mrozek et Jäger, C-335/94, Rec. p. I-1573, point 9).

26 S'agissant des finalités de la directive, il y a lieu de constater que le principe de la liberté d'accès à l'information est consacré à l'article 1er. Le septième considérant de la directive souligne que le refus de donner suite à une demande d'information relative à l'environnement peut, toutefois, se justifier « dans certains cas particuliers clairement définis ».

27 Quant aux intérêts dont l'article 3, paragraphe 2, troisième tiret, de la directive tend à garantir la protection, il y a lieu d'observer que les dérogations prévues par cette disposition visent les informations, détenues par les autorités administratives, relatives, tout d'abord, à des affaires faisant l'objet de procédures judiciaires en cours, ensuite, à des affaires faisant l'objet d'enquêtes (y compris les enquêtes disciplinaires) et, enfin, à des affaires faisant l'objet d'une « instruction préliminaire ». Il apparaît ainsi, comme le fait observer M. l'avocat général au point 23 de ses conclusions, que sont exclusivement concernées par cette disposition dérogatoire les procédures à caractère juridictionnel ou quasi juridictionnel, ou, en tout cas, des procédures qui débouchent inévitablement sur une sanction, si l'infraction administrative ou pénale est constatée. Dans ce contexte, l'« instruction préliminaire » doit par conséquent être analysée comme la phase qui précède immédiatement la procédure judiciaire ou l'enquête.

28 Cette interprétation est corroborée par la genèse de la directive. En effet, la proposition de directive, présentée par la Commission le 31 octobre 1988 (JO C 335, p. 5), prévoyait dans son article 8, paragraphe 1, la faculté de déroger au droit d'accès à l'information lorsque son exercice était susceptible de porter atteinte « au secret des procédures engagées devant les juridictions ». C'est à la suite de l'avis adopté par le Comité économique et social le 31 mars 1989 (JO C 139, p. 47, point 2.6.1), lequel proposait de faire référence au secret des « procédures d'enquête ou d'instruction », que la notion d'« instruction préliminaire » a été ajoutée à la proposition de directive.

29 Enfin, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, la nécessité d'une interprétation uniforme des directives communautaires exclut que, en cas de doute, le texte d'une disposition soit considéré isolément, et exige au contraire qu'il soit interprété et appliqué à la lumière des versions établies dans les autres langues officielles (voir, en ce sens, arrêt du 2 avril 1998, EMU Tabac e. a., C-296/95, Rec. p. I-1605, point 36). Le mot allemand litigieux « Vorverfahren » doit ainsi être rapproché, en dehors de l'expression « instruction préliminaire », « azione investigativa preliminare », « investigación preliminar » et « investigaçao preliminar » en français, italien, espagnol et portugais, également des termes

« preliminary investigation proceedings » dans la version anglaise, « opsporingsonderzoeken » en néerlandais et « indledende undersogelser » en danois. Or, comme le souligne M. l'avocat général au point 25 de ses conclusions, il résulte de la comparaison de ces différentes versions linguistiques que l'« instruction préliminaire » visée par la directive doit être rattachée aux activités qui précèdent les procédures contentieuses ou quasi contentieuses, et qui procèdent de la nécessité d'acquérir des preuves ou d'instruire une affaire avant même l'ouverture de la phase procédurale proprement dite. En revanche, l'« instruction préliminaire » ne vise pas tous les actes administratifs susceptibles d'un recours juridictionnel.

30 Au vu des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la seconde question 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.

Sur les dépens

31 Les frais exposés par le gouvernement allemand et par la Commission, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par le Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht, par ordonnance du 10 juillet 1996, dit pour droit:

1) **L'article 2, sous a), de la directive 90/313/CEE du Conseil, du 7 juin 1990, concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, doit être interprété en ce sens qu'il s'applique à une position adoptée par une administration chargée de la préservation des sites dans le cadre de sa participation à une procédure d'approbation de plans de construction, si cette position est de nature à influer, en ce qui concerne les intérêts de la protection de l'environnement, sur la décision d'approbation de tels plans.**

2) **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'Umweltinformationsgesetz, 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.**

Ragnemalm Schintgen Mancini

Murray Hirsch

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 17 juin 1998.

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

H. Ragnemalm