

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

12 juin 2003 *

Dans l'affaire C-316/01,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 234 CE, par l'Unabhängiger Verwaltungssenat Wien (Autriche) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Eva Glawischnig

et

Bundesminister für soziale Sicherheit und Generationen,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 2, sous a), de la directive 90/313/CEE du Conseil, du 7 juin 1990, concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement (JO L 158, p. 56),

* Langue de procédure: l'allemand.

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. M. Wathelet, président de chambre, MM. D. A. O. Edward (rapporteur), A. La Pergola, P. Jann et A. Rosas, juges,

avocat général: M. A. Tizzano,
greffier: M^{me} M.-F. Contet, administrateur principal,

considérant les observations écrites présentées:

- pour M^{me} Glawischnig, par M^{me} M. Meyer, Prozessbevollmächtigte,
- pour le gouvernement autrichien, par M^{me} C. Pesendorfer, en qualité d'agent,
- pour la Commission des Communautés européennes, par M. G. zur Hausen et M^{me} I. Martínez del Peral, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de M^{me} Glawischnig, représentée par M^{me} M. Meyer, du gouvernement autrichien, représenté par M. G. Hesse, en qualité d'agent, et de la Commission, représentée par M. G. zur Hausen, à l'audience du 19 septembre 2002,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 5 décembre 2002,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par décision du 25 juillet 2001, parvenue à la Cour le 13 août suivant, l'Unabhängiger Verwaltungssenat Wien a posé, en application de l'article 234 CE, trois questions préjudicielles sur l'interprétation de l'article 2, sous a), de la directive 90/313/CEE du Conseil, du 7 juin 1990, concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement (JO L 158, p. 56).

- 2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige opposant M^{me} Glawischnig au Bundesminister für soziale Sicherheit und Generationen (ministre fédéral de la Sécurité sociale et des Générations), au sujet d'une demande d'informations relatives aux mesures administratives de contrôle des produits fabriqués à partir de soja et de maïs génétiquement modifiés.

Le cadre juridique

Le droit communautaire

- 3 La directive 90/313 a pour but, ainsi qu'il ressort de son sixième considérant, de garantir à toute personne, physique ou morale, dans l'ensemble de la Communauté, la liberté d'accès à l'information disponible sous forme écrite, visuelle et

sonore ou contenue dans des banques de données auprès des autorités publiques, concernant l'état de l'environnement, les activités ou mesures portant ou susceptibles de porter atteinte à l'environnement ainsi que celles visant à le protéger.

4 L'article 2, sous a), de la directive 90/313 dispose:

«Aux fins de la présente directive, on entend par:

- a) 'information relative à l'environnement': toute information disponible sous forme écrite, visuelle et sonore ou contenue dans des banques de données, qui concerne l'état des eaux, de l'air, du sol, de la faune, de la flore, des terres et des espaces naturels, ainsi que les activités (y compris celles qui sont à l'origine de nuisances telles que le bruit) ou les mesures les affectant ou susceptibles de les affecter et les activités ou les mesures destinées à les protéger, y compris les mesures administratives et les programmes de gestion de l'environnement».
- 5 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 (JO L 41, p. 26), contient une définition de la notion d'information sur l'environnement qui est plus large et plus détaillée que celle figurant dans la directive 90/313. Cependant, la directive 2003/4 ne remplaçant la directive 90/313 qu'avec effet au 14 février 2005, c'est cette dernière qui s'applique à l'espèce au principal.
- 6 Le règlement (CE) n° 1139/98 du Conseil, du 26 mai 1998, concernant la mention obligatoire, dans l'étiquetage de certaines denrées alimentaires produites

à partir d'organismes génétiquement modifiés, d'informations autres que celles prévues par la directive 79/112/CEE (JO L 159, p. 4), tel que modifié par le règlement (CE) n° 49/2000 de la Commission, du 10 janvier 2000 (JO L 6, p. 13, ci-après le «règlement n° 1139/98»), précise les mentions qui doivent impérativement figurer dans l'étiquetage des aliments et des ingrédients alimentaires produits à partir de fèves de soja visées par la décision 96/281/CE de la Commission, du 3 avril 1996, concernant la mise sur le marché de fèves de soja (*Glycine max L.*) génétiquement modifiées pour améliorer la résistance à l'herbicide glyphosate, présentée conformément à la directive 90/220/CEE du Conseil (JO L 107, p. 10), et à partir de maïs visé par la décision 97/98/CE de la Commission, du 23 janvier 1997, concernant la mise sur le marché de maïs génétiquement modifié (*Zea mays L.*) ayant subi la modification combinée lui assurant les propriétés insecticides conférées par le gène Bt-endotoxine et une meilleure tolérance à l'herbicide glufosinate-ammonium, en application de la directive 90/220/CEE du Conseil (JO L 31, p. 69).

Le droit national

- 7 La directive 90/313 a été transposée en droit autrichien par l'Umweltinformationsgesetz (loi sur l'accès à l'information en matière d'environnement, BGBl. I, 1993/495, dans sa version publiée au BGBl. I, 1999/137, ci-après l'«UIG»).
- 8 L'article 2 de l'UIG dispose:

«Les données relatives à l'environnement sont des informations figurant sur des supports de données et qui concernent:

1. l'état des eaux, de l'air, du sol, de la faune, de la flore et des espaces naturels ainsi que ses modifications ou les pollutions sonores;

2. les projets ou activités qui comportent ou peuvent comporter des risques pour l'homme ou affectent ou peuvent affecter l'environnement, en particulier par des émissions, l'apport ou le rejet de produits chimiques, de déchets, d'organismes dangereux ou d'énergie, y compris de rayons ionisants, dans l'environnement ou par le bruit;

3. les propriétés, les quantités et les effets polluants de produits chimiques, de déchets, d'organismes dangereux, de l'énergie libérée, y compris les rayons ionisants, ou du bruit;

4. les mesures existantes ou prévues visant à préserver, à protéger ou à améliorer la qualité des eaux, de l'air, du sol, de la faune et de la flore et des espaces naturels, à réduire les pollutions sonores, ainsi que les mesures visant à prévenir les dommages et à réparer les dommages survenus, en particulier sous la forme d'actes administratifs et de programmes.»

Le litige au principal et les questions préjudicielles

- 9 Le 13 janvier 2000, M^{me} Glawischnig, député au Nationalrat (Parlement fédéral de la république d'Autriche), a demandé au ministre fédéral alors compétent en la matière certaines informations relatives aux mesures administratives de contrôle des produits fabriqués à partir de soja et de maïs génétiquement modifiés. Cette demande était fondée, d'une part, sur l'UIG et, d'autre part, sur l'Auskunftspflichtgesetz (loi sur l'obligation de l'administration de fournir des informations, BGBl. I, 1997/287, ci-après l'«APG»).

10 Les questions étaient libellées comme suit:

«En application de l'[APG] et de l'[UIG], je demande communication des données suivantes relatives à la période comprise entre le 1^{er} août et le 31 décembre 1999:

- 1) Combien de produits fabriqués à partir de soja transgénique et de maïs transgénique ont-ils été contrôlés, au cours de la période susmentionnée, pour vérifier s'ils étaient correctement étiquetés au regard du règlement communautaire n° 1139/98?

- 2) Dans combien de cas cela a-t-il donné lieu à des poursuites?

- 3) De quels produits s'agissait-il dans ces cas? Prière d'indiquer le nom du produit et le producteur.

- 4) Dans combien de cas une sanction administrative a-t-elle été infligée? Quels producteurs ont été condamnés, pour quels produits?

5) Quel a été le montant de la sanction maximale et de la sanction minimale pour défaut d'étiquetage a) du 1^{er} août au 31 décembre 1999 et b) auparavant?»

- 11 Le chancelier fédéral, devenu compétent pour l'exécution du règlement n° 1139/98, a répondu aux première et deuxième questions mais a refusé, par décision du 10 février 2000, de répondre aux troisième à cinquième questions, au motif que les informations demandées par celles-ci n'auraient pas été des données relatives à l'environnement au sens de l'article 2 de l'UIG.
- 12 M^{me} Glawischnig a formé devant l'Unabhängiger Verwaltungssenat Wien un recours contre cette décision, par lequel elle soutient que la mise sur le marché de denrées alimentaires contenant des organismes génétiquement modifiés (ci-après les «OGM») ou dérivées de tels organismes relève bien de la notion d'«activités qui comportent ou peuvent comporter des risques pour l'homme ou affectent ou peuvent affecter l'environnement» au sens de l'article 2, point 2, de l'UIG. Elle considère que la consommation de ce type de denrées alimentaires peut avoir des répercussions sur la santé et l'environnement.
- 13 L'Unabhängiger Verwaltungssenat Wien est d'avis que les informations demandées par M^{me} Glawischnig ne sont ni des «données relatives à l'environnement» au sens de l'article 2 de l'UIG ni des «informations relatives à l'environnement» au sens de l'article 2, sous a), de la directive 90/313. Toutefois, au vu de l'interprétation large que la Cour a donnée à cette dernière disposition dans l'arrêt du 17 juin 1998, Mecklenburg (C-321/96, Rec. p. I-3809), cette juridiction

a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

- «1) Le nom du fabricant et la dénomination de denrées alimentaires qui ont été mises en cause dans le cadre d'un contrôle administratif pour non-respect du règlement (CE) n° 1139/98 du Conseil, du 26 mai 1998, concernant la mention obligatoire, dans l'étiquetage de certaines denrées alimentaires produites à partir d'organismes génétiquement modifiés, d'informations autres que celles prévues par la directive 79/112/CEE, peuvent-ils être considérés comme des 'informations relatives à l'environnement' au sens de l'article 2, sous a), de la directive 90/313/CEE du Conseil, du 7 juin 1990, concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement?

- 2) Les documents administratifs faisant apparaître combien de sanctions administratives pour infraction au règlement (CE) n° 1139/98 ont été infligées constituent-ils des 'informations relatives à l'environnement' au sens de l'article 2, sous a), de la directive 90/313/CEE du Conseil, du 7 juin 1990, concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement?

- 3) Les documents administratifs faisant apparaître quels producteurs et quels produits ont été frappés de sanctions administratives pour infraction au règlement (CE) n° 1139/98 constituent-ils des 'informations relatives à l'environnement' au sens de l'article 2, sous a), de la directive 90/313/CEE du Conseil, du 7 juin 1990, concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement?»

- 14 Par lettre du 21 septembre 2001, la juridiction de renvoi a informé la Cour que l'exécution du règlement n° 1139/98 en Autriche était désormais de la compétence du Bundesminister für soziale Sicherheit und Generationen.

Sur les questions préjudicielles

- 15 Par ses trois questions, qui concernent l'interprétation de la même disposition du droit communautaire et peuvent dès lors être examinées ensemble, la juridiction de renvoi cherche à savoir en substance si l'article 2, sous a), de la directive 90/313 doit être interprété en ce sens que constituent des informations relatives à l'environnement au sens de cette disposition le nom du fabricant et la dénomination des denrées alimentaires ayant fait l'objet de mesures administratives de contrôle visant à vérifier le respect du règlement n° 1139/98, le nombre de sanctions administratives infligées à la suite de ces mesures ainsi que les producteurs et les produits concernés par de telles sanctions.
- 16 L'article 2, sous a), de la directive 90/313 regroupe les informations relatives à l'environnement au sens de ladite directive en trois catégories: les informations concernant l'état des eaux, de l'air, du sol, de la faune, de la flore, des terres ou des espaces naturels (ci-après la «première catégorie»), les informations concernant les activités ou les mesures qui affectent ou sont susceptibles d'affecter ces éléments de l'environnement (ci-après la «deuxième catégorie») ainsi que les informations concernant les activités ou les mesures destinées à protéger lesdits éléments (ci-après la «troisième catégorie»).

Observations soumises à la Cour

- 17 M^{me} Glawischnig soutient que la mise sur le marché de denrées alimentaires relève de la deuxième catégorie d'informations lorsqu'elle affecte ou est susceptible d'affecter l'environnement de manière défavorable. Cette catégorie

inclurait entre autres les données relatives aux produits qui, comme ce serait le cas des produits consistant en OGM ou en contenant, doivent faire l'objet d'une procédure d'autorisation ou d'un étiquetage spécifique en vue de la protection de l'environnement. Compte tenu que l'objectif d'une telle procédure serait l'évaluation des risques pour la santé humaine ainsi que pour l'environnement et que l'homme devrait être considéré comme faisant partie de l'environnement au sens de la directive 90/313, la non-conformité de l'étiquetage de produits contenant des OGM constituerait une information relative à l'environnement.

- 18 En outre, M^{me} Glawischnig fait valoir que des sanctions administratives pour violation de l'obligation d'étiquetage constituent, fût-ce indirectement, des mesures de protection de l'environnement. Les informations relatives à de telles sanctions relèveraient par conséquent aussi de la troisième catégorie.
- 19 Le gouvernement autrichien prétend que les informations en cause au principal ne sont pas couvertes par l'article 2, sous a), de la directive 90/313. Il soutient que la notion d'environnement visée à cette disposition se limite aux éléments de l'environnement qui y sont explicitement énumérés. La santé humaine n'y serait incluse qu'indirectement, dans la mesure où elle est affectée par les effets négatifs d'une activité concernant un de ces éléments de l'environnement. S'il convient de donner une interprétation large à la notion d'«informations relatives à l'environnement», une telle interprétation ne saurait en aucun cas modifier la liste clairement définie des éléments de l'environnement concernés, mais pourrait uniquement porter sur l'étendue des informations relatives à ces éléments.
- 20 Or, la demande d'informations en cause au principal porterait sur des informations relatives aux mesures de contrôle administratif de certains produits visant à vérifier la conformité de leur étiquetage aux exigences établies par le règlement n° 1139/98. De telles informations ne concerneraient pas l'état d'un des éléments de l'environnement visés à l'article 2, sous a), de la directive 90/313.

- 21 La Commission considère également que les informations en cause au principal ne rentrent pas dans le champ d'application de la directive 90/313. Elle soutient que des informations sur le respect d'une obligation d'étiquetage ne fournissent en soi aucun renseignement sur l'état actuel d'un des éléments de l'environnement y visés et que des informations qui ne se rapportent pas spécifiquement à l'état d'un de ces éléments ne relèvent pas de la première catégorie.
- 22 Quant à la deuxième catégorie, la Commission fait valoir que les activités de contrôle administratif qui visent au respect du règlement n° 1139/98 ne sont pas des activités affectant ou susceptibles d'affecter l'état de l'environnement. Même s'il serait impossible d'exclure a priori que la mise sur le marché des produits visés par ce règlement puisse, en tant que telle, être considérée comme une atteinte potentielle à l'environnement, elle rappelle que les informations en cause au principal se réfèrent non pas à la mise sur le marché de ces produits, mais au respect de certaines règles d'étiquetage lors de cette opération.
- 23 S'agissant de la troisième catégorie, la Commission soutient que les informations portant sur les résultats et les conséquences de contrôles administratifs relatifs au respect du règlement n° 1139/98 ne pourraient constituer des informations relatives à l'environnement au sens de la directive 90/313 que si ce règlement tendait à la protection de l'environnement. Tel ne serait cependant pas le cas puisque ledit règlement viserait non pas à protéger l'environnement, mais principalement à informer le consommateur.

Réponse de la Cour

- 24 Il convient de relever d'emblée que le législateur communautaire a entendu donner à la notion d'«information relative à l'environnement» définie à l'article 2,

sous a), de la directive 90/313 une signification large et qu'il s'est abstenu de définir cette notion d'une manière qui aurait été susceptible d'exclure du champ d'application de ladite directive une quelconque des activités qu'exerce l'autorité publique (voir arrêt Mecklenburg, précité, points 19 et 20).

- 25 Toutefois, la directive 90/313 n'a pas pour objectif d'ouvrir un droit d'accès général et illimité à l'ensemble des informations détenues par les autorités publiques présentant un rapport même minime avec un des éléments de l'environnement que vise son article 2, sous a). Elle exige en effet que, pour relever du droit d'accès qu'elle instaure, de telles informations entrent dans une ou plusieurs des trois catégories énumérées par cette disposition.
- 26 En l'occurrence, il n'est pas contesté que les informations en cause au principal ne relèvent pas de la première catégorie.
- 27 S'agissant de la deuxième catégorie, il convient de constater que des informations sur des mesures de contrôle ne relèvent, en général, pas de cette catégorie, même si ces dernières concernent des activités ou des mesures qui, quant à elles, affectent ou sont susceptibles d'affecter un ou plusieurs des éléments de l'environnement.
- 28 Dès lors, en l'espèce, même à supposer que les informations relatives à l'activité de commercialisation de produits alimentaires contenant des OGM relèvent de la deuxième catégorie, cette circonstance ne saurait suffire à faire entrer dans la même catégorie des informations relatives à des mesures de contrôle concernant ladite commercialisation.

- 29 Des informations concernant des mesures de contrôle peuvent cependant relever de la troisième catégorie lorsque ces dernières sont destinées à protéger un ou plusieurs des éléments de l'environnement.
- 30 À cet égard, il convient de constater que les mesures de contrôle en cause au principal portaient sur le respect du règlement n° 1139/98 et que, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 32 de ses conclusions, ce règlement poursuit un double objectif, à savoir, premièrement, éliminer les obstacles potentiels à la libre circulation des produits contenant du soja et du maïs génétiquement modifiés et, deuxièmement, informer le consommateur final.
- 31 En effet, le quatrième considérant du règlement n° 1139/98 expose que les disparités entre les mesures adoptées par certains États membres concernant l'étiquetage des aliments et des ingrédients alimentaires obtenus à partir de produits génétiquement modifiés sont susceptibles d'entraver la libre circulation de ces aliments et ingrédients alimentaires et, partant, de perturber le fonctionnement du marché intérieur, de sorte qu'il est nécessaire d'adopter des règles communautaires uniformes pour l'étiquetage de ces produits. Il résulte du sixième considérant dudit règlement que ces règles d'étiquetage sont destinées à informer le consommateur final.
- 32 Conformément à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 1139/98, ces règles d'étiquetage consistent, en substance, en l'ajout de la mention «produit à partir de soja génétiquement modifié» ou «produit à partir de maïs génétiquement modifié», selon le cas.

- 33 Ainsi, le règlement n° 1139/98 vise à ajouter des informations supplémentaires à celles dont la mention est déjà obligatoire sur l'étiquetage de certaines denrées alimentaires en vertu de la directive 79/112/CEE du Conseil, du 18 décembre 1978, relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires destinées au consommateur final ainsi que la publicité faite à leur égard (JO 1979, L 33, p. 1), qui, pour sa part, n'a pas été conçue comme une mesure destinée à protéger l'environnement.
- 34 Il s'ensuit que les informations en cause au principal ne relèvent pas non plus de la troisième catégorie.
- 35 Il convient donc de répondre aux questions préjudicielles que l'article 2, sous a), de la directive 90/313 doit être interprété en ce sens que ne constituent pas des informations relatives à l'environnement au sens de cette disposition le nom du fabricant et la dénomination des denrées alimentaires ayant fait l'objet de mesures administratives de contrôle visant à vérifier le respect du règlement n° 1139/98, le nombre de sanctions administratives infligées à la suite de ces mesures ainsi que les producteurs et les produits concernés par de telles sanctions.

Sur les dépens

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

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par l'Unabhängiger Verwaltungssenat Wien, par décision du 25 juillet 2001, dit pour droit:

L'article 2, sous a), de la directive 90/313/CEE du Conseil, du 7 juin 1990, concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, doit être interprété en ce sens que ne constituent pas des informations relatives à l'environnement au sens de cette disposition le nom du fabricant et la dénomination des denrées alimentaires ayant fait l'objet de mesures administratives de contrôle visant à vérifier le respect du règlement (CE) n° 1139/98 du Conseil, du 26 mai 1998, concernant la mention obligatoire, dans l'étiquetage de certaines denrées alimentaires produites à partir d'organismes génétiquement modifiés, d'informations autres que celles prévues par la directive 79/112/CEE, tel que modifié par le règlement (CE) n° 49/2000 de la Commission, du 10 janvier 2000, le nombre de sanctions administratives infligées à la suite de ces mesures ainsi que les producteurs et les produits concernés par de telles sanctions.

Wathelet

Edward

La Pergola

Jann

Rosas

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 12 juin 2003.

Le greffier

Le président de la cinquième chambre

R. Grass

M. Wathelet

I - 6024