CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. NIAL FENNELLY

présentées le 28 janvier 1999 *

1. La Commission conteste, dans la présente procédure, la justesse de la transposition par la République fédérale d'Allemagne de la directive 90/313/CEE du Conseil, du 7 juin 1990, concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement [1] (ci-après la «directive»), et ce sur quatre points: l'exclusion des organes judiciaires, la communication partielle des informations, la portée des instructions préliminaires et la perception d'une redevance.

I — Les dispositions légales pertinentes

a) *La directive*

2. La directive est motivée par le postulat, inscrit au troisième considérant, selon lequel «l'accès à l'information en matière d'environnement détenue par les autorités publiques améliorera la protection de l'environnement». Tel que fixé à l'article 1er, son objectif est d'«assurer la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement détenue par les autorités publiques, ainsi que sa diffusion, et [de] fixer les conditions de base dans lesquelles cette information devrait être rendue accessible». L'article 2 définit les termes clés «information relative à l'environnement» et «autorités publiques». L'article 3 impose aux États membres de faire en sorte que leurs autorités publiques mettent ces informations à la disposition de «toute personne physique ou morale... sans que celle-ci soit obligée de faire valoir un intérêt»; il permet également d'opposer un refus pour des motifs spécifiés. L'article 4 accorde le droit de former un recours judiciaire ou administratif à l'encontre des décisions refusant l'accès, tandis que l'article 5, qui est au coeur du problème le plus difficile dans la présente affaire, traite de la question du paiement auquel peut être subordonnée la communication des informations. L'article 6 étend les obligations des autorités publiques, au sens de la directive, aux «organismes ayant des responsabilités publiques en matière d'environnement et contrôlés par des autorités publiques», tandis que l'article 7 impose aux États membres de publier des rapports périodiques sur l'état de l'environnement. Les autres dispositions de la directive ne sont pas directement pertinentes en l'espèce.

b) *Les dispositions allemandes*

3. La République fédérale d'Allemagne s'est efforcée de transposer la directive au

* Langue originale: l'anglais.

1 — JO L 158, p. 56.

moyen du Umweltinformationsgesetz [2] (loi sur l'information relative à l'environnement, ci-après l'«UIG») du 4 juillet 1994. Sont en cause les aspects suivants de l'UIG:

— l'exclusion, par l'article 3, paragraphe 1, point 3, de l'UIG, des juridictions, ainsi que des autorités répressives et disciplinaires («Gerichte, Strafverfolgungs- und Disziplinarbehörden»), de la définition des autorités publiques concernées par la directive;

— l'absence, dans l'UIG, de toute disposition relative à la communication partielle d'informations dans les cas où le refus est autorisé en vertu de l'article 3, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive;

— l'exclusion, à l'article 7, paragraphe 1, point 2, de l'UIG, de tout droit d'accès lors d'une procédure administrative;

— la règle inscrite à l'article 10, paragraphe 1, de l'UIG, qui autorise les autorités à subordonner la communication de l'information au paiement à la fois de frais directs et d'une redevance, ainsi qu'à prélever une telle redevance en cas de rejet de la demande d'information.

2 — *BGBl.* I, 1994, p. 1490.

II — Analyse

a) *L'exclusion des organes judiciaires*

4. L'article 2, sous b), de la directive définit comme «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*».

Conformément à l'article 3, paragraphe 2, premier alinéa, troisième tiret:

«Les États membres peuvent prendre des dispositions leur permettant d'opposer un refus à une demande... 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».

Bien que ce point n'ait pas été discuté dans la présente procédure, nous considérons que les conditions «ayant des responsabi-

lités» et «étant en possession d'informations», inscrites à l'article 2, sous b), sont cumulatives et que les obligations de la directive ne s'appliquent pas à une administration publique qui, quoique en possession d'informations pertinentes, n'exerce pas de responsabilités «relatives à l'environnement».

5. Aux yeux de la Commission, la directive est fondée sur une conception fonctionnelle, plutôt qu'organique, des autorités publiques. Les juridictions, les autorités répressives et disciplinaires qui ont accès à des informations relatives à l'environnement dans l'exercice de leurs fonctions administratives sont donc soumises à la directive, alors qu'elles sont exclues du champ d'application de l'UIG. Les juridictions peuvent par exemple disposer de statistiques sur l'état de l'environnement, sur des actes préjudiciables à l'environnement ou sur le nombre des poursuites engagées pour violation de lois antipollution. S'il est peut-être vrai que les juridictions ne produisent pas et peuvent ne pas disposer de telles informations, il n'en est pas moins vrai, fait-elle valoir, qu'elles peuvent exercer des responsabilités dans le domaine de l'environnement en dehors de leurs activités judiciaires.

6. Bien qu'elle ne nie pas que la directive adopte une conception fonctionnelle de la notion d'autorités publiques, la République fédérale d'Allemagne soutient que cette analyse se réfère aux autorités ayant des responsabilités dans le domaine de l'environnement, à l'exclusion de celles «agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs». La thèse de la Commission concerne, précise-t-elle, l'hypothèse marginale où les juridictions, les autorités répressives ou disciplinaires exerceraient des responsabilités environnementales en dehors de leurs activités judiciaires, hypothèse qui ne se rencontre pas en Allemagne, puisque les informations sur les procédures pénales sont transmises aux offices statistiques des Länder, sans être collectées par les juridictions elles-mêmes. Selon la République fédérale d'Allemagne, l'article 2, sous b), exclut de la directive les autorités publiques ayant des responsabilités et étant en possession d'informations relatives à l'environnement lorsqu'elles agissent dans l'exercice de pouvoirs judiciaires; les informations relatives à l'environnement acquises par des juridictions ne sont pas accessibles au public, que ce soit pendant ou après leurs activités judiciaires.

7. Nous estimons avec la Commission et la République fédérale d'Allemagne que l'article 2, sous b), de la directive adopte une conception fonctionnelle de la définition des «autorités publiques». Il se peut que certains organes, qui agissent normalement dans l'exercice de pouvoirs judiciaires, soient également appelés à exercer des «responsabilités relatives à l'environnement», auquel cas ils relèveraient, en conséquence de ces responsabilités, du champ d'application de la directive en ce qui concerne les informations environnementales en leur possession. Cependant, nous ne pensons pas que la Commission ait démontré que ce soit le cas en République fédérale d'Allemagne, ou que les juridictions allemandes disposent effectivement d'informations relatives à l'environnement

dans l'exercice de toute fonction distincte de leurs pouvoirs judiciaires, ou encore que les autorités répressives ou disciplinaires possèdent des informations de cette nature qui ne seraient pas couvertes par l'exception consentie au troisième tiret de l'article 3, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive.

8. Il est de jurisprudence constante que, «dans le cadre d'une procédure en manquement en vertu de l'article 169... il incombe à la Commission d'établir l'existence du manquement allégué... sans pouvoir se baser sur une présomption quelconque» [3]. La Commission ne saurait donc se fonder sur la présomption selon laquelle toutes juridictions, ou autorités répressives ou disciplinaires en République fédérale d'Allemagne devraient être considérées comme des «autorités publiques» au sens de la directive. Nous recommandons donc à la Cour de rejeter le recours de la Commission en tant qu'il se fonde sur ce moyen.

b) *La communication partielle d'informations*

9. Après avoir énuméré un certain nombre de motifs en vertu desquels les États membres peuvent, sans toutefois y être obligés, refuser l'accès à l'information, l'article 3, paragraphe 2, second alinéa, de la directive dispose que «[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».

10. Le manquement allégué par la Commission est que l'absence d'insertion, par la République fédérale d'Allemagne, d'une disposition spécifique garantissant la communication partielle d'informations constitue une transposition incomplète de l'article 3, paragraphe 2, second alinéa, que la pratique suivie en droit allemand, censée garantir automatiquement une telle communication, ne permet pas de corriger de manière appropriée [4]. La Commission rejette l'interprétation que la République fédérale d'Allemagne entend donner à l'article 7 de l'UIG, selon laquelle l'accès n'est refusé que «dans la mesure» où les intérêts énumérés sont affectés; à ses yeux, l'exclusion est absolue, comme l'illustre l'emploi du terme «wenn». Une transposition correcte est particulièrement importante dans la présente affaire, où la directive entend conférer des droits aux particuliers.

11. La République fédérale d'Allemagne soutient que la seule interprétation possible des articles 7 et 8 de l'UIG est qu'ils définissent les situations dans lesquelles l'accès à l'information doit être refusé, et que, lorsque et dans la mesure où il n'existe pas de motifs de refus, l'article 4 de l'UIG prévoit un droit d'accès, lequel comporte implicitement la communication de l'information expurgée des éléments couverts par les exceptions. Il était donc inutile de prévoir expressément dans l'UIG le droit à

3 — Arrêt du 25 mai 1982, Commission/Pays-Bas (96/81, Rec. p. 1791, point 6).

4 — Arrêt du 17 octobre 1991, Commission/Allemagne (C-58/89, Rec. p. I-4983).

la communication partielle d'informations. De surcroît, les juridictions allemandes sont obligées d'interpréter l'UIG à la lumière de la directive et en conformité avec la jurisprudence de la Cour aussi bien que du Bundesverwaltungsgericht [5].

12. La Cour a longtemps jugé que la transposition «n'exige pas nécessairement une reprise formelle et textuelle de ses dispositions [de la directive] 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» [6]. En outre, «la portée des dispositions législatives, réglementaires ou administratives nationales doit s'apprécier compte tenu de l'interprétation qu'en donnent les juridictions nationales» [7].

13. Il ressort clairement d'une lecture du texte de l'UIG que, si l'article 4 accorde un droit général d'accès aux informations relatives à l'environnement, l'exercice de ce droit est soumis à des restrictions en vertu des articles 7 et 8, qui confèrent aux autorités publiques un pouvoir d'appréciation de degré variable. Ainsi l'article 7, paragraphe 1, précise-t-il que le droit n'est pas constitué dans la mesure où («soweit») les relations internationales peuvent être affectées, ainsi que pendant la durée («während der Dauer») de certaines procédures et lorsqu'il y a lieu de croire («wenn zu besorgen ist») que la divulgation des informations pourrait entraîner des conséquences négatives pour l'environnement. L'article 8, paragraphe 1, dispose que le droit n'existe pas dans la mesure («soweit») où la protection des informations personnelles serait affectée ou en tant que la protection de la propriété intellectuelle s'oppose à la communication.

14. Il découle du troisième alinéa de l'article 189 du traité CE que le caractère suffisant des mesures nationales de transposition doit notamment s'apprécier à la lumière de l'objectif que la directive en cause vise à atteindre. L'efficacité du droit d'accès individuel accordé au titre de la directive dépend tant de la volonté du citoyen d'exercer ses droits que de celle des autorités publiques à tous les niveaux de gouvernement de fournir les informations demandées. Bien qu'il soit évidemment possible d'interpréter l'UIG comme accordant l'accès partiel aux informations, ainsi que l'exige l'article 3, paragraphe 2, second alinéa, de la directive, les termes utilisés ne nous semblent pas suffisamment clairs pour être incontestables, tant pour le citoyen que pour les autorités publiques concernées; en l'absence de toute instruction claire dans l'UIG, le citoyen peut n'être pas conscient du fait que l'existence de l'un des motifs de refus n'interdit pas la communication partielle, et les autorités publiques être dissuadées d'accorder une telle communication. En outre, l'arrêt du Bundesverwaltungsgericht ne traite pas explicitement de la question de la communication partielle des informations. La situation juridique ne nous apparaît donc pas «suffisamment précise et claire [pour] que les bénéficiaires soient mis en mesure de connaître la plénitude de leurs droits»,

5 — Voir, respectivement, les arrêts du 10 avril 1984, von Colson et Kamann (14/83, Rec. p. 1891), et du 6 décembre 1996 (NJW 1997, p. 753 et 754).

6 — Arrêt du 8 juillet 1987, Commission/Belgique (247/85, Rec. p. 3029, point 9), qui cite l'arrêt du 23 mai 1985, Commission/Allemagne (29/84, Rec. p. 1661, 1667, point 23).

7 — Arrêt du 8 juin 1994, Commission/Royaume-Uni (C-382/92, Rec. p. I-2435, point 36).

ou, dans le cas des autorités publiques, de leurs obligations, ainsi que l'exige le troisième alinéa de l'article 189 du traité [8]. Dans ces conditions, on ne saurait selon nous considérer que la République fédérale d'Allemagne a garanti la liberté d'accès à une telle information partielle.

c) *La portée de l'instruction préliminaire*

15. La Commission fait valoir que la notion de «procédure administrative», figurant à l'article 7, paragraphe 1, point 2, de l'UIG, est beaucoup plus large que la dérogation équivalente prévue par l'article 3, paragraphe 2, premier alinéa, troisième tiret, de la directive pour l'«instruction préliminaire». La Cour s'est déjà prononcée sur l'interprétation appropriée de cette disposition de la directive dans son arrêt Mecklenburg [9]; outre qu'elle a relevé que, en tant que dérogation, cet article «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», la Cour a jugé que cette notion n'incluait «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».

16. A l'audience, l'agent du gouvernement allemand a expressément admis, à la lumière de l'arrêt Mecklenburg, ce chef des conclusions de la Commission. Le fait que cette question ait déjà été jugée ne prive pas la requête de la Commission de sa raison d'être; ainsi que l'a souligné la Cour dans son arrêt Commission/ République fédérale d'Allemagne, c'est uniquement dans le cadre d'un recours en manquement qu'elle est à même de constater formellement le non-accomplissement par un État membre de ses obligations, et la «constatation formelle d'un manquement constitue une condition préalable pour le déclenchement éventuel de la procédure prévue à l'article 171» [10]. Nous proposons ainsi à la Cour de procéder à la constatation que la Commission a sollicitée à ce titre.

d) *La perception de redevances*

17. L'article 5 de la directive prévoit simplement:

«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.» Les dispositions allemandes en cause figurent dans l'Umweltinformationsgebührenverordnung (règlement relatif aux redevances exigibles en matière de communication de l'information relative à l'environnement ou «règlement d'applica-

8 — Arrêt du 23 mai 1985, Commission/Allemagne, précité à la note 6 ci-dessus, point 23.

9 — Arrêt du 17 juin 1998 (C-321/96, Rec. p. I-3809, respectivement point 25 de l'arrêt et point 2 du dispositif).

10 — Arrêt du 22 octobre 1998 (C-301/95, Rec. p. I-6135, point 15).

tion»), adopté sur le fondement de l'article 10, paragraphe 2, de l'UIG, et ne sont applicables qu'aux autorités fédérales. Elles autorisent l'administration à percevoir, outre des frais généraux, entre 50 et 1 000 DM pour la fourniture d'informations écrites détaillées, et de 20 à 10 000 DM pour la communication d'informations, le montant perçu étant essentiellement fonction du temps passé à effectuer cette communication. Ces redevances peuvent être réduites pour des raisons d'équité et lorsque les informations sont dénuées de valeur économique.

18. La première question qui se pose à cet égard est celle de l'interprétation de l'article 5, et vise en particulier à savoir si, sur le plan des principes, les États membres sont autorisés, en ce qui concerne la communication d'informations, à réclamer un montant représentant une fraction des dépenses totales de fonctionnement, dont les frais de personnel ou les autres charges supportés par les autorités compétentes pour répondre à la demande. Notons d'emblée qu'il existe des différences significatives entre les versions linguistiques de cette disposition. Certaines, dont celles libellées en allemand, en grec, en français, en néerlandais et en finnois, prévoient le paiement d'une «redevance» («Gebühr», «τέλος», «vergoeding», «maksu»), dont le montant ne doit pas être excessif. Quant aux versions espagnole, italienne, portugaise et suédoise, elles prévoient, tout comme la version anglaise, que les États membres peuvent subordonner la communication de l'information à un paiement, dont le montant ne doit pas excéder «(a) reasonable cost(s)» («un costo razonable», «costi ragionevoli», «um costo razoável», «en skälig kostnad»); le terme danois «gebyr» évoque également l'idée d'un paiement lié au coût.

19. La Commission a indiqué que, en raison de son effet potentiellement dissuasif, l'article 5 devait être considéré comme une exception, et donc recevoir une interprétation très restrictive. Si, pour les raisons ci-dessous, nous nous rallions à la thèse de la Commission selon laquelle le coût lié à la communication des informations peut effectivement exercer une influence sur l'exercice des droits conférés, nous n'estimons pas que cette disposition puisse être qualifiée de dérogation. L'article 5 a plutôt le caractère d'une limitation de la marge d'appréciation laissée aux États membres pour fixer les conditions régissant l'exercice du droit d'accès. La portée de cette limitation doit être appréciée sur la base d'une interprétation dudit article, replacé dans son contexte.

20. La République fédérale d'Allemagne a soutenu que l'article 5 de la directive n'autorisait pas les États membres à prélever une redevance, puisque ni l'article 130 S ni aucune autre disposition du traité CE n'habilitait la Communauté à donner aux États membres des orientations relatives aux redevances susceptibles d'être perçues pour les tâches administratives. L'article 5 de la directive ne pourrait donc limiter les redevances et frais exigibles que dans la mesure où ils sont si élevés qu'ils en deviennent déraisonnables et font obstacle, en pratique, à l'accès à l'information. La réglementation allemande sur les frais administratifs se fonde sur leur caractère raisonnable; le montant des redevances, qui prend en compte les efforts de l'administration, y compris le coût du travail effectué et le temps qu'il a nécessité, doit être raisonnable par rapport à la valeur de l'information pour le demandeur. L'article 5 n'interdit pas aux États membres de percevoir une redevance en cas de refus d'accès; comme aucune disposition du droit

communautaire ne régit ce domaine, la loi nationale s'applique. Les règles allemandes n'empêchent pas l'accès à l'information, tel que l'exige la directive. En tout état de cause, précise-t-elle, des raisons d'équité peuvent conduire à diminuer le montant, voire même à renoncer à sa perception.

21. L'argument relatif à la compétence de la Communauté ne semble pas particulièrement pertinent, puisque la République fédérale d'Allemagne n'a pas contesté la validité de l'article 5. En tout état de cause, la République fédérale d'Allemagne admet que la directive puisse limiter les redevances et frais imposés dans la mesure où ils sont déraisonnablement élevés et de nature à empêcher l'accès à l'information.

22. Ainsi que l'a relevé la Cour dans son arrêt Mecklenburg, «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» [11]. En dépit de leurs divergences, les différentes versions de l'article 5 ont en commun l'idée que le citoyen ne peut se voir réclamer qu'un montant raisonnable en contrepartie de la communication de l'information.

23. La notion de «raisonnable» doit selon nous être interprétée à la lumière de l'économie générale et de l'objectif de la directive, ainsi que du contexte dans lequel elle est employée. Comme il a déjà été relevé, la directive postule que l'accès aux informations relatives à l'environnement «améliorera la protection de l'environnement». Son premier objectif est d'«assurer la liberté d'accès à [cette] information», et elle vise à réaliser cette fin en obligeant les États membres à faire en sorte qu'une telle information soit effectivement «rendue disponible... à... toute personne physique ou morale qui en fait la demande, sans que celle-ci soit obligée de faire valoir un intérêt». A la lumière de cet objectif et des moyens choisis pour le réaliser, la question de savoir si la redevance à laquelle est subordonnée la communication de l'information est «raisonnable» doit être examinée du point de vue d'un particulier sollicitant l'information, plutôt que de celui des autorités publiques. Bien que la directive n'interdise pas expressément à un État membre de prélever une redevance liée au temps passé et à l'effort fourni par les fonctionnaires, une telle approche nous semble fondamentalement incompatible avec les caractéristiques principales de la directive.

24. L'objectif sur lequel repose la directive est clairement d'intérêt général, à savoir d'améliorer la protection de l'environnement en garantissant aux particuliers le droit d'accéder aux informations sans avoir à justifier d'un quelconque intérêt direct. Eu égard au caractère d'intérêt général des informations relatives à l'environnement, l'accès à celles-ci peut être distingué aussi

11 — Arrêt précité à la note 9 ci-dessus.

bien d'un droit général d'accès aux informations détenues par les autorités publiques [12], pour lesquelles les avantages revêtent un caractère plus général et intangible, que d'un droit d'accès aux informations administratives réservé aux personnes ayant un intérêt direct à leur divulgation [13]. En particulier, la comparaison faite par la République fédérale d'Allemagne entre l'accès aux informations relatives à l'environnement et la communication d'autres informations administratives, telle que régie par le Verwaltungskostengesetz du 23 juin 1970 [14], ne nous semble guère pertinente. Cette loi repose sur le principe d'équivalence, voulant qu'il existe un rapport raisonnable entre la redevance, d'une part, laquelle tient compte des efforts de l'administration, et l'importance, la valeur économique ou tout autre intérêt de l'auteur de la demande, d'autre part. L'accès aux informations relatives à l'environnement étant d'intérêt général, il appartient aux autorités publiques et, en définitive, à la collectivité, au travers du budget de l'État, de supporter cette partie de la charge de la mise à disposition des informations qui est liée au temps passé et à l'effort fourni par les fonctionnaires.

25. En limitant le montant de toute redevance ou somme due à un montant ou à un coût raisonnable, la directive reconnaît que des frais déraisonnablement élevés auraient un effet dissuasif sur l'exercice du droit, qui, à son tour, pourrait nuire à la réalisation des objectifs mêmes de la directive. A la différence de la plupart des autres catégories d'informations détenues par les autorités publiques, le coût probable aura inévitablement une influence directe sur la mesure dans laquelle des particuliers exerceront le droit d'accès qui leur est conféré par des dispositions nationales de transposition; exiger du demandeur individuel qu'il supporte ce qui constitue effectivement le coût total généré par le traitement de sa demande équivaudrait à restreindre la jouissance du droit d'accès, en pratique si ce n'est en droit, aux personnes ayant un intérêt direct à disposer de l'information, en violation de la claire exclusion de la nécessité d'un tel intérêt.

26. Reconnaître aux États membres la possibilité d'imposer des redevances couvrant une partie du coût global lié au temps passé par le service public serait, selon nous, également incompatible avec l'économie générale de la directive. En premier lieu, si la redevance pouvait englober de tels coûts indirects, dont le montant dépend largement de l'administration, il serait quelque peu surprenant que l'article 4 de la directive n'eût pas ménagé la possibilité d'un contrôle judiciaire du montant des redevances, comme c'est le cas pour le refus ou l'absence de réponse appropriée à une demande. En deuxième lieu, une telle approche contredirait la claire intention inscrite à l'article 1er de la directive, visant à ce que les États membres organisent leurs services administratifs de manière à «assurer la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement détenue par les autorités publiques». Une illustration en est fournie par un argument qu'a présenté l'agent du gouvernement allemand à l'audience, selon lequel les coûts de traitement pourraient, par exemple, englober ceux liés à l'obligation qu'aurait un fonctionnaire

12 — Dont l'importance a été ultérieurement reconnue au niveau communautaire (voir l'arrêt du 30 avril 1996, Pays-Bas/Conseil, C-58/94, Rec. p. I-2169, points 34 et 35, et les conclusions de l'avocat général M. Tesauro, ainsi que le texte de l'article 191 A/255, que le traité d'Amsterdam insérerait dans le traité CE).

13 — En adoptant la directive, le Conseil n'a pas suivi la proposition du Comité économique et social, qui visait à obliger le demandeur à indiquer les raisons de sa demande d'information (JO 1989, C 139, p. 47).

14 — *BGBl.* I, 1970, p. 821, telle que modifiée.

d'entreprendre un voyage. Dans cette optique, il pourrait être demandé à un particulier de prendre en charge les coûts de transport et de subsistance, aussi bien que ceux liés au temps passé par ce fonctionnaire pour aller, en prenant un exemple hypothétique, de Kiel à Munich afin de traiter une demande présentée dans la première ville au sujet d'informations qui, pour la commodité de l'administration allemande, auraient été centralisées dans la seconde. Qu'un particulier puisse être tenu de supporter ces coûts, même en partie, paraîtra sans doute «raisonnable» aux autorités publiques; il nous semble difficile d'admettre que l'auteur de la demande d'information adoptera la même analyse ou que la directive entendait lui faire supporter ces coûts. En troisième lieu, plusieurs dispositions de la directive démontrent que les autorités publiques sont tenues d'effectuer des tâches importantes en matière d'environnement, entraînant d'évidentes conséquences financières. L'article 7, par exemple, oblige les États membres à publier périodiquement des rapports descriptifs contenant des «informations générales sur l'état de l'environnement». L'article 3, paragraphe 1, leur impose de «[définir] les modalités selon lesquelles l'information est effectivement rendue disponible».

27. Cette interprétation de l'article 5 est également compatible avec l'interprétation générale en droit communautaire de la notion de «coût raisonnable» en matière d'accès du citoyen aux documents administratifs détenus par les institutions communautaires. Dans leur «Code de conduite concernant l'accès du public aux documents du Conseil et de la Commission», du 6 décembre 1993, les institutions concernées sont convenues que le demandeur aurait «accès aux documents... soit par une consultation sur place, soit par la délivrance d'une copie [à ses] frais... sans que la redevance n'excède un montant raisonnable» [15]. Dans leur mise en œuvre du code, chacune de ces deux institutions ainsi que la plupart des autres institutions communautaires et organes auxiliaires ayant adopté des règles sur l'accès à leurs documents s'inspirant plus ou moins fidèlement des dispositions du code ont opté pour une redevance basée sur les frais de photocopie [16]. S'il est vrai que ces dispositions sont postérieures de quelques années à la directive, il est également clair que le raisonnement du Conseil et de la Commission, tel que le reflètent le libellé du code de conduite et le contenu des décisions d'application, présente une ressemblance frappante avec celui de la proposition originelle de la Commission dont est issue la directive, et qui disposait que l'«accès aux données incorporées dans les documents écrits... s'exerce... soit par consultation gratuite sur place soit par délivrance de copies, aux frais du coût réel à la charge du demandeur» [17].

28. La République fédérale d'Allemagne s'est vigoureusement opposée à une interprétation de la directive qui interdirait la prise en compte des frais de personnel. En particulier, une telle solution méconnaîtrait selon elle les très grandes différences exis-

15 — JO 1993, L 340, p. 41.

16 — «Une redevance de 10 écus plus 0,036 écus par feuille de papier sera demandée pour la délivrance d'une copie d'un document sur support papier excédant 30 pages. Les frais afférents à d'autres moyens d'information seront décidés au cas par cas sans que ceux-ci n'excèdent un montant raisonnable» [décision 94/90/CECA, CE, Euratom de la Commission, du 8 février 1994, relative à l'accès du public aux documents de la Commission (JO L 46, p. 58) et décision 96/C 74/02 du Secrétaire général du Conseil, du 27 février 1996, relative aux redevances dans le cadre d'accès du public aux documents du Conseil (JO 1996, C 74, p. 3)].

17 — JO 1998, C 355, p. 5.

tant entre les diverses demandes d'informations, dont certaines comprennent jusqu'à cinquante questions très détaillées. En outre, cela empêcherait les États membres de tenir compte des différences entre les informations pouvant être utilisées à des fins commerciales et celles n'ayant qu'une faible valeur, ainsi que des différences existant entre les informations relatives à des projets anciens, dont la recherche peut mobiliser d'importantes ressources administratives, et celles qui sont digitalisées, d'un accès supposé plus facile.

29. Rien, selon nous, dans la directive ne vient justifier la distinction que fait valoir la République fédérale d'Allemagne entre les demandes d'information détaillées et celles qui le sont moins. La directive s'applique à «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... ou les mesures les affectant ou susceptibles de les affecter et les activités ou les mesures destinées à les protéger», sans distinguer entre le niveau de détail des informations. En outre, il est possible que, dans de nombreuses situations, seule la communication d'informations détaillées contribue à assurer une meilleure protection de l'environnement.

30. Le Conseil n'a d'ailleurs pas été insensible au fait que le traitement des demandes d'information puisse, dans certains cas, imposer une charge inacceptable aux autorités publiques. Les États membres sont donc habilités, en vertu de l'article 3, paragraphe 3, de la directive à rejeter toute demande qui «suppose la communication de données ou de documents inachevés ou de communications internes» ou qui est «manifestement abusive». Nous n'estimons pas, cependant, que le caractère détaillé d'une demande la rende à première vue déraisonnable ou de nature à justifier l'inclusion des frais de personnel dans la redevance perçue pour son traitement; après tout, les États membres sont également habilités, par la même disposition, à rejeter toute demande «formulée d'une manière trop générale». De surcroît, l'article 7, qui exige la publication périodique d'informations générales sur l'état de l'environnement, semble indiquer que les demandes individuelles devraient, en principe, porter sur des questions de détail. Selon nous, la directive n'impose pas d'obligations irréelles, excessives ou déraisonnables aux États membres. Les informations relatives à l'environnement, sur lesquelles porte l'obligation de communication, relèvent du disponible et de l'effectif, et non pas simplement de l'historique ou du théorique, et il convient de réserver une interprétation correspondante à l'article 5.

31. Ni la valeur économique estimée de l'information ni la personnalité juridique du demandeur n'apparaissent pertinentes pour la question de savoir si l'article 5 autorise la prise en compte des dépenses de fonctionnement dans la détermination de la redevance de communication. Répondre à la demande d'un particulier souhaitant des informations ne présentant aucune valeur économique peut fort bien exiger un travail administratif aussi important que de répondre à la demande d'un géant industriel sollicitant des informations d'une portée économique considérable.

32. L'accès du citoyen à l'information sur l'environnement que vise la directive constitue à nos yeux la reconnaissance d'un droit, et non la fourniture d'un service, droit dont l'exercice est en outre d'intérêt général. Il est donc erroné, tant sur le plan conceptuel que légal, de soumettre cet exercice au paiement d'une redevance destinée à couvrir, tout au moins en principe, l'ensemble des coûts subis par les autorités publiques, en tant qu'ils sont distincts des frais directement imputables à la demande individuelle. Nous estimons qu'il convient d'interpréter l'article 5 comme autorisant les États membres à imposer soit un tarif standard, qui ne doit pas nécessairement être directement basé sur les coûts directs, soit une redevance directement basée sur de tels coûts; dans aucun de ces deux cas, la redevance ou la somme exigée ne saurait excéder un montant équivalent à des coûts directs et raisonnables, ou être de nature à permettre la prise en compte d'une partie des coûts supportés ou du temps passé par l'autorité publique en accomplissant une mission d'intérêt général.

33. Cette conclusion ne tranche pas la question de savoir s'il convient d'accueillir la première branche de ce grief de la Commission. Cette dernière maintient qu'une redevance peut être prélevée dans des cas exceptionnels, lorsque la recherche, le rassemblement, l'appréciation et le tri des informations qui ne sont pas autrement accessibles exigent beaucoup de temps. La redevance ne doit donc pas être prohibitive et doit correspondre à un montant qui puisse être acquitté par le public. Selon la Commission, les taux auxquels la redevance peut être fixée en vertu de la réglementation allemande sont tels qu'ils excluent l'accès à l'information; l'article 10, paragraphe 1, deuxième phrase, de l'UIG dispose que les redevances doivent couvrir les coûts prévisibles, et ne limite donc pas ceux-ci aux coûts raisonnables comme l'exige l'article 5 de la directive. La Commission juge en outre contraire à l'article 5 la possibilité que prévoient les dispositions allemandes de percevoir une redevance en cas de rejet d'une demande d'information.

34. De cette interprétation de l'article 5 que nous avons proposée ci-dessus, il résulte que nous n'estimons pas que les États membres puissent subordonner la fourniture d'informations environnementales à une redevance couvrant (une fraction) des dépenses globales de fonctionnement de l'administration. Nous ne discernons pas davantage, dans la directive, d'élément militant en faveur de la distinction invoquée par la Commission entre les cas «exceptionnels» et les autres, abstraction faite de la possibilité susmentionnée de rejeter une demande «manifestement abusive» ou formulée de manière trop générale, que prévoit l'article 3, paragraphe 3. En outre, la proposition faite par la Commission de recourir à ce critère relativement vague que recouvrent les termes «beaucoup de temps» pourrait générer une incertitude considérable dans un domaine où la sécurité juridique est clairement susceptible d'exercer une influence significative sur l'efficacité de la mesure.

35. Comme la Cour est tenue de respecter les limites de l'action de la Commission, telles que définies dans la phase préconten-

tieuse et dans la requête, elle ne peut pas, selon nous, constater un manquement de la République fédérale d'Allemagne au simple motif que les dispositions allemandes sur la perception des frais autorisent l'administration à réclamer une redevance en sus des coûts directs. En revanche, il convient de lui accorder le bénéfice de la constatation qu'elle sollicite à la première branche du présent chef de ses conclusions, dans la mesure où, en autorisant dans tous les cas la perception d'une redevance liée au temps consacré par les fonctionnaires chargés de traiter les demandes d'information en matière d'environnement, les dispositions allemandes ne garantissent pas que la somme totale réclamée au citoyen pour la communication de ces informations n'excède pas un montant raisonnable.

36. La seconde branche de ce grief concerne la possibilité implicitement prévue à l'article 10, paragraphe 1, de l'UIG ainsi qu'au règlement d'application, qui autorise l'administration à réclamer une redevance en cas de rejet de la demande. La République fédérale d'Allemagne prétend que la directive ne restreint pas la liberté des États membres d'imposer une redevance lorsqu'une demande d'information est rejetée. A l'audience, l'agent du gouvernement allemand a indiqué que, si la communication d'informations pouvait être subordonnée au paiement d'une redevance, le rejet de la demande pouvait l'être également.

37. Nous nous rallions à la thèse de la Commission selon laquelle aussi bien le libellé de l'article 5 que l'objectif de la directive militent à l'encontre de l'interprétation retenue par la République fédérale d'Allemagne. Sur ce point les versions linguistiques semblent concorder; le texte allemand de l'article 5 permet de prélever une redevance pour la communication de l'information («für die Übermittlung der Informationen»), et non pas pour l'accomplissement d'opérations administratives («Amtshandlungen») relatives à une demande, comme le prévoit l'article 10, paragraphe 1, de l'UIG. Selon l'interprétation assez littérale que fait la République fédérale d'Allemagne de l'article 5, les États membres n'auraient même pas l'obligation de veiller à ce qu'une redevance perçue en cas de rejet de la demande d'information n'excède pas un montant raisonnable. De manière plus significative, cependant, c'est l'objectif de la directive, tel que défini dans le préambule et à l'article 1er, ainsi que son économie générale qui nous amènent à conclure que la directive n'autorise pas un État membre à imposer une redevance en cas de rejet d'une demande d'information. Nous proposons donc que la Commission se voit accorder le bénéfice de la constatation qu'elle a sollicitée en ce qui concerne la seconde branche de ce grief.

38. Si la Cour décidait de suivre nos recommandations sur le fond, la Commission se verrait accorder le bénéfice de la majeure partie de ses conclusions. Dans ces conditions, nous recommandons que la République fédérale d'Allemagne soit condamnée aux dépens, comme l'a demandé la Commission.

III — Conclusion

39. A la lumière de ce qui précède, nous recommandons à la Cour de:

1) constater que,

— en omettant d'inclure, dans ses textes d'application, une disposition obligeant spécifiquement les autorités publiques à procéder à une communication partielle lorsqu'il est possible de retirer les mentions qui ont trait aux intérêts visés à l'article 3, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 90/313/CEE du Conseil, du 7 juin 1990, concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement,

— en s'abstenant de limiter la dérogation consentie à l'article 7, paragraphe 1, point 2, de l'Umweltinformationsgesetz du 4 juillet 1994 aux procédures administratives qui précèdent immédiatement une procédure contentieuse ou quasi contentieuse et procèdent de la nécessité d'acquérir des preuves ou d'instruire une affaire avant l'ouverture de la phase procédurale proprement dite, et

— en s'abstenant de faire en sorte que la somme totale réclamée à l'auteur d'une demande d'informations relatives à l'environnement n'excède pas un

montant raisonnable, et en autorisant les autorités publiques à imposer une redevance en cas de rejet de la demande,

la République fédérale d'République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du premier alinéa, troisième tiret, et du second alinéa de l'article 3, paragraphe 2, ainsi que de l'article 5 de la directive 90/313;

2) condamner la République fédérale d'Allemagne aux dépens.