Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M^ME ELEANOR SHARPSTON
présentées le 16 avril 2015 [1]

Affaire C-71/14

East Sussex County Council
contre
Information Commissioner
Property Search Group
Local Government Association

[demande de décision préjudicielle formée par le First-tier Tribunal (Information Rights) (Royaume-Uni)]

«Environnement — Convention d'Aarhus — Directive 2003/4/CE — Accès à l'information — Redevance d'un montant raisonnable pour la mise à disposition d'informations environnementales — Accès à la justice — Contrôle juridictionnel»

1. L'article 5, paragraphe 1, de la directive 2003/4/CE [2] énonce le principe de gratuité de l'accès aux registres ou aux listes publics d'informations environnementales ainsi que de la consultation sur place de telles informations. L'article 5, paragraphe 2, de ladite directive permet néanmoins aux autorités publiques d'imposer une redevance pour la *mise à disposition* d'informations environnementales pour répondre à une demande, pourvu que le montant d'une telle redevance n'excède pas un *montant raisonnable*. L'article 6 exige des États membres qu'ils prévoient un contrôle administratif et juridictionnel des décisions prises par les autorités publiques en matière d'accès aux informations environnementales.

2. L'article 5, paragraphe 2, et l'article 6 reflètent respectivement l'article 4, paragraphe 8, et l'article 9 de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement [3] (ci-après la «convention d'Aarhus»), à laquelle sont parties la Communauté européenne (et donc désormais l'Union européenne) ainsi que l'ensemble de ses États membres.

3. La procédure au principal devant le First-tier Tribunal (Information Rights) (Royaume-Uni) (ci-après la «juridiction de renvoi») porte sur la contestation, par une entreprise de recherche en matière de propriété [4], d'une décision de l'East Sussex County Council de lui imposer une redevance pour la mise à disposition d'informations pertinentes pour l'acquisition d'un bien immobilier (y

1 — Langue originale: l'anglais.

2 — Directive du Parlement européen et du Conseil, du 28 janvier 2003, concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil (JO L 41, p. 26).

3 — Signée à Aarhus (Danemark), le 25 juin 1998 (2161 UNTS 447). Voir décision 2005/370/CE du Conseil, du 17 février 2005, relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (JO L 124, p. 1). Voir points 4 à 8 ci-après.

4 — Pour décrire ce type d'entreprises, la juridiction de renvoi se réfère aux «entreprises de recherche personnelle», étant donné que cette expression a été utilisée dans un document consultatif du gouvernement (bien que d'autres termes aient également été utilisés dans des documents vus par la juridiction de renvoi); dans certaines des observations écrites présentées devant la Cour, l'expression «entreprises de recherche en matière de propriété» a été utilisée à cet effet. Ma préférence ira à cette dernière expression, dans les présentes conclusions.

compris des informations sur toute question environnementale pouvant affecter la valeur dudit bien). Ladite entreprise recherchait ces informations au profit d'acquéreurs potentiels, dans un but lucratif. Il s'est posé: i) la question de savoir si, en vertu de l'article 5, paragraphe 2, une autorité publique peut récupérer une partie des coûts liés à la tenue d'une base de données qu'elle utilise pour répondre aux demandes d'informations environnementales de types particuliers et les coûts généraux imputables au temps de travail du personnel ainsi que ii) la question de savoir si les articles 5, paragraphe 2, et 6 font obstacle à une règle nationale qui prévoit qu'une autorité publique peut, pour la mise à disposition d'informations environnementales, imposer une redevance qui «[…] n'excède pas un montant qu'[elle] estime être raisonnable», si la décision de cette dernière sur ce qui constitue un «montant raisonnable» fait l'objet d'un contrôle administratif et juridictionnel tel que prévu en droit national.

La convention d'Aarhus

4. L'article 1er de la convention d'Aarhus exige que chaque partie «[…] garanti[sse] les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux dispositions de [la convention d'Aarhus]». L'objectif de ces obligations est «[…] de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être […]».

5. L'article 2, paragraphe 3, explique que l'expression «information(s) sur l'environnement» désigne toute information disponible «sous forme écrite, visuelle, orale ou électronique ou sous toute autre forme matérielle» et porte sur a) l'état d'éléments de l'environnement; b) des facteurs, des activités ou des mesures qui ont, ou risquent d'avoir, des incidences sur les éléments de l'environnement relevant du point a) et les analyses et hypothèses économiques utilisées dans le processus décisionnel en matière d'environnement; et c) l'état de santé de l'homme, sa sécurité et ses conditions de vie ainsi que l'état des sites culturels et des constructions, dans la mesure où ils sont, ou risquent d'être, altérés par l'état des éléments de l'environnement ou, par l'intermédiaire de ces éléments, par les facteurs, activités ou mesures visés au point b).

6. L'article 4 («L'accès à l'information sur l'environnement») prévoit ce qui suit:

«1. Chaque partie fait en sorte que, sous réserve des paragraphes suivants du présent article, les autorités publiques mettent à la disposition du public, dans le cadre de leur législation nationale, les informations sur l'environnement qui leur sont demandées, y compris, si la demande leur en est faite et sous réserve de l'alinéa b) ci-après, des copies des documents dans lesquels ces informations se trouvent effectivement consignées, que ces documents renferment ou non d'autres informations:

a) Sans que le public ait à faire valoir un intérêt particulier;

b) Sous la forme demandée à moins:

   i) Qu'il soit raisonnable pour l'autorité publique de communiquer les informations en question sous une autre forme, auquel cas les raisons de ce choix devront être indiquées; ou

   ii) Que les informations en question aient déjà été rendues publiques sous une autre forme.

[…]

5. Si une autorité publique n'est pas en possession des informations sur l'environnement demandées, elle fait savoir aussi rapidement que possible à l'auteur de la demande à quelle autorité publique celui-ci peut, à sa connaissance, s'adresser pour obtenir les informations en question ou transmet la demande à cette autorité et en informe son auteur.

[…]

8. Chaque Partie peut autoriser les autorités publiques qui fournissent des informations à percevoir un droit pour ce service mais ce droit ne doit pas dépasser un montant raisonnable. Les autorités publiques qui ont l'intention de faire payer les informations qu'elles fournissent font connaître aux auteurs des demandes d'informations le barème des droits à acquitter, en indiquant les cas dans lesquels elles peuvent renoncer à percevoir ces droits et ceux dans lesquels la communication des informations est subordonnée à leur paiement préalable» [5].

7. L'article 5 («Rassemblement et diffusion d'informations sur l'environnement») énonce ce qui suit:

«1. Chaque Partie fait en sorte:

a) Que les autorités publiques possèdent et tiennent à jour les informations sur l'environnement qui sont utiles à l'exercice de leurs fonctions;

[…]

2. Chaque Partie veille à ce que, dans le cadre de la législation nationale, les autorités publiques mettent les informations sur l'environnement à la disposition du public de façon transparente et à ce que ces informations soient réellement accessibles, notamment:

a) En fournissant au public des renseignements suffisants sur le type et la teneur des informations sur l'environnement détenues par les autorités publiques compétentes, sur les principales conditions auxquelles ces informations sont mises à sa disposition et lui sont accessibles et sur la procédure à suivre pour les obtenir;

b) En prenant et en maintenant des dispositions pratiques, par exemple:

   i) En établissant des listes, des registres ou des fichiers accessibles au public;

   ii) En faisant obligation aux fonctionnaires d'apporter leur concours au public qui cherche à avoir accès à des informations en vertu de la présente convention; et

   iii) En désignant des points de contact; et

c) En donnant accès gratuitement aux informations sur l'environnement figurant dans les listes, registres ou fichiers visés à l'alinéa b) i) ci-dessus.

3. Chaque Partie veille à ce que les informations sur l'environnement deviennent progressivement disponibles dans des bases de données électroniques auxquelles le public peut avoir facilement accès par le biais des réseaux de télécommunications publics. Devraient notamment être accessibles sous cette forme les informations suivantes:

a) Les rapports sur l'état de l'environnement visés au paragraphe 4 ci-après [6];

5 — Le protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants, adopté par les parties à la convention d'Aarhus le 21 mai 2003 (mais qui est également ouvert aux pays non signataires de ladite convention) prévoit que le public a accès aux informations qui figurent dans son registre des rejets et transferts de polluants. Selon l'article 11, paragraphe 3, dudit protocole, chaque partie fait en sorte que l'accès à l'information consignée dans son registre soit gratuit, sous réserve de l'article 11, paragraphe 4, qui prévoit que «[c]haque Partie peut autoriser son autorité compétente à percevoir un droit pour la reproduction et l'envoi […] mais ce droit ne doit pas dépasser un montant raisonnable». Voir le document MP.PP/2003/1, qui contient le texte du protocole. La Communauté européenne (et donc désormais l'Union européenne) et presque tous ses États membres sont parties à ce protocole. Voir décision 2006/61/CE du Conseil, du 2 décembre 2005, relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, du protocole CEE-ONU sur les registres des rejets et des transferts de polluants (JO 2006, L 32, p. 54).

6 — Le paragraphe 4 énonce l'obligation de publier et de diffuser, à des intervalles réguliers, un rapport national sur l'état de l'environnement.

b) Les textes de lois sur l'environnement ou relatifs à l'environnement;

c) Le cas échéant, les politiques, plans et programmes sur l'environnement ou relatifs à l'environnement et les accords portant sur l'environnement; et

d) D'autres informations, dans la mesure où la possibilité de les obtenir sous cette forme faciliterait l'application de la législation nationale visant à donner effet à la présente Convention, pour autant que ces informations soient déjà disponibles sous forme électronique.

[…]»

8. Selon l'article 9 («Accès à la justice»):

«1. Chaque Partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, à ce que toute personne qui estime que la demande d'informations qu'elle a présentée en application de l'article 4 a été ignorée, rejetée abusivement, en totalité ou en partie, ou insuffisamment prise en compte ou qu'elle n'a pas été traitée conformément aux dispositions de cet article, ait la possibilité de former un recours devant une instance judiciaire ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi.

[…]

2. Chaque Partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, à ce que les membres du public concerné

a) ayant un intérêt suffisant pour agir ou, sinon,

b) faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le code de procédure administrative d'une Partie pose une telle condition, puissent former un recours devant une instance judiciaire et/ou un autre organe indépendant et impartial établi par loi pour contester la légalité, quant au fond et à la procédure, de toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 et, si le droit interne le prévoit et sans préjudice du paragraphe 3 ci-après, des autres dispositions pertinentes de la présente Convention.

Ce qui constitue un intérêt suffisant et une atteinte à un droit est déterminé selon les dispositions du droit interne et conformément à l'objectif consistant à accorder au public concerné un large accès à la justice dans le cadre de la présente Convention. […]

[…]»

La directive 2003/4

9. Selon le considérant 1 de la directive 2003/4, l'accès accru du public à l'information en matière d'environnement et la diffusion de cette information favorisent «une plus grande sensibilisation aux questions d'environnement, le libre échange d'idées, une participation plus efficace du public à la prise de décision en matière d'environnement et, en définitive, l'amélioration de l'environnement».

10. Le considérant 2 précise que la directive 2003/4 étend le niveau d'accès prévu par la directive 90/313/CEE[7].

7 — Directive du Conseil, du 7 juin 1990, concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement (JO L 158, p. 56).

11. Le considérant 5 énonce que les dispositions du droit communautaire (et désormais du droit de l'Union) doivent être compatibles avec la convention d'Aarhus pour que celle-ci puisse être conclue par la Communauté européenne, telle qu'elle existait alors.

12. Le considérant 18 concerne les redevances pour la mise à disposition d'informations environnementales:

«Les autorités publiques devraient pouvoir subordonner la communication d'informations environnementales au paiement d'une redevance, mais cette redevance devrait être raisonnable. Cela implique que, en principe, les redevances ne peuvent excéder les coûts réels de production du matériel en question. Les cas nécessitant un paiement préalable devraient être limités. Dans des circonstances particulières, lorsque les autorités publiques mettent à disposition des informations environnementales à titre commercial et que la nécessité de garantir la continuation de la collecte et de la publication de ces informations l'exige, une redevance calculée selon les lois du marché est considérée comme raisonnable; un paiement préalable peut être exigé. Il convient de publier un barème des redevances et de le mettre à la disposition des demandeurs, avec des informations relatives aux cas dans lesquels le paiement est obligatoire et aux cas dans lesquels il y a exemption.»

13. Conformément au considérant 20, les autorités publiques s'efforcent de garantir que les informations environnementales collectées par elles ou pour leur compte soient intelligibles, précises et comparables.

14. Les objectifs de la directive 2003/4 sont «de garantir le droit d'accès aux informations environnementales détenues par les autorités publiques ou pour leur compte et de fixer les conditions de base et les modalités pratiques de son exercice» [article 1er, sous a)] [8] et «de veiller à ce que les informations environnementales soient d'office rendues progressivement disponibles et diffusées auprès du public afin de parvenir à une mise à disposition et une diffusion systématiques aussi larges que possible des informations environnementales auprès du public» [article 1er, sous b)] [9]. L'article 1er, sous b), ajoute que, «[à] cette fin, il convient de promouvoir l'utilisation, entre autres, des technologies de télécommunication informatique et/ou des technologies électroniques, lorsqu'elles sont disponibles» [10].

15. L'article 2, point 1, définit l'«information environnementale» comme «[…] toute information disponible sous forme écrite, visuelle, sonore, électronique ou toute autre forme matérielle, concernant» a) l'état des éléments de l'environnement; b) des facteurs, qui ont ou sont susceptibles d'avoir des incidences sur les éléments de l'environnement; c) les mesures ayant ou susceptibles d'avoir des incidences sur les éléments et les facteurs visés aux points a) et b), ainsi que les mesures ou activités destinées à protéger ces éléments; d) les rapports sur l'application de la législation environnementale; e) les analyses coût-avantages et autres analyses et hypothèses économiques utilisées dans le cadre des mesures et des activités visées au point c), et f) l'état de la santé humaine, la sécurité, pour autant qu'ils soient ou puissent être altérés par l'état des éléments de l'environnement visés au point a), ou, par l'intermédiaire de ces éléments, par l'un des facteurs, mesures ou activités visés aux points b) et c) [11].

16. Une «autorité publique» est définie à l'article 2, point 2, sous a), comme étant «le gouvernement ou toute autre administration publique, y compris les organes consultatifs publics, au niveau national, régional ou local».

8 — Voir, également, considérant 8.

9 — Voir, également, considérant 9.

10 — Voir, également, considérant 10.

11 — Voir, également, considérant 10.

17. En vertu de l'article 2, point 3, l'«information détenue par une autorité publique» vise l'«information environnementale qui est en la possession de cette autorité et qui a été reçue ou établie par elle». L'article 2, point 4, énonce que l'information est détenue pour le compte d'une autorité publique si elle est «[…] matériellement détenue par une personne physique ou morale pour le compte d'une autorité publique» [12].

18. L'article 3 («Accès sur demande aux informations environnementales») prévoit ce qui suit:

«1. Les États membres veillent à ce que les autorités publiques soient tenues, conformément à la présente directive, de mettre à la disposition de tout demandeur, et sans que celui-ci soit obligé de faire valoir un intérêt, les informations environnementales qu'elles détiennent ou qui sont détenues pour leur compte.

[…]

4. Lorsque le demandeur réclame la mise à disposition des informations sous une forme ou dans un format particulier (y compris sous forme de copies), l'autorité publique communique les informations sous cette forme ou dans ce format, sauf dans les cas suivants:

a) l'information est déjà publiée sous une autre forme ou dans un autre format, en particulier tel que visé à l'article 7 [13], qui est facilement accessible par les demandeurs, ou

b) l'autorité publique est fondée à la mettre à la disposition du public sous une autre forme ou dans un autre format, auquel cas les motifs de la mise à disposition sous une autre forme ou dans un autre format sont indiqués.

Aux fins du présent paragraphe, les autorités publiques déploient des efforts raisonnables pour conserver les informations environnementales qu'elles détiennent ou qui sont détenues pour leur compte sous des formes ou dans des formats facilement reproductibles et accessibles par des moyens de télécommunication informatique ou autres voies électroniques [14].

[…]

5. Aux fins du présent article, les États membres veillent à ce que:

a) les fonctionnaires soient tenus d'aider le public à accéder aux informations recherchées;

b) les listes des autorités publiques soient accessibles au public;

c) les modalités pratiques soient définies pour garantir que le droit d'accès aux informations environnementales peut être effectivement exercé, notamment:

— la désignation de responsables en matière d'information,

— l'établissement et la tenue à jour d'outils pour la consultation des informations demandées,

— des registres ou des listes des informations environnementales détenues par les autorités publiques ou par les centres d'information, avec des indications claires sur l'endroit où ces informations sont mises à disposition.

12 — Voir, également, considérant 12.

13 — Voir point 22 ci-après.

14 — Voir, également, considérant 14.

Les États membres veillent à ce que les autorités publiques informent le public de manière adéquate des droits que la présente directive lui confère et, dans la mesure qui convient, lui fournissent informations, orientations et conseils à cette fin» [15].

19. L'article 4 («Dérogations») énumère des motifs pour lesquels les États membres peuvent rejeter une demande d'information [16], motifs incluant le cas dans lequel l'information demandée n'est pas détenue par l'autorité publique à laquelle la demande est adressée ou pour le compte de ladite autorité [article 4, paragraphe 1, sous a)], le cas dans lequel la demande est manifestement abusive [article 4, paragraphe 1, sous b)] et le cas dans lequel la demande concerne des documents en cours d'élaboration ou des documents et données inachevés [article 4, paragraphe 1, sous d)].

20. L'article 5 («Redevances») prévoit ce qui suit:

«1. L'accès aux registres ou listes publics établis et tenus à jour comme prévu à l'article 3, paragraphe 5, et la consultation sur place des informations demandées sont gratuits.

2. Les autorités publiques peuvent subordonner la mise à disposition des informations environnementales au paiement d'une redevance, pourvu que son montant n'excède pas un montant raisonnable.

3. Lorsque des redevances sont exigées, les autorités publiques publient et mettent à la disposition des demandeurs le barème de ces redevances, ainsi que des informations relatives aux cas dans lesquels elles perçoivent ou renoncent à percevoir ces redevances.»

21. Conformément à l'article 6 («Accès à la justice») [17]:

«1. Les États membres prennent les dispositions nécessaires pour que tout demandeur qui considère que sa demande d'information a été ignorée, indûment rejetée (en partie ou en totalité), ou bien qu'elle a été insuffisamment prise en compte ou n'a pas été traitée conformément aux articles 3, 4 ou 5, puisse engager une procédure dans le cadre de laquelle les actes ou omissions de l'autorité publique concernée peuvent être réexaminés par cette autorité publique ou par une autre ou faire l'objet d'un recours administratif devant un organe indépendant et impartial établi par la loi. Toute procédure de ce type doit être rapide et gratuite ou peu onéreuse.

2. Outre la procédure de recours visée au paragraphe 1, les États membres prennent les dispositions nécessaires pour que tout demandeur puisse engager une procédure devant une juridiction ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi, compétent pour réexaminer les actes ou omissions de l'autorité publique concernée et dont les décisions peuvent passer en force de chose jugée. Les États membres peuvent en outre prévoir que les tiers qui sont lésés par la divulgation des informations puissent également disposer d'une voie de recours.

[…]»

15 — Voir, également, considérant 15.

16 — Voir, également, considérant 16.

17 — Voir, également, considérant 19.

22. L'article 7 («Diffusion des informations environnementales») prévoit ce qui suit:

«1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les autorités publiques organisent les informations environnementales en rapport avec leurs fonctions et qu'elles détiennent ou qui sont détenues pour leur compte, en vue de permettre leur diffusion active et systématique auprès du public, au moyen, notamment, des technologies de télécommunication informatique et/ou des technologies électroniques, lorsqu'elles sont disponibles [18].

[…]

Les États membres veillent à ce que les informations environnementales deviennent progressivement disponibles dans des bases de données électroniques auxquelles le public peut avoir facilement accès par le biais des réseaux de télécommunications publics.

2. Les informations qui doivent être mises à disposition et diffusées sont mises à jour le cas échéant et comprennent au moins:

a) les textes des traités, conventions et accords internationaux, ainsi que de la législation communautaire, nationale, régionale et locale concernant l'environnement ou s'y rapportant;

b) les politiques, plans et programmes qui ont trait à l'environnement;

c) les rapports sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des éléments visés aux points a) et b) quand ces rapports sont élaborés ou conservés sous forme électronique par les autorités publiques;

d) les rapports sur l'état de l'environnement visés au paragraphe 3;

e) les données ou résumés des données recueillies dans le cadre du suivi des activités ayant ou susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement;

f) les autorisations qui ont un impact significatif sur l'environnement, ainsi que les accords environnementaux, ou une indication de l'endroit où les informations peuvent être demandées ou trouvées dans le cadre de l'article 3;

g) les études d'impact environnemental et les évaluations de risques concernant les éléments de l'environnement visés à l'article 2, point 1 a), ou une indication de l'endroit où les informations peuvent être demandées ou trouvées dans le cadre de l'article 3.

[…]

6. Les États membres peuvent satisfaire aux exigences du présent article en créant des liens avec les sites Internet sur lesquels les informations peuvent être trouvées.»

Le droit national

23. En Angleterre et au pays de Galles, les charges foncières d'une zone donnée sont transcrites dans le Local Land Charges Register (le registre relatif aux charges foncières locales, ci-après le «registre»), conformément à la loi de 1975 sur les charges foncières locales (Local Land Charges Act 1975). La juridiction de renvoi explique que lesdites charges foncières locales constituent principalement des interdictions et des restrictions à l'usage du terrain qui sont imposées par les autorités publiques en

18 — Voir, également, considérant 15.

vertu du droit applicable. Une personne peut soit effectuer une «recherche personnelle» en consultant le registre, soit demander à l'autorité locale compétente un certificat officiel faisant état des résultats de la recherche effectuée dans le registre. Cette dernière recherche est appelée «recherche officielle» et, à la différence de ce qui est le cas pour les recherches personnelles, les autorités peuvent imposer des redevances pour les informations mises à disposition en réponse à de telles demandes. L'ordonnance de renvoi indique que, en 2010, le gouvernement du Royaume-Uni a considéré que les informations figurant dans le registre étaient, pour leur grande majorité, de nature environnementale et que, dès lors, conformément à la directive 2003/4, aucune redevance ne pouvait être perçue à l'égard d'une recherche personnelle.

24. Selon la juridiction de renvoi, les praticiens impliqués dans une transaction immobilière vont souhaiter qu'il soit procédé à une recherche dans le registre, avant qu'une opération immobilière ne soit effectuée. Néanmoins, ils présentent souvent également des demandes de renseignements supplémentaires afin d'obtenir des informations détenues par des autorités locales et qui ne relèvent pas du régime des charges foncières locales (informations portant, par exemple, sur la question de savoir s'il existe des projets routiers à proximité d'un bien).

25. Aux fins de telles demandes de renseignements supplémentaires, la Law Society [19] a élaboré deux questionnaires qui peuvent être transmis aux autorités compétentes, parmi lesquels le «CON29R», dont l'utilisation est recommandée dans chaque transaction [20]. Il s'agit d'un autre type de recherche officielle. Une autre option consiste à effectuer une recherche personnelle dans d'autres registres détenus par l'autorité en cause. La difficulté d'accès aux informations dépend de la manière dont ces registres sont tenus et organisés.

26. La juridiction de renvoi indique que les informations susceptibles d'être fournies en réponse à une demande CON29R relèvent en grande partie de la définition des «informations environnementales» au sens de la directive 2003/4.

27. Le règlement 8 des règlements de 2008 (Regulations 2008) des Local Authorities (England) (Charges for Property Searches) (ci-après les «règlements de 2008 sur les redevances applicables aux recherches en matière de propriété») prévoit qu'une autorité locale peut imposer une redevance à une personne (y compris à une autre autorité locale) pour répondre à des demandes de renseignements concernant un bien (incluant ainsi les recherches officielles). Toute redevance est à la discrétion de l'autorité locale, mais une telle redevance doit prendre en compte les coûts encourus par ladite autorité pour répondre aux demandes de renseignements relatives au bien. Le règlement 8 ne s'applique pas «[…] lorsqu'une autorité locale peut ou est tenue d'imposer une redevance nonobstant les présents règlements» [règlement 4, paragraphe 2, sous a)]. Ainsi, comme l'explique la juridiction de renvoi, les règlements de 2008 sur les redevances applicables aux recherches en matière de propriété ne visaient pas à s'appliquer lorsque des informations environnementales sont fournies. Un régime différent s'applique alors [21].

28. Le document intitulé «Local Authority Property Search Services – Costing and Charging Guidance» (Services de recherche de l'autorité locale en matière de propriété – Lignes directrices en matière de tarification et d'imposition de redevances), élaboré par le Department for Communities and Local Government (ministère des Communautés et de l'Administration locale) afin de coïncider avec l'entrée en vigueur des règlements de 2008 sur les redevances applicables aux recherches en matière de propriété, définit des lignes directrices prévoyant ce que les autorités locales peuvent assujettir à une redevance, en utilisant des principes de tarification qui sont cohérents par rapport aux dispositions comptables en vigueur au niveau des autorités locales.

19 — Il s'agit d'un ordre professionnel représentant les solicitors en Angleterre et au pays de Galles.

20 — L'autre questionnaire, appelé formulaire «CON29O», doit être utilisé pour les demandes de renseignements supplémentaires facultatives.

21 — Voir points 29, 30 et 37 ci-après.

29. Les règlements de 2004 sur l'information en matière d'environnement (Environmental Information Regulations 2004, ci-après les «règlements sur les informations environnementales de 2004»), qui ont transposé la directive 2003/4 au Royaume-Uni [22], régissent, en leur règlement 8, l'imposition de redevances pour la mise à disposition d'informations environnementales. Le règlement 8, paragraphe 2, des règlements sur les informations environnementales de 2004 empêche une autorité publique d'imposer à un demandeur une redevance pour l'accès à tout registre ou liste publics d'informations environnementales qu'elle détient ou pour la consultation des informations demandées à l'endroit qu'elle rend disponible à cet effet. Le règlement 8, paragraphe 3, prévoit qu'aucune redevance ne peut dépasser un «montant que l'autorité publique estime raisonnable». En vertu du règlement 8, paragraphe 8, une autorité publique doit publier et mettre à disposition des demandeurs un barème de ses redevances.

30. Le règlement 18 des règlements sur les informations environnementales de 2004 incorpore les dispositions en matière d'exécution et de recours de la loi de 2000 sur la liberté de l'information (Freedom of Information Act 2000), qui prévoient que toute personne peut saisir l'Information Commissioner (le commissaire à l'information) afin qu'il prenne une décision sur le point de savoir si, en traitant une demande d'informations environnementales, une autorité publique n'a pas respecté la partie 2 des règlements sur les informations environnementales de 2004 (dont le règlement 8 fait partie). Dans un tel cas, l'Information Commissioner examine la plainte et, si nécessaire, adopte un compte rendu de décision (exigeant de l'autorité publique qu'elle se conforme aux règlements sur les informations environnementales de 2004). La juridiction de renvoi considère que l'Information Commissioner constitue un «organe indépendant et impartial établi par la loi» au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2003/4 et qu'elle-même relève de l'article 6, paragraphe 2, de ladite directive. Elle peut autoriser le recours ou adopter un nouveau compte rendu de décision si elle considère que celui de l'Information Commissioner était illégal. Dans le cadre d'un tel recours, le First-tier Tribunal peut contrôler à nouveau l'appréciation des faits et examiner de nouvelles preuves. Son jugement peut faire l'objet d'un appel sur une question de droit devant l'Upper Tribunal.

Les faits, la procédure et les questions préjudicielles

31. Dans l'East Sussex, des «district and borough councils» (qui sont placés sous la responsabilité de l'East Sussex County Council) effectuent des recherches officielles et détiennent les informations qui sont nécessaires pour répondre à la majorité des demandes faites par l'intermédiaire d'un formulaire CON29R. L'East Sussex County Council reçoit de nombreuses requêtes de ce type, compte tenu de ses responsabilités, qui comprennent les routes, les programmes de circulation, les programmes ferroviaires, ainsi que les chemins publics et les communs. Il fournit (par courrier électronique) les informations demandées dans un délai de deux jours ouvrables. La responsabilité qu'il encourt pour des erreurs concernant l'information fournie est couverte par une assurance.

32. À la suite de l'introduction des règlements de 2008 sur les redevances applicables aux recherches en matière de propriété, l'East Sussex County Council a établi et publié un barème des redevances applicables au traitement des demandes CON29R (barème figurant dans l'annexe de l'ordonnance de renvoi). En fonction des informations demandées, les redevances s'élèvent de zéro à dix livres sterling par question à laquelle il est répondu. Le barème indique ensuite que «les redevances sont basées sur une estimation des coûts nécessaires pour répondre aux questions; elles comprennent une partie des coûts liés à l'entretien des systèmes informatiques utilisés à cet effet, divisés par une estimation des volumes, en prenant pour base l'année antérieure». S'agissant des routes, les notes indicatives (qui figurent dans la même annexe) font état de ce qui suit: «pour toute information demandée qui ne fait pas partie de la procédure CON29, veuillez contacter [the Highway Land Information Team] muni de votre demande et nous vous indiquerons les coûts de notre réponse». Selon la juridiction de renvoi, le

22 — Sauf à l'égard des autorités publiques écossaises.

taux horaire facturé pour chaque membre du personnel comprend à la fois les coûts salariaux et une partie des frais généraux (par exemple, le chauffage, l'éclairage et les services internes tels que les ressources humaines et la formation). Elle a également constaté qu'aucun élément d'excédent ou de profit n'est inclus dans les redevances.

33. Étant donné qu'une transaction emportant transfert de propriété implique en règle générale l'acquisition d'un bien d'une valeur considérable, la juridiction de renvoi considère que les redevances demandées par le Council ne sont pas de nature à dissuader quiconque de demander ce type d'informations pertinentes pour une telle transaction ni à limiter l'accès à celles-ci d'une manière substantielle.

34. Selon la juridiction de renvoi, le Highway Land Information Team de l'East Sussex County Council a trois collaborateurs et bénéficie de soutien à temps partiel. Environ 60 % de son travail concerne des demandes CON29R, pour lesquelles elle utilise des données qu'elle détient sous différentes formes, certaines étant sous forme papier et d'autres étant informatisées (la juridiction de renvoi se réfère aux données dans leur ensemble comme formant la «base de données» de l'équipe). L'équipe peut avoir besoin de rechercher des informations auprès d'autres équipes ou départements du Council. Certaines parties de la base de données de l'équipe sont détenues à d'autres fins et pour un autre usage par d'autres services du Council.

35. La juridiction de renvoi indique qu'un demandeur inspectant les «données brutes» détenues par le Council ne peut répondre qu'à peu de questions qui figurent dans le questionnaire CON29R. Bien que le Highway Land Information Team fasse des efforts pour offrir un accès plus important à de telles données, des obstacles subsistent.

36. Le 3 juin 2011, PSG Eastbourne (ce dernier étant une entreprise de recherche en matière de propriété qui fait partie du «Property Search Group», lequel constitue un réseau de franchises d'entreprises similaires; c'est également l'une des parties défenderesses dans la procédure au principal) a demandé au Highway Land Information Team de répondre à certaines questions figurant dans le formulaire CON29R et qui portaient sur un bien immobilier qui, selon la juridiction de renvoi, faisait l'objet d'une transaction emportant transfert de propriété. PSG Eastbourne s'est vu facturer la somme de 17 livres sterling, qu'il a payée.

37. Lors d'un contrôle interne effectué dans le contexte d'un litige ancien avec PSG Eastbourne portant sur la légalité des redevances imposées par le Council, l'East Sussex County Council a conclu que le règlement 8 des règlements sur les informations environnementales de 2004 l'autorisait à imposer la redevance en cause. À la suite d'une plainte, l'Information Commissioner a décidé, le 29 janvier 2013, que la redevance imposée par l'East Sussex County Council à PSG Eastbourne n'était pas correcte, étant donné que, selon l'Information Commissioner, la redevance avait été calculée en prenant pour base la récupération des coûts, tandis qu'un «montant raisonnable» aurait été limité aux «débours associés à la mise à disposition des informations sous la forme spécifiée, à savoir aux frais postaux et de photocopie».

38. Le 1er mars 2013, l'East Sussex County Council a formé un recours contre la décision de l'Information Commissioner. Selon la juridiction de renvoi, l'Information Commissioner a en réalité introduit deux nouvelles questions dans le contexte de ce recours, à savoir: i) la nature du contrôle à effectuer par l'Information Commissioner et le First-tier Tribunal lorsqu'ils examinent si une redevance excède un montant raisonnable et ii) le caractère raisonnable de la redevance, en présumant qu'elle peut être utilisée pour couvrir davantage que de simples débours. Le First-tier Tribunal a autorisé PSG et la Local Government Association (ci-après la «LGA») à intervenir dans la procédure [23]. Dans le cadre du recours, l'Information Commissioner et PSG Eastbourne ont admis

23 — Il s'agit d'une organisation politique multipartite qui travaille pour le compte des Councils.

qu'une redevance d'un montant raisonnable pouvait également inclure des coûts imputables au temps passé par le personnel pour traiter une demande d'informations. Le First-tier Tribunal a été du même avis et a également considéré comme incontestable qu'il est loisible à une autorité publique d'imposer une redevance standard fixée préalablement sur la base de coûts moyens.

39. Dans ce contexte, la juridiction de renvoi cherche des éclaircissements sur les questions suivantes:

«1) Comment y a-t-il lieu d'interpréter l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2003/4/CE? Notamment, une redevance d'un montant raisonnable imposée pour la mise à disposition d'un type particulier d'informations en matière d'environnement peut-elle comprendre:

a) une partie des frais engendrés par la tenue d'une base de données qui est utilisée par l'autorité publique afin de répondre aux demandes d'informations de ce type;

b) les frais généraux imputables au temps passé par le personnel, pris en compte de manière adéquate dans la détermination de la redevance?

2) Est-il compatible avec l'article 5, paragraphe 2, et avec l'article 6 de la directive 2003/4/CE qu'un État membre prévoie dans sa réglementation qu'une autorité publique peut, pour la mise à disposition d'informations en matière d'environnement, imposer le paiement d'un montant qui «[…] n'excède pas un montant que l'autorité publique estime être raisonnable», si la décision de cette dernière sur ce qui constitue un «montant raisonnable» fait l'objet d'un contrôle administratif et juridictionnel tel que prévu en droit anglais?»

40. L'East Sussex County Council, la LGA, l'Information Commissioner, PSG Eastbourne, le gouvernement danois, le gouvernement du Royaume-Uni, ainsi que la Commission européenne, ont présenté des observations écrites. Lors de l'audience qui s'est tenue le 11 décembre 2014, les mêmes parties, à l'exception du gouvernement du Royaume-Uni, ont comparu et ont présenté des observations orales.

Analyse

Remarques préliminaires

41. La convention d'Aarhus fait partie intégrante du droit de l'Union [24] et il y a lieu de prendre en compte ses termes et sa finalité pour l'interprétation de la directive 2003/4 [25]. Elle met en place un ensemble d'obligations environnementales (et des droits correspondants pour le public) qui s'organisent autour de trois piliers, à savoir: i) l'accès à l'information sur l'environnement, ii) la participation du public à la prise de décision en matière d'environnement et iii) l'accès à la justice. Dans la procédure au principal, des questions se sont posées concernant des obligations prévues par le premier et le troisième desdits piliers, que la directive 2003/4 vise à transposer [26].

24 — Voir arrêt Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, point 30 et jurisprudence citée).

25 — Voir, notamment, arrêt Fish Legal et Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, point 37 et jurisprudence citée).

26 — Ibidem, point 37 et jurisprudence citée. Voir, également, considérant 5 de la directive 2003/4.

42. Il n'est pas contesté que la directive 2003/4 s'applique dans la procédure au principal. Les questions posées portent sur (la partie) des informations demandées et obtenues par PSG Eastbourne (par l'intermédiaire d'un formulaire CON29R) qui sont pertinentes pour la valeur d'un bien (aux fins d'une transaction), mais qui constituent également des informations environnementales au sens de la directive 2003/4[27]. Il n'est pas non plus contesté que l'autorité locale détenait l'information demandée.

43. Enfin, il est constant que l'East Sussex County Council n'agissait pas à titre commercial lorsqu'il a mis à disposition des informations à PSG Eastbourne.

Première question

44. L'article 5, paragraphe 2, de la directive 2003/4 autorise expressément les États membres à imposer une redevance à deux conditions. Premièrement, des redevances ne peuvent être imposées que pour la *mise à disposition* d'informations environnementales. Deuxièmement, de telles redevances ne peuvent excéder un montant *raisonnable*. Il n'existe pas de définition de ce que constituent la «mise à disposition d'informations» ou un «montant raisonnable»[28].

45. Néanmoins, la directive 2003/4 ne contient pas d'autre fondement permettant d'imposer à un demandeur une redevance pour l'accès aux informations environnementales demandées[29].

46. Selon moi, si une autorité ne peut pas récupérer les coûts dans un cas particulier parce qu'ils ne concernent pas la mise à disposition d'informations, la question du caractère raisonnable de la redevance que l'autorité souhaite imposer ne se pose pas. Je commencerai donc par examiner ce que signifie la «mise à disposition d'informations» au sens de l'article 5, paragraphe 2.

47. L'article 5 établit une distinction entre, d'une part, la mise à disposition d'informations (pour laquelle les autorités peuvent imposer une redevance) et, d'autre part, l'accès aux registres ou listes publics établis et tenus à jour (comme prévu à l'article 3, paragraphe 5) ainsi que la consultation sur place des informations demandées (pour laquelle les autorités ne peuvent imposer de redevance). Ainsi, la *mise à disposition* d'informations à un demandeur sous une forme particulière (article 5, paragraphe 2) se distingue des différentes situations qui relèvent de l'article 5, paragraphe 1.

48. Ce n'est pas non plus la même chose que le rassemblement, la détention et la diffusion d'informations environnementales, ni que l'information du public sur le point de savoir où lesdites informations peuvent être trouvées.

27 — Article 2, paragraphe 1, de la directive 2003/4. En tout état de cause, il incombait à la juridiction de renvoi de l'établir (voir arrêt Fish Legal et Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853, point 39 et jurisprudence citée).

28 — Je relève que toutes les versions linguistiques de l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2003/4 n'utilisent pas un terme (tel que «supplying» dans la version anglaise) qui est distinct du libellé de l'article 7 de ladite directive. Par exemple, la version française de l'article 5, paragraphe 2, utilise «la mise à disposition», ce qui correspond au libellé de l'article 7. Néanmoins, le terme «supplying» de la version anglaise de l'article 5, paragraphe 2, correspond aux termes utilisés dans la version anglaise (qui fait foi) de l'article 4, paragraphe 8, de la convention d'Aarhus. La version française (qui fait également foi) de la même disposition de la convention d'Aarhus utilise le verbe «fournir». (La troisième version faisant foi étant le russe.)

29 — Voir, s'agissant de la directive 90/313, arrêt Commission/Allemagne (C-217/97, EU:C:1999:395, points 55 et 58), dans lequel la Cour a considéré que ladite directive autorisait des restrictions à la liberté d'accès aux informations environnementales seulement conformément aux critères et dans les cas qui y sont expressément définis. Cela confirme que le principe général est que le public devrait être en mesure d'avoir accès aux informations environnementales sans être soumis à des redevances ou à des restrictions.

49. Les obligations prévues aux articles 3 à 5 supposent toutes deux qu'une autorité publique détienne des informations environnementales auxquelles l'accès est demandé et que le public sache quelles informations sont détenues et où elles le sont. Ces informations environnementales comprennent à la fois des données et différents types d'évaluation portant sur celles-ci (telles que des rapports d'application ou des analyses économiques) [30]. Les informations existeront sous une forme matérielle quelconque (par exemple, écrite, visuelle, orale ou électronique) [31]. En principe, les informations doivent être mises à la disposition du demandeur dans le format qu'il a demandé [32].

50. Au titre des dispositions pratiques que les États membres doivent mettre en place afin de garantir un exercice effectif du droit d'accès figure l'accessibilité des registres ou des listes d'informations environnementales que les autorités publiques ou les points d'information détiennent, avec des indications claires concernant le lieu où de telles informations se trouvent [33]. Dans ce contexte, je comprends que le terme «registre» implique un inventaire des informations environnementales détenues par lequel celles-ci peuvent faire l'objet d'une recherche et être identifiées. En revanche, une base de données est constituée par le corpus réel des informations environnementales détenues. Si un registre peut également contenir les informations environnementales effectives et peut ainsi être combiné à une base de données, il est néanmoins distinct de cette dernière [34].

51. Aux fins de la présente affaire, il est essentiel de relever que l'article 5, paragraphe 1, empêche une autorité d'imposer pour des coûts *quels qu'ils soient* une redevance à ceux qui cherchent à accéder à de tels registres et listes ainsi qu'aux informations environnementales destinées à être consultées sur place. Ainsi, une autorité n'est pas en droit d'imposer une redevance pour les coûts de détention et de mise à disposition i) de tels registres et listes ainsi que ii) du corpus d'informations environnementales auquel de tels registres ou listes se réfèrent ou qu'un demandeur cherche à consulter sur place. Si, en vertu de l'article 5, paragraphe 2, les demandeurs peuvent se voir imposer une redevance pour l'accès demandé sous forme de mise à disposition d'informations environnementales, rien, selon moi, n'autorise à donner une interprétation des coûts de mise à disposition qui couvre également ces deux types de coûts. La raison en est que lesdits coûts sont subis aux fins du respect des obligations prévues par la directive 2003/4, notamment de l'obligation de mise à disposition sur demande, et donc pour permettre à un demandeur de demander et d'obtenir l'accès aux informations, quelle que soit la forme dudit accès [35]. En effet, si la «mise à disposition» devait être interprétée comme incluant la mise en place et la tenue d'un registre, d'une liste ou d'une base de données contenant des informations environnementales (que cela soit sur papier ou sous tout autre format), il en découlerait un traitement différent des particuliers qui demandent une mise à disposition et de ceux qui demandent seulement l'accès au sens de l'article 5, paragraphe 1, ou qui obtiennent un accès grâce à la diffusion des informations. Les deux groupes ont accès aux mêmes informations qui figurent sur le même registre ou la même liste et qui sont détenues dans la même base de données. Or, le premier groupe se verrait imposer une redevance pour la tenue du registre et de la base de données, tandis que tel ne serait pas le cas du second (à juste titre). Pour les mêmes raisons, une autorité n'est pas en droit de récupérer auprès d'un demandeur les coûts subis afin de se conformer à l'obligation prévue à l'article 3, paragraphe 4, consistant à déployer des efforts raisonnables pour détenir et organiser des informations environnementales sous des formes facilement reproductibles et accessibles.

30 — Voir article 2 de la directive 2003/4.

31 — Voir, notamment, article 2, points 1, 3 et 4, de la directive 2003/4 et considérant 10 de celle-ci.

32 — Voir article 3, paragraphe 4, de la directive 2003/4.

33 — Voir article 3, paragraphe 5, sous c), de la directive 2003/4.

34 — Voir, également, Commission économique pour l'Europe de l'Organisation des Nations unies, «La convention d'Aarhus, guide d'application» (deuxième édition, 2014) (ci-après le «guide d'application»), p. 102 et 103. Si le guide d'application n'a pas force obligatoire (p. 9), la Cour l'a considéré comme un document explicatif, susceptible, le cas échéant, d'être pris en considération, parmi d'autres éléments pertinents, aux fins d'interpréter la convention d'Aarhus (voir, notamment, arrêts Fish Legal et Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853, point 38 et jurisprudence citée, et Edwards et Pallikaropoulos, C-260/11, EU:C:2013:221, point 34 et jurisprudence citée).

35 — Voir, également, point 74 ci-après.

52. De même, aucune redevance ne peut être imposée pour l'accès aux informations environnementales diffusées auprès du public. La directive 2003/4 (de même que la convention d'Aarhus) établit une distinction entre l'obligation de diffuser l'information (article 7 [36]) et l'obligation de mettre à disposition des informations à un demandeur qui les sollicite sous une forme particulière (articles 3 à 5). L'obligation prévue à l'article 7 s'applique à toutes les informations environnementales détenues par une autorité publique, y compris celles qui, conformément à l'article 7, paragraphe 2, doivent être mises à disposition et diffusées par un État membre (et, le cas échéant, mises à jour). Cette obligation protège l'intérêt public indépendamment du point de savoir si le public a effectivement exprimé un intérêt concernant les informations énumérées ou détenues. Il est bien possible que détenir et diffuser activement ces informations (mises à jour) implique des coûts considérables (notamment en termes de ressources humaines et d'autres coûts généraux), et la matière ainsi traitée peut également être utilisée afin de répondre aux demandes de mise à disposition d'informations. Néanmoins, de tels coûts doivent être pris en charge par les deniers publics.

53. Dans ce contexte, je définirais la «mise à disposition d'informations environnementales» au sens de l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2003/4 comme la communication de telles informations pour répondre à une demande, en fournissant celles-ci à un demandeur dans le format qu'il a spécifié et dans des cas de figure différents de ceux qui relèvent de l'article 5, paragraphe 1. Aux fins de la présente affaire, il est pertinent de relever que l'article 5, paragraphe 2, couvre les cas de figure dans lesquels les informations sont fournies d'une manière qui permette au demandeur de les consulter et de les utiliser en un lieu et à un moment de son choix, et donc indépendamment du lieu où elles sont détenues et de la manière dont elles le sont, et indépendamment du point de savoir si elles sont mises à disposition par d'autres moyens d'accès.

54. Ainsi, les autorités publiques sont en droit d'imposer une redevance destinée à couvrir les coûts de personnel liés à la reproduction des informations environnementales demandées (par exemple, les coûts liés à la photocopie ou à l'impression de la documentation ou à son envoi par courrier électronique) ainsi que les coûts, par exemple, du papier, de la cartouche et de l'utilisation d'une photocopieuse. L'article 4, paragraphe 1, de la convention d'Aarhus confirme cette interprétation. Néanmoins, il en découle également qu'une autorité publique ne peut *pas* récupérer, par une redevance imposée pour la mise à disposition d'informations, une partie ou la totalité des coûts liés à la mise en place et à la tenue d'une base de données dans laquelle elle a organisé les informations environnementales qu'elle détient et qu'elle utilise afin de répondre aux demandes d'informations du type de celles qui sont énumérées dans un questionnaire tel que le formulaire CON29R en cause dans la procédure au principal [première question, sous a)] [37].

55. Lorsque les informations demandées sont déjà détenues dans le format demandé et sont facilement accessibles et reproductibles, leur mise à disposition se limite essentiellement à les reproduire. Ainsi, dans de telles circonstances, une redevance pour la mise à disposition d'informations ne peut pas couvrir davantage que le coût raisonnable de la reproduction, qui inclut les coûts liés au temps dont le personnel a besoin pour l'acte spécifique consistant à fournir les informations environnementales sollicitées par le demandeur. Mais la mise à disposition d'informations ne sera pas toujours aussi aisée et peu onéreuse qu'un simple acte de reproduction. Par exemple, les informations détenues peuvent ne pas encore être organisées de manière à être facilement reproductibles et accessibles; ou elles peuvent être demandées dans un format différent de celui dans lequel elles sont détenues par l'autorité en cause.

36 — Le guide d'application (p. 75) qualifie ce droit prévu à l'article 7 de «droit d'accès actif». Il me semble que ce droit, s'il est considéré du point de vue des bénéficiaires d'un tel accès, pourrait être qualifié plus logiquement de passif. Pour cette raison, je n'utiliserai pas les termes «actifs» et «passifs» en décrivant les obligations (et les droits correspondants) qui figurent aux articles 3 à 5 ainsi que 7.

37 — Voir point 34 ci-dessus.

56. Dans de telles circonstances, les coûts additionnels subis afin de récupérer et d'organiser les informations sollicitées par le demandeur et d'autres coûts généraux peuvent-ils également être récupérés sur la base de l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2003/4? Cela semble être l'essence même de la première question, sous b), portant sur la récupération de coûts généraux imputables au temps dont le personnel a besoin pour répondre à une demande d'informations telle que celle en cause.

57. Dans la mesure où de tels coûts sont subis en lien avec des demandes de mise à disposition d'informations et sont nécessaires pour fournir les informations au demandeur, l'autorité en cause peut-elle imposer en ce qui les concerne une redevance d'un montant raisonnable?

58. L'article 5, paragraphe 2, de la directive 2003/4, pas plus que l'article 4, paragraphe 8, de la convention d'Aarhus, ne définissent ce qu'est un «montant raisonnable».

59. De manière générale, il me semble que le simple fait que le législateur a reconnu que, en raison de leur volume et de leur complexité, les informations demandées puissent ne pas être immédiatement disponibles et donc que la recherche de celles-ci dans la forme demandée puisse imposer des charges (considérables) aux autorités en termes de temps et de ressources humaines [38] ne justifie pas de faire supporter au demandeur de telles charges. Ces charges existent même lorsque aucune demande de mise à disposition d'informations n'est faite et lorsque l'autorité se conforme à d'autres obligations prévues par la directive 2003/4 [39]. Je relève également qu'il existe des motifs légitimes justifiant le refus de mettre à disposition des informations en réponse à une demande [40]. De plus, une autorité ne peut pas non plus invoquer qu'elle ne parvient pas à se conformer aux obligations qui résultent pour elle notamment des articles 3 et 7 de la directive 2003/4 afin de justifier l'imposition d'une redevance à un demandeur en vertu de l'article 5, paragraphe 2, parce que, par exemple, elle détient des informations sous forme de données brutes et qu'elle ne les a pas encore organisées (comme exigé) d'une manière qui rende l'accès possible [41].

60. J'estime qu'une redevance qui ne dépasse pas un montant raisonnable au sens de l'article 5, paragraphe 2, est une redevance qui: i) est définie sur la base de facteurs objectifs qui sont connus et qui sont susceptibles d'être contrôlés par un tiers; ii) est calculée quelle que soit la personne qui demande l'information et quelle que soit la finalité de la demande; iii) est fixée à un niveau qui soit conforme aux objectifs du droit d'accès aux informations environnementales sur demande et ne dissuade donc pas les gens de demander l'accès ni ne restreigne leur droit d'accès; et iv) n'est pas supérieure à un montant qui est approprié à la raison pour laquelle les États membres sont autorisés à imposer cette redevance (c'est-à-dire au fait qu'un particulier a demandé la mise à disposition d'informations environnementales) et est en lien direct avec l'acte de mise à disposition desdites informations.

61. Premièrement, le montant de la redevance doit être défini sur la base de critères objectifs qui sont susceptibles d'être rendus publics, conformément à l'article 5, paragraphe 3, de la directive 2003/4, et qui permettent que le caractère raisonnable de la redevance soit contrôlé sur le fondement de l'article 6.

62. Deuxièmement, une demande de mise à disposition d'informations n'exige pas qu'un demandeur établisse un intérêt [42]. Ainsi, aux fins de la fixation du montant de la redevance, il n'est pas pertinent de savoir qui demande la mise à disposition d'informations et pourquoi.

38 — Voir, notamment, article 3, paragraphe 2, de la directive 2003/4.

39 — Voir, notamment, conclusions de l'avocat général Fennelly dans l'affaire Commission/Allemagne (C-217/97, EU:C:1999:34, point 26).

40 — Voir article 4 de la directive 2003/4.

41 — Voir article 1er de la directive 2003/4 et considérants 9 et 20 de ladite directive.

42 — Voir article 3, paragraphe 1, de la directive 2003/4 et considérant 8 de ladite directive. À comparer avec l'utilisation de «prouver» (au lieu de «faire valoir») à l'article 3, paragraphe 1, de la directive 90/313.

63. Troisièmement, le montant doit tenir compte du fait que l'accès à l'information en matière d'environnement par la mise à disposition de celle-ci favorise une plus grande sensibilisation aux questions d'environnement, le débat et la participation à la prise de décision dans ces domaines et, en définitive, l'amélioration de l'environnement [43].

64. C'est l'une des considérations qui a conduit la Cour, dans l'arrêt Commission/Allemagne (C-217/97), à décider, s'agissant de l'article 5 de la directive 90/313, que, compte tenu de l'objectif de celle-ci, la redevance ne peut pas être fixée à un niveau qui dissuade les gens de demander accès aux documents ou restreigne leur droit d'accès [44].

65. Le même raisonnement doit s'appliquer à l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2003/4, étant donné que cette dernière vise à étendre l'accès à l'information [45]. En effet, si les coûts deviennent déraisonnablement élevés, seules les personnes ayant les poches bien remplies voudront (ou seront en mesure de) payer pour demander des informations environnementales [46]. S'il est admis que les coûts soient fixés à un tel niveau, certaines personnes seront dissuadées de présenter des demandes d'informations environnementales [47].

66. Quatrièmement, une redevance est d'un montant raisonnable si elle couvre les coûts qui sont directement liés à l'acte de mise à disposition d'informations pour répondre à une demande spécifique. Pour les raisons que j'ai déjà exposées s'agissant de ce qui constitue la «mise à disposition» d'informations, une redevance ne saurait couvrir les coûts relatifs au rassemblement, à la détention, à l'entretien et à la diffusion d'informations environnementales qui sont subis indépendamment d'une telle demande [48].

67. Malgré le fait que la directive 90/313 ne faisait pas de distinction entre les coûts directs et indirects, la Cour, dans l'arrêt Commission/Allemagne, a conclu qu'un État membre ne peut imposer de redevance pour des coûts indirects subis en rapport avec la recherche et le rassemblement d'informations. L'usage du terme «raisonnable» signifiait que les États membres ne pouvaient «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]. En outre, l'article 5 n'autorisait pas les États membres à imposer une redevance en raison «de l'accomplissement d'opérations administratives dans le cadre d'une demande d'information» [50]. Néanmoins, la Cour n'a pas contrôlé en détail les types de redevance prévus par le droit allemand (lequel prévoyait que le niveau de la redevance dépendait de la contribution des autorités en termes d'efforts et de temps), étant donné que la Commission n'était pas parvenue à établir que la législation n'était pas conforme à l'objectif de l'article 5 de la directive 90/313 [51].

68. L'historique législatif de la directive 2003/4 et le libellé de son considérant 18 ont eu pour conséquence une insécurité sur le point de savoir si cet élément du raisonnement suivi par la Cour dans l'arrêt Commission/Allemagne (EU:C:1999:395) peut être transposé à l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2003/4.

43 — Voir considérant 1 de la directive 2003/4.

44 — C-217/97, EU:C:1999:395, point 47; conclusions de l'avocat général Fennelly dans l'affaire Commission/Allemagne (C-217/97, EU:C:1999:34, point 23).

45 — Voir considérant 2 de la directive 2003/4.

46 — Voir, également, conclusions de l'avocat général Fennelly dans l'affaire Commission/Allemagne (C-217/97, EU:C:1999:34, point 25).

47 — Voir, également, le guide d'application, qui énonce (p. 94) que «[l]a Convention reprend l'idée que si l'information est véritablement accessible, elle doit être aussi financièrement abordable».

48 — Voir points 47 à 54 ci-dessus.

49 — C-217/97, EU:C:1999:395, point 48.

50 — Ibidem (point 57).

51 — Ibidem (point 52).

69. À la différence de la Commission (qui n'avait pas abordé lesdits points dans sa proposition initiale) [52], le Parlement européen a proposé de prévoir explicitement (dans les considérants et dans les motifs de la directive) qu'une redevance ne devait pas excéder les coûts effectifs et ne devait pas inclure les coûts liés au temps passé par le personnel à effectuer des recherches [53]. Si la Commission était d'accord, en substance, avec lesdites propositions [54], le Conseil a préféré donner moins de détails sur ce qu'une redevance peut ou non couvrir, dans ce qui est désormais devenu le (projet) d'article 5, paragraphe 2. Le Conseil «n'a pas été en mesure d'accepter […] que les redevances ne peuvent pas englober la rémunération du temps consacré à la recherche des informations […]. La recherche peut prendre un temps considérable et être très coûteuse, la gratuité peut donner lieu à des demandes d'information futiles […]» [55].

70. Le Parlement a maintenu sa position. Il a même suggéré d'ajouter dans les motifs de la directive qu'une redevance ne doit pas «dépasse[r] […] le coût réel de reproduction du matériel demandé» [56]. La Commission n'a pas pu se ranger à cette proposition: elle a préféré ne pas aller au-delà de la convention d'Aarhus et a considéré que, étant donné que la directive proposée constitue une directive-cadre, les États membres devaient disposer d'un certain degré de souplesse pour la transposer en droit national [57].

71. Le texte de l'article 5, paragraphe 2, tel qu'il a été adopté, ne reflète aucun élément de ces discussions. En revanche, le considérant 18 énonce que, «en principe, les redevances ne peuvent excéder les coûts réels de production du matériel en question», bien qu'une redevance calculée selon les lois du marché soit présumée être raisonnable «lorsque les autorités publiques mettent à disposition des informations environnementales à titre commercial et que la nécessité de garantir la continuation de la collecte de la publication de ces informations l'exige».

72. Tout d'abord, le considérant 18 ne peut pas avoir le même poids que l'article 5, paragraphe 2. En effet, la décision du législateur se trouve seulement dans les motifs, c'est-à-dire dans la partie législative d'une directive (ou de tout autre acte). Les considérants ne sont qu'un élément du contexte dans lequel il y a lieu d'interpréter les motifs. Ils ne sauraient définir de normes par eux-mêmes [58].

73. Cela étant dit, ni la deuxième phrase du considérant 18 ni la raison pour laquelle elle a été incluse ne peuvent être ignorées. Cette phrase concerne les deux limitations au droit d'imposer une redevance pour la mise à disposition d'informations: à savoir, ce pour quoi on peut imposer une redevance («les coûts de production du matériel en question») et le montant des coûts qui peuvent être récupérés («les coûts réels» encourus par une autorité publique pour la mise à disposition d'informations).

52 — Dans la proposition initiale de la Commission, le contenu du projet d'article 5, paragraphe 3, et le texte proposé de (ce qui devait devenir le) considérant 18 étaient analogues au libellé de l'article 5, paragraphe 1, de la directive 2003/4. Voir considérant 21 de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès du public à l'information environnementale [COM(2000) 402 final, JO C 337 E, p. 156].

53 — Résolution législative du Parlement européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès du public à l'information environnementale [COM(2000) 402 – C5-0352/2000 – 2000/0169(COD)].

54 — Proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès du public à l'information environnementale [COM(2001) 303 final, JO C 240 E, p. 289].

55 — Position commune (CE) nº 24/2002, du 28 janvier 2002, arrêtée par le Conseil (JO 2002, C 113 E, p. 1). Je considère que la (curieuse) référence dans le texte anglais à «freedom of charge» signifie l'«absence de redevance».

56 — Résolution législative du Parlement européen sur la position commune du Conseil en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313 [11878/1/2001 – C5-0034/2002 – 2000/0169(COD)]; position du Parlement européen arrêtée en deuxième lecture le 30 mai 2002 en vue de l'adoption de la directive 2002/…/CE du Parlement européen et du Conseil relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313.

57 — Avis de la Commission conformément à l'article 251, paragraphe 2, troisième alinéa, sous c), du traité CE sur les amendements du Parlement européen à la position commune du Conseil concernant la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement portant modification à la proposition de la Commission conformément à l'article 250, paragraphe 2, du traité CE (COM/2002/498 final).

58 — Voir, notamment, arrêt Caronna (C-7/11, EU:C:2012:396, point 40 et jurisprudence citée). Ce principe figure également dans le «Guide pratique commun à l'intention des personnes qui contribuent à la rédaction des textes législatifs de l'Union européenne», 2013, ligne directrice 10.

74. J'estime qu'une redevance d'un «montant raisonnable» doit être fondée sur les coûts effectivement encourus en rapport avec l'acte de mise à disposition d'informations environnementales pour répondre à une demande spécifique. Cela inclura les coûts liés au temps passé par le personnel pour chercher et produire les informations demandées et les coûts encourus pour les produire dans la forme demandée (laquelle peut varier). Néanmoins, je considère que l'on ne saurait admettre qu'une redevance vise à récupérer également les coûts généraux tels que le chauffage, l'électricité ou les services internes. Si une partie de tels coûts peut effectivement être imputable à la procédure de mise en place des conditions qui permettent à une autorité de donner accès aux informations environnementales pour répondre à une demande, ceux-ci (de même que les coûts encourus pour tenir les registres et listes d'informations environnementales et donner accès à ceux-ci) [59] ne résultent pas seulement de la mise à disposition d'informations dans le but de répondre à une demande spécifique. Le considérant 18 tel que je le comprends confirme cette information [60].

Seconde question

Sur la recevabilité

75. Par la seconde question, il est demandé si l'article 5, paragraphe 2, et l'article 6 de la directive 2003/4 font obstacle à une règle de droit national qui prévoit qu'une redevance applicable à la mise à disposition d'informations environnementales «n'excède pas un montant que l'autorité publique estime être raisonnable» si la décision de cette dernière sur ce qui constitue un «montant raisonnable» fait l'objet d'un contrôle administratif et juridictionnel tel que prévu en droit national.

76. La juridiction de renvoi explique que, si l'on interprète strictement le droit anglais, l'expression «que l'autorité publique estime être raisonnable» signifie qu'une contestation portant sur une redevance ne peut prospérer que si la décision de l'autorité publique sur ce qui constitue un montant raisonnable était elle-même «déraisonnable» au sens du droit administratif (c'est-à-dire irrationnelle, illégale ou injuste) et qu'il y a peu de place pour une contestation des conclusions de fait pertinentes auxquelles parvient ladite autorité. La demande de décision préjudicielle ne contient pas davantage de précisions concernant l'organisation du contrôle administratif et juridictionnel.

77. Dans ses observations écrites, le gouvernement du Royaume-Uni a expliqué que le «contrôle administratif et juridictionnel prévu en droit anglais», auquel la seconde question se réfère, comprend un certain nombre de moyens, parmi lesquels figure la «*Wednesbury* unreasonableness» [61].

78. Tant la Commission que le gouvernement du Royaume-Uni se sont interrogés sur la nécessité de répondre à cette question. Après tout, la juridiction de renvoi elle-même indique que la question (soulevée par la seconde question) «demeure pendante entre les parties» et que l'«on ne voit pas clairement si elle aura une incidence pratique en l'espèce, mais [qu']elle pourrait affecter l'approche du tribunal et de l'Information Commissioner à l'avenir».

79. Je rappelle la jurisprudence constante selon laquelle le rejet par la Cour d'une demande de décision préjudicielle n'est possible que s'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation sollicitée du droit de l'Union n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, lorsque le problème est de nature hypothétique ou encore lorsque la Cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit

59 — Voir points 51 et 52 ci-dessus.

60 — Je rappelle qu'il est constant que, dans la procédure au principal, l'autorité publique n'agissait pas à titre commercial lorsqu'elle a fourni les informations (voir point 43 ci-dessus). Aux fins de la présente affaire, il ne m'apparaît pas nécessaire de développer la partie du considérant 18 qui porte sur la mise à disposition d'informations environnementales à titre commercial.

61 — Voir *Associated Provincial Picture Houses Ltd* v *Wednesbury Corporation*, [1948] 1 KB 223, [1947] EWCA Civ 1. La portée du contrôle juridictionnel est une question complexe. Pour un examen détaillé, voir, notamment, Supperstone, M., Goudie, J., Walker, P., et Fenwick, H., *Judicial Review*, cinquième édition, Butterworths Law, 2014, et Fordham, M., *Judicial Review*, sixième édition, Hart Publishing, 2012.

nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées [62]. Seule la juridiction de renvoi peut apprécier, au regard des particularités de l'affaire, tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre son jugement que la pertinence des questions qu'elle pose à la Cour [63].

80. Selon moi, même si la juridiction de renvoi nourrit des doutes à ce sujet, rien ne permet de remettre en question sa décision d'inclure la seconde question dans son ordonnance de renvoi. Dès lors, il y a lieu d'y répondre.

Sur le fond

81. La condition tenant au caractère raisonnable de la redevance prévue à l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2003/4 concerne le montant de toute redevance, et non la décision de l'autorité publique elle-même. L'article 5, paragraphe 2, ne contient pas de renvoi sur ce qu'est une redevance raisonnable en droit national. Lorsque les termes d'une disposition du droit de l'Union ne comportent aucun renvoi exprès au droit des États membres pour déterminer son sens et sa portée, ils doivent normalement recevoir, dans toute l'Union, une interprétation autonome et uniforme qui doit être recherchée en tenant compte du contexte de cette disposition et de l'objectif poursuivi par la réglementation en cause [64]. Ce principe s'applique en combinaison avec le principe selon lequel, lorsque le droit de l'Union manque de précision, il incombe à ses États membres, lorsqu'ils transposent une directive, de faire en sorte qu'elle soit totalement effective; ils détiennent à cet égard un large pouvoir d'appréciation quant au choix des méthodes [65].

82. Ainsi, l'article 5, paragraphe 2, exige que les autorités publiques fassent en sorte que leurs redevances ne dépassent pas un montant raisonnable, jugé à l'aune de ce que constitue objectivement un «montant raisonnable» en droit de l'Union [66]. Cela ne fait pas obstacle en tant que tel à une règle de droit national prévoyant qu'une autorité publique doit établir elle-même qu'une redevance perçue remplit ce critère. On peut s'attendre à ce que, à titre de bonne gestion, une autorité publique exerce, en premier ressort, un tel contrôle sur le niveau de la redevance fixée. Cette étape est antérieure et distincte de celle du contrôle administratif et juridictionnel exigé par l'article 6, paragraphes 1 et 2, de la directive 2003/4.

83. Qu'en est-il de l'élément final de la seconde question, portant sur la question de savoir «si la décision de cette dernière sur ce qui constitue un 'montant raisonnable' fait l'objet d'un contrôle administratif et juridictionnel *tel que prévu en droit anglais*» (mise en italique effectuée par mes soins)?

84. Ainsi que je l'ai déjà indiqué [67], la juridiction de renvoi a fourni à la Cour assez peu d'éléments sur le droit national; et bien qu'une audience ait eu lieu, le Royaume-Uni n'y a pas participé. En outre, dans le contexte d'une demande de décision préjudicielle, il incombe clairement à la Cour de statuer exclusivement sur l'interprétation du droit de l'Union et à la juridiction nationale d'interpréter et d'appliquer le droit national conformément aux éléments donnés en réponse à ses questions [68]. Dès lors, il serait ici inapproprié d'examiner plus loin les critères et les limites applicables au contrôle juridictionnel en droit anglais. Il y a lieu au contraire de se concentrer exclusivement sur les obligations imposées par le droit de l'Union.

62 — Voir, notamment, arrêts Kušionová (C-34/13, EU:C:2014:2189, point 38 et jurisprudence citée) et Fish Legal et Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, point 30 et jurisprudence citée).

63 — Voir, notamment, arrêt Todaro Nunziatina & C. (C-138/09, EU:C:2010:291, point 25 et jurisprudence citée).

64 — Voir, notamment, arrêt Deutsche Umwelthilfe (C-515/11, EU:C:2013:523, point 21 et jurisprudence citée).

65 — Voir, notamment, arrêt Commission/Royaume-Uni (C-530/11, EU:C:2014:67, point 46 et jurisprudence citée).

66 — Voir points 58 à 74 ci-dessus.

67 — Voir point 76 ci-dessus.

68 — Voir, notamment, arrêt Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, points 23 et 25).

85. Dans le présent contexte, l'article 6, paragraphes 1 et 2, de la directive 2003/4 impose à un État membre de faire en sorte qu'il existe (premièrement) un contrôle administratif, (puis) un contrôle juridictionnel portant sur la question de savoir si la décision d'une autorité publique sur ce qui constitue une redevance raisonnable est conforme au sens autonome en droit de l'Union de ce qui est «raisonnable» en vertu de l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2003/4. C'est ce qu'il revient à la procédure de contrôle de vérifier. La disponibilité d'un tel contrôle est essentielle afin de garantir une mise en œuvre effective du droit du public à accéder aux informations environnementales consacré dans la directive 2003/4 [69]. Ainsi, un État membre doit garantir que la procédure de contrôle qu'il prévoit permette que le caractère raisonnable d'une redevance particulière qu'il perçoit soit contrôlé à l'aune du critère du caractère raisonnable de telles redevances prévu par le droit de l'Union. Il incombe à la juridiction nationale compétente d'interpréter le droit national de telle manière à ce qu'il permette ce contrôle [70].

Conclusion

86. À la lumière de l'ensemble des considérations qui précèdent, j'estime que la Cour devrait répondre à la demande de décision préjudicielle du First-tier Tribunal (Information Rights) de la manière suivante:

— La «mise à disposition d'informations environnementales» au sens de l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil, du 28 janvier 2003, concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil, doit être interprétée comme signifiant la communication de telles informations pour répondre à une demande, en fournissant celles-ci à un demandeur dans le format qu'il a spécifié et dans des cas de figure différents de ceux qui relèvent de l'article 5, paragraphe 1. L'article 5, paragraphe 2, couvre le cas de figure dans lequel les informations sont fournies d'une manière qui permette au demandeur de les consulter et de les utiliser en un lieu et à un moment de son choix, et donc indépendamment du lieu où elles sont détenues et de la manière dont elles le sont, et indépendamment du point de savoir si elles sont mises à disposition par d'autres moyens d'accès.

— L'article 5, paragraphe 2, de la directive 2003/4 n'autorise pas une autorité publique à récupérer, par une redevance imposée pour la mise à disposition d'informations, une partie ou la totalité des coûts liés à la mise en place et à la tenue d'une base de données dans laquelle elle a organisé les informations environnementales qu'elle détient et qu'elle utilise afin de répondre aux demandes d'informations du type de celles qui sont énumérées dans un questionnaire tel que celui en cause dans la procédure au principal.

— Une redevance qui ne dépasse pas un montant raisonnable au sens de l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2003/4 est une redevance qui: i) est définie sur la base de facteurs objectifs qui sont connus et qui sont susceptibles d'être contrôlés par un tiers; ii) est calculée quelle que soit la personne qui demande l'information et quelle que soit la finalité de la demande; iii) est fixée à un niveau qui soit conforme aux objectifs du droit d'accès aux informations environnementales sur demande et ne dissuade donc pas les gens de demander l'accès ni ne restreigne leur droit d'accès; et iv) n'est pas supérieure à un montant qui est approprié à la raison pour laquelle les États membres sont autorisés à imposer cette redevance (c'est-à-dire au fait qu'un particulier a demandé la mise à disposition d'informations environnementales) et est en lien direct avec l'acte de mise à disposition desdites informations.

69 — Voir également, notamment, guide d'application, p. 15.

70 — Sur l'obligation d'appliquer et d'interpréter le droit national conformément au droit de l'Union, voir, notamment, arrêts Ryanair (C-30/14, EU:C:2015:10, point 31 et jurisprudence citée) et Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, point 24 et jurisprudence citée).

— En particulier, une redevance d'un «montant raisonnable» doit être fondée sur les coûts effectivement encourus en rapport avec l'acte de mise à disposition d'informations environnementales pour répondre à une demande spécifique. Cela inclura les coûts liés au temps passé par le personnel pour chercher et produire les informations demandées et les coûts encourus pour les produire dans la forme demandée (laquelle peut varier). Néanmoins, une telle redevance ne saurait viser à récupérer également les coûts généraux tels que le chauffage, l'électricité ou les services internes. Si une partie de tels coûts peut effectivement être imputable à la procédure de mise en place des conditions qui permettent à une autorité de donner accès aux informations environnementales pour répondre à une demande, ceux-ci (de même que les coûts encourus pour tenir les registres et listes d'informations environnementales et donner accès à ceux-ci) ne résultent pas seulement de la mise à disposition d'informations dans le but de répondre à une demande spécifique.

— L'article 5, paragraphe 2, de la directive 2003/4 exige que les autorités publiques fassent en sorte que leurs redevances ne dépassent pas un montant raisonnable, jugé à l'aune de ce que constitue objectivement un «montant raisonnable» en droit de l'Union. Cela ne fait pas obstacle en tant que tel à une règle de droit national prévoyant qu'une autorité publique doit établir elle-même qu'une redevance perçue remplit ce critère. Cette étape est antérieure et distincte de celle du contrôle administratif et juridictionnel exigé par l'article 6, paragraphes 1 et 2, de la directive 2003/4.

— L'article 6, paragraphes 1 et 2, de la directive 2003/4 impose à un État membre de faire en sorte qu'il existe (premièrement) un contrôle administratif, (puis) un contrôle juridictionnel portant sur la question de savoir si la décision d'une autorité publique sur ce qui constitue une redevance raisonnable est conforme au sens autonome en droit de l'Union de ce qui est «raisonnable» en vertu de l'article 5, paragraphe 2, de la directive 2003/4. Ainsi, un État membre doit garantir que la procédure de contrôle qu'il prévoit permette que le caractère raisonnable d'une redevance particulière qu'il perçoit soit contrôlé à l'aune du critère du caractère raisonnable de telles redevances prévu par le droit de l'Union. Il incombe à la juridiction nationale compétente d'interpréter le droit national de telle manière à ce qu'il permette ce contrôle.