



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. MICHAL BOBEK
présentées le 3 décembre 2020¹

Affaire C-470/19

Friends of the Irish Environment Ltd
contre
Commissioner for Environmental Information
en présence de
The Courts Service of Ireland

[demande de décision préjudicielle formée par la High Court (Haute Cour, Irlande)]

« Renvoi préjudiciel – Accès aux informations environnementales détenues par les autorités publiques – Convention d'Aarhus – Directive 2003/4/CE – Notion d'«exercice de pouvoirs judiciaires» »

I. Introduction

1. Friends of the Irish Environment Ltd est une organisation non gouvernementale. Elle a demandé à avoir accès, en qualité de tiers, au dossier judiciaire d'une affaire clôturée relative à l'octroi d'un permis de construire en vue de la construction d'éoliennes dans le comté de Cork (Irlande). Cet accès lui a été refusé. La décision de rejet de sa demande indiquait que l'institution détenant le dossier judiciaire, qui était, conformément au droit national, le Courts Service of Ireland (Service des juridictions, Irlande), le faisait dans l'exercice de « pouvoirs judiciaires » pour le compte du pouvoir judiciaire. Lorsqu'elle agissait en cette qualité, cette institution n'était pas une « autorité publique » au sens de la directive 2003/4/CE².

2. C'est dans ce contexte que la High Court (Haute Cour, Irlande) cherche à déterminer la portée de la notion de « pouvoirs judiciaires » aux fins de la définition de la notion d'« autorité publique » au sens de l'article 2, point 2, de la directive 2003/4. Plus généralement, il se pose la question de savoir dans quelle mesure les juridictions sont soumises aux obligations édictées par cette directive et, partant, à celles qui sont édictées par 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 (ci-après la « convention d'Aarhus »), en matière d'octroi à des particuliers, à leur demande, d'un accès à des informations environnementales.

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 2003, L 41, p. 26).

II. Le cadre juridique

A. Le droit international

3. La convention d'Aarhus est une convention internationale qui a pour objet d'accorder au public des droits et d'imposer à ses signataires et à leurs autorités publiques des obligations concernant l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice en matière d'environnement. Elle a été signée par ce qui était alors la Communauté européenne en 1998 et a par la suite été approuvée par la décision 2005/370/CE du Conseil³.

4. Le préambule de la convention d'Aarhus prévoit, notamment, ce qui suit :

« Cherchant par là à favoriser le respect du principe de l'obligation redditionnelle et la transparence du processus décisionnel et à assurer un appui accru du public aux décisions prises dans le domaine de l'environnement ;

Reconnaissant qu'il est souhaitable que la transparence règne dans toutes les branches de l'administration publique et invitant les organes législatifs à appliquer les principes de la présente convention dans leurs travaux [...] »

5. L'article 2 de la convention d'Aarhus définit l'expression « autorité publique » en ces termes :

« a) l'administration publique à l'échelon national ou régional ou à un autre niveau ;

b) les personnes physiques ou morales qui exercent, en vertu du droit interne, des fonctions administratives publiques, y compris des tâches, activités ou services particuliers en rapport avec l'environnement ;

c) toute autre personne physique ou morale assumant des responsabilités ou des fonctions publiques ou fournissant des services publics en rapport avec l'environnement sous l'autorité d'un organe ou d'une personne entrant dans les catégories visées aux points a) et b) ci-dessus ;

d) les institutions de toute organisation d'intégration économique régionale visée à l'article 17 qui est partie à la présente convention.

La présente définition n'englobe pas les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs. »

B. Le droit de l'Union

6. La directive 2003/4 a remplacé la directive 90/313/CEE⁴ du Conseil afin d'aligner le droit de l'Union sur le texte de la convention d'Aarhus et de supprimer les disparités entre les dispositions législatives des États membres en matière d'accès aux informations environnementales détenues par les autorités publiques⁵.

3 Décision 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 2005, L 124, p. 1) (ci-après la « décision d'Aarhus »).

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

5 Considérants 6 et 7 de la directive 2003/4.

7. Aux termes de l'article 1^{er} de la directive 2003/4, les objectifs de cette directive sont, premièrement, « 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 » et, deuxièmement, « 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 ».

8. Aux termes de l'article 2, point 2, de la directive 2003/4, on entend par :

« "autorité publique" :

- a) le gouvernement ou toute autre administration publique, y compris les organes consultatifs publics, au niveau national, régional ou local ;
- b) toute personne physique ou morale qui exerce, en vertu du droit interne, des fonctions administratives publiques, y compris des tâches, activités ou services spécifiques en rapport avec l'environnement, et
- c) toute personne physique ou morale ayant des responsabilités ou des fonctions publiques, ou fournissant des services publics, en rapport avec l'environnement, sous le contrôle d'un organe ou d'une personne visé(e) au point a) ou b).

Les États membres peuvent prévoir que la présente définition n'inclut pas les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs. Les États membres peuvent exclure ces organes ou institutions si, à la date d'adoption de la présente directive, leurs dispositions constitutionnelles ne prévoient pas de procédure de recours au sens de l'article 6 ».

C. Le droit irlandais

9. Les European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007-2018 (S. I. n° 133 de 2007 et S. I. n° 309 de 2018) (ci-après les « règlements AIE ») transposent les dispositions de la directive 2003/4 en droit irlandais. L'article 3, paragraphe 1, des règlements AIE transpose en substance l'article 2, point 2, de cette directive.

10. Aux termes de l'article 3, paragraphe 2, des règlements AIE, l'Irlande exclut de la définition de l'« autorité publique » « tout organe agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs ».

III. Les faits, la procédure au principal et la question préjudicielle

11. Le 25 février 2016, la High Court (Haute Cour) a rendu son jugement dans l'affaire Balz & Heubach v An Bord Pleanala ([2016] IEHC 134). Cette affaire portait sur la contestation de la délivrance, par un organisme public, d'un permis de construire en vue de la construction d'éoliennes dans le comté de Cork (Irlande).

12. Le 9 juillet 2016, Friends of the Irish Environment (ci-après la « requérante ») a écrit au Central Office of the High Court (greffe de la Haute Cour, Irlande) pour demander des copies des mémoires, des déclarations sous serment, des pièces et des observations écrites déposés par toutes les parties ainsi que des ordonnances définitives dans cette affaire (ci-après le « dossier judiciaire »). Cette demande a été introduite en application de la convention d'Aarhus, de la directive 2003/4 et des règlements AIE. À la date de ladite demande, aucun appel dirigé contre le jugement Balz & Heubach v An Bord Pleanala n'était pendante.

13. La gestion du greffe de la High Court (Haute Cour) est confiée à un greffier nommé par le Service des juridictions. Après consultation du président de la High Court (Haute Cour), le Service des juridictions a rejeté la demande de la requérante le 13 juillet 2016. Il a notamment fondé cette décision sur le fait que les règlements AIE ne couvraient pas « les procédures judiciaires ou les documents juridiques produits dans des procédures judiciaires ».

14. Le 18 juillet 2016, la requérante a demandé au Service des juridictions de réexaminer sa décision. N'ayant pas reçu de réponse dans un délai déterminé, la requérante était autorisée à former un recours devant le Commissioner for Environmental Information (commissaire à l'information environnementale, Irlande, ci-après le « défendeur »). Elle a introduit son recours le 15 septembre 2016.

15. Le 19 juin 2017, le défendeur a écrit à la requérante qu'une décision avait déjà été rendue dans une affaire similaire (affaire CEI/15/0008, An Taisce & The Courts Service). Tout en soulignant que chaque affaire serait examinée sur le fond, le défendeur a demandé à la requérante d'indiquer les éventuelles raisons qui justifieraient une décision différente en ce qui concerne sa demande d'accès au dossier judiciaire dans l'affaire Balz & Heubach v An Bord Pleanála.

16. Dans sa réponse du 26 juillet 2017, la requérante a communiqué les motifs pour lesquels elle maintenait son recours.

17. Le 31 juillet 2017, le défendeur a rejeté le recours. Il a conclu que le Service des juridictions détenait les dossiers demandés, y compris ceux qui étaient afférents à une procédure clôturée, dans le cadre de son action dans l'exercice de pouvoirs judiciaires pour le compte du pouvoir judiciaire. Partant, le Service des juridictions n'était pas une « autorité publique » au sens de l'article 3, paragraphe 1, des règlements AIE.

18. La requérante a attaqué cette décision devant la High Court (Haute Cour). Elle considère que la dérogation en faveur des organes ou institutions agissant dans l'exercice de « pouvoirs judiciaires », qui est prévue à l'article 2, point 2, de la directive 2003/4 et qui a été transposée à l'article 3, paragraphe 1, des règlements AIE, ne couvre pas les dossiers d'affaires clôturées.

19. Éprouvant des doutes quant à l'interprétation correcte de l'article 2, point 2, de la directive 2003/4, la High Court (Haute Cour) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« Le contrôle de l'accès aux dossiers judiciaires afférents à des procédures dans lesquelles une décision définitive a été rendue, le délai d'appel a expiré et qu'aucun appel ou autre demande n'est pendant, mais dans lesquelles, dans des circonstances particulières, d'autres demandes restent possibles, constitue-t-il l'exercice de "pouvoirs judiciaires" au sens de l'article 2, point 2, de la directive [2003/4] ? »

20. Des observations écrites ont été déposées par la requérante, le défendeur, le Service des juridictions, l'Irlande et le gouvernement polonais ainsi que par la Commission européenne. Ces parties ont également été entendues en leurs observations orales lors de l'audience qui s'est tenue le 16 septembre 2020.

IV. Analyse

21. Les présentes conclusions sont structurées de la manière suivante. Je commencerai par examiner le champ d'application de l'article 2, point 2, de la directive 2003/4 (A). Je me pencherai ensuite sur le point de savoir quand une « autorité publique » agit dans l'exercice de « pouvoirs judiciaires » (B). À la lumière de ces développements, j'aborderai la question posée par la juridiction de renvoi (C). Enfin, je conclurai par plusieurs observations sur le contexte plus large (D).

22. La présente affaire concerne un organisme assez spécifique d'un État membre : le Courts Service of Ireland (Service des juridictions, Irlande). Dans ses observations présentées devant la Cour, cet organisme s'est décrit comme une « personne morale dotée de la personnalité juridique, dont les attributions sont bien distinctes » de celles des greffes irlandais. Ses activités comprennent le stockage, l'archivage et la gestion des dossiers judiciaires d'affaires (pendantes ou clôturées).

23. Le fait que la présente affaire concerne une structure institutionnelle relativement peu courante, qui existe dans un État membre dans lequel les juridictions nationales sont assistées par un organisme de droit privé créé à des fins spécifiques, ne devrait pas enlever à la question posée son caractère général. La gestion des dossiers des affaires, pendantes ou clôturées, peut, dans les différents États membres, être assignée à des organismes différents, selon un système allant de la gestion directe et du stockage des dossiers par chaque juridiction à la gestion centralisée des dossiers par d'autres institutions. Ces dernières institutions peuvent, pour leur part, aller du ministère de la Justice ou du Conseil national de la magistrature à d'autres organismes ou institutions spécialisés. La compétence des institutions peut même dépendre de l'état du dossier, les dossiers en cours étant gérés par les juridictions elles-mêmes et les dossiers clôturés étant, après un certain temps, transmis à un dépôt central.

24. En d'autres termes, la gestion des dossiers judiciaires peut revêtir différentes formes. C'est pourquoi il serait peu judicieux d'aborder la présente affaire et les questions soulevées par celle-ci sous l'angle d'un examen approfondi et technique du statut (relevant essentiellement du droit national) du Service des juridictions et de sa position spécifique dans l'architecture juridictionnelle nationale. Cette question est, en fait, secondaire.

25. La question essentielle qui doit être résolue en l'espèce est celle de savoir ce que recouvre précisément, dans l'économie de la directive 2003/4, la gestion des dossiers des affaires (en particulier, quels sont le type et la nature de cette activité) et si cette activité peut être considérée comme relevant de l'exercice de pouvoirs judiciaires, *quel que soit*, dans un premier temps, *l'organisme spécifique* de l'État membre qui assure cette gestion. Toutefois, un autre problème se cache derrière cette question : comment la précision (ou la dérogation) relative aux pouvoirs judiciaires qui résulte de l'article 2, point 2, second alinéa, de la directive 2003/4 s'articule-t-elle avec la partie principale de la définition de l'« autorité publique » qui figure au premier alinéa, sous a) à c), de cette disposition ? Quels sont les organes ou parties de structures des États membres qui sont visés par la directive 2003/4 ? Nous touchons là à l'aspect qui est effectivement crucial en l'espèce : les juridictions sont-elles des « autorités publiques » au sens de l'article 2, point 2, de cette directive, de sorte qu'elles pourraient être soumises à l'obligation d'accorder l'accès aux « informations environnementales » en vertu des articles 1^{er} et 3 de ladite directive ?

26. Il est nécessaire de désassembler la matriochka constituée par cette définition comme on le ferait pour toute autre poupée russe : couche après couche, tâche à laquelle je m'attelle maintenant.

A. Le champ d'application de l'article 2, point 2, de la directive 2003/4

27. L'article 2, point 2, de la directive 2003/4 énonce la définition de l'« autorité publique ». Dans un premier alinéa, il détermine, sous a) et b), les organes et institutions de l'État auxquels s'appliquent les obligations qui incombent aux « autorités publiques ». Ceux-ci sont axés sur la notion de « gouvernement », à la lettre a), et de personnes exerçant « des fonctions administratives publiques [...] en rapport avec l'environnement », à la lettre b). Cette directive comporte ensuite, à la lettre c), une clause « résiduelle » relative à toute « personne physique ou morale [...] sous le contrôle d'un organe ou d'une personne » visé(e) sous a) ou b).

28. La structure de cette définition énoncée au premier alinéa de l'article 2, point 2, de la directive 2003/4 est ainsi celle d'une liste positive d'entités. Cette liste est suivie d'un second alinéa qui, à sa première phrase, prévoit une dérogation au champ d'application de cette directive pour les organes ou les institutions « agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs ». En vertu de sa seconde phrase, les organes et les institutions exerçant de tels pouvoirs peuvent alors, dans certaines circonstances, être également exclus du champ d'application des dispositions de ladite directive sur les recours juridictionnels.

29. Toutes les parties à l'affaire au principal s'accordent sur le fait que le contrôle sur le dossier d'une affaire pendant le déroulement de la procédure implique l'exercice de « pouvoirs judiciaires ». Tant que le dossier d'une affaire demeure « ouvert », les juridictions seraient soustraites au champ d'application de la directive 2003/4.

30. La question qui est litigieuse est celle de savoir si les dossiers judiciaires sont détenus par le Service des juridictions dans l'exercice de « pouvoirs judiciaires » après que les décisions définitives ont été rendues et que tous les recours ont été épuisés. Si tel était le cas, ces dossiers demeureraient en dehors du champ d'application de la directive 2003/4.

31. Se fondant sur l'arrêt *Flachglas Torgau*⁶, la requérante fait valoir que la notion d'« autorité publique » figurant à l'article 2, point 2, de la directive 2003/4 doit être considérée comme visant, en principe, tous les organes ou institutions de l'État, sous réserve que la fonction soit exercée au moment de l'introduction de la demande d'accès. En d'autres termes, selon cette interprétation, la première phrase du second alinéa l'emporte sur les délimitations structurelles résultant du premier alinéa. De l'avis de la requérante, toute activité dans l'exercice de « pouvoirs judiciaires » est soumise à une limitation temporelle, en ce sens que les organes ou institutions ne peuvent être considérés comme exclus du champ d'application de la directive 2003/4 que tant qu'il peut effectivement être constaté qu'ils agissent dans l'exercice de tels pouvoirs. La Commission partage dans une large mesure cet avis, mais recommande une « appréciation au cas par cas » de la demande d'accès individuelle.

32. Le défendeur, le Service des juridictions, l'Irlande et le gouvernement polonais privilégient une interprétation consistant essentiellement en une approche plutôt « institutionnelle » de la définition de l'organisme concerné. Le premier alinéa et la première phrase du second alinéa de l'article 2, point 2, de la directive 2003/4 doivent être lus, selon ces parties, en combinaison avec la définition institutionnelle figurant au premier alinéa de l'article 2, point 2, de cette directive. Dans le cadre de cette définition, les juridictions seraient alors toujours exclues, en tant qu'institutions, du premier alinéa de l'article 2, point 2, de ladite directive et donc du champ d'application de la même directive, puisqu'elles agissent toujours dans l'exercice de « pouvoirs judiciaires ».

⁶ Arrêt du 14 février 2012 (C-204/09, EU:C:2012:71).

33. Même si aucune des parties à la procédure ne l'a expressément invoquée, il existe également une troisième possibilité, qui nuance légèrement l'approche institutionnelle. Il s'agit d'une interprétation qui permet d'assortir immédiatement d'une réserve, sur le fondement de la première phrase du second alinéa de l'article 2, point 2, de la directive 2003/4, les constatations opérées en ce qui concerne la désignation institutionnelle du premier alinéa de cette disposition, eu égard aux activités particulières de l'organisme concerné à la date considérée. Elle pourrait ainsi être qualifiée d'interprétation principalement institutionnelle avec un ajustement ou un correctif fonctionnel.

34. Il semble donc y avoir trois interprétations possibles de la notion de « pouvoirs judiciaires » au sens de l'article 2, point 2, second alinéa, première phrase, de la directive 2003/4, lesquelles s'appliqueraient également, par conséquent, à toutes les définitions figurant à l'article 2, point 2, de cette directive, dans son ensemble : (i) une lecture « purement fonctionnelle », (ii) une lecture « principalement institutionnelle » et (iii) une lecture « institutionnelle assortie d'un correctif fonctionnel ».

35. Pour pouvoir formuler une proposition quant à celle de ces trois approches qu'il convient de privilégier, il faut résoudre plusieurs questions qui se posent logiquement au préalable. Tout d'abord, quelle est l'articulation exacte entre les premier et second alinéas de l'article 2, point 2, de la directive 2003/4 (1) ? Cela suppose une appréciation de la logique et de la structure du premier alinéa de cette disposition, avant de pouvoir faire appel à la dérogation relative aux activités dans l'exercice de « pouvoirs judiciaires » qui est prévue au second alinéa de ladite disposition (2). Après cela, il conviendra d'examiner en détail l'arrêt *Flachglas Torgau*⁷, invoqué par toutes les parties à l'appui de leurs interprétations (divergentes) de la notion de « pouvoirs judiciaires » (3). Ce n'est qu'ensuite que je pourrai en venir à l'analyse des trois interprétations possibles de la notion de « pouvoirs judiciaires » au sens de la directive 2003/4 (4).

1. L'articulation entre les premier et second alinéas de l'article 2, point 2, de la directive 2003/4

36. Dans leurs observations, toutes les parties à la présente procédure consacrent des développements détaillés à l'interprétation de la notion de « pouvoirs judiciaires ». Cela est certes compréhensible, dans la mesure où cette notion est effectivement mentionnée plus particulièrement dans la question posée par la juridiction de renvoi. Toutefois, la notion de « pouvoirs judiciaires » n'est qu'une partie de la définition plus large de l'« autorité publique » qui est énoncée à l'article 2, point 2, de la directive 2003/4. Elle figure au second alinéa de cette disposition à titre de réserve, de précision, voire de dérogation. Il convient de commencer par examiner l'articulation, moins évidente, entre les premier et second alinéas de l'article 2, point 2, de cette directive.

37. À titre liminaire, il convient de préciser quelle est l'articulation entre la première phrase de l'article 2, point 2, second alinéa, de la directive 2003/4 et la seconde phrase de cet alinéa. La première phrase du second alinéa de cette disposition apparaît à la fin d'un passage définissant l'« autorité publique » et elle renvoie spécifiquement au premier alinéa de ladite disposition pour expliquer quel est le champ d'application de celui-ci. La seconde phrase du même alinéa renvoie, quant à elle, à la première phrase de celui-ci pour délimiter la portée de l'exclusion de la procédure de recours au sens de l'article 6 de cette directive. Ce que la disposition en question n'indique pas, c'est comment il convient de lire ces deux phrases : est-il nécessaire d'en faire une lecture isolée en lien avec le champ d'application du premier alinéa de la même disposition ? Ou bien, ainsi que la requérante l'a fait valoir lors de l'audience, les deux phrases doivent-elles être lues ensemble pour établir un sens global (et prédominant) du second alinéa de l'article 2, point 2, de la directive 2003/4 ?

38. Il me semble que les deux phrases de l'article 2, point 2, second alinéa, de la directive 2003/4 doivent être lues indépendamment l'une de l'autre.

⁷ Arrêt du 14 février 2012 (C-204/09, EU:C:2012:71).

39. En dehors du fait que les deux phrases de l'article 2, point 2, second alinéa, de la directive 2003/4 se réfèrent aux mêmes organes ou institutions, il n'y a pas de conjonction ou d'autre lien réunissant ces deux phrases. Elles concernent et sont applicables à des situations distinctes. De plus, la Cour a déjà précisé que la seconde phrase de cette disposition n'a ni pour objet ni pour effet de limiter la faculté, conférée aux États membres par la première phrase de ladite disposition, d'exclure du champ d'application de la directive 2003/4 les organes ou les institutions « agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs »⁸. Cette seconde phrase était davantage destinée à régler le cas particulier de certaines autorités nationales dont les décisions, à la date d'adoption de la directive 2003/4, ne pouvaient pas, selon le droit national en vigueur, faire l'objet de recours conformes aux exigences de celle-ci. Ainsi que l'Irlande l'a confirmé lors de l'audience, ce n'est pas le cas dans cet État membre ; il appartient cependant à la juridiction de renvoi de le vérifier.

40. La construction interne du second alinéa de l'article 2, point 2, de la directive 2003/4 ayant été clarifiée, il faut à présent examiner l'articulation entre la première phrase du second alinéa (la réserve relative aux « pouvoirs judiciaires ») et le premier alinéa de l'article 2, point 2, de la directive 2003/4. Eu égard à la position de la première phrase du second alinéa de ladite disposition dans l'économie de cette dernière, il est manifeste que ses effets dépendent de l'applicabilité du premier alinéa. Cela signifie que l'exigence consistant à être une « autorité publique », au sens de la définition figurant au premier alinéa de l'article 2, point 2, de cette directive, s'applique logiquement *avant* la question de savoir si cette « autorité publique » bénéficie de l'exclusion prévue à la première phrase du second alinéa de l'article 2, point 2, de ladite directive.

41. Par conséquent, il est nécessaire de préciser quelles sont la logique et la structure du premier alinéa de l'article 2, point 2, de la directive 2003/4. Après tout, si les juridictions ne relevaient pas de la définition de l'« autorité publique » figurant au premier alinéa de cette disposition, les éventuels effets restrictifs ou de neutralisation du second alinéa de cette définition seraient dépourvus d'objet.

2. Les juridictions sont-elles des « autorités publiques » au sens de l'article 2, point 2, de la directive 2003/4 ?

42. La requérante et la Commission sont d'avis que les juridictions (d'un État membre) relèvent de la définition de l'« autorité publique » figurant à l'article 2, point 2, premier alinéa, de la directive 2003/4.

43. À titre liminaire, il y a lieu de rappeler que si la directive 2003/4 ne pouvait sans doute pas être considérée comme une transposition complète de la convention d'Aarhus au moment de son adoption, étant donné qu'elle était antérieure à l'approbation de cette convention par l'Union européenne en 2005, ladite convention fait désormais partie intégrante de l'ordre juridique de l'Union⁹. La Cour a ainsi reconnu que les co-législateurs ont entendu assurer la « compatibilité » entre la directive 2003/4 et la convention d'Aarhus¹⁰. Aux fins de l'interprétation de cette directive, il y a dès lors lieu de tenir compte du texte et de l'objet de la convention d'Aarhus¹¹.

44. Dans la présente affaire, cela signifie qu'il convient d'interpréter l'article 2, point 2, de la directive 2003/4 à la lumière de l'article 2, point 2, de la convention d'Aarhus. Les deux dispositions définissent la notion d'« autorité publique ». Elles délimitent ainsi leur champ d'application de manière similaire. Toutefois, un examen plus approfondi révèle que, en partie, elles le font dans une mesure différente.

⁸ Arrêt du 14 février 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, point 48).

⁹ Arrêt du 8 mars 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, point 30).

¹⁰ Arrêt du 14 février 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, point 31 et jurisprudence citée). Voir également considérant 5 de la directive 2003/4 et la déclaration annexée à la décision d'Aarhus.

¹¹ Arrêt du 19 décembre 2013, Fish Legal et Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, point 37 et jurisprudence citée).

45. La lettre a) de l'article 2, point 2, premier alinéa, de la directive 2003/4 vise « le gouvernement ou toute autre administration publique, y compris les organes consultatifs publics, au niveau national, régional ou local ». La lettre a) de l'article 2, point 2, premier alinéa, de la convention d'Aarhus vise pour sa part « l'administration publique à l'échelon national ou régional ou à un autre niveau ». La raison de cette différence de formulation ne ressort ni du texte ni des travaux préparatoires de ces instruments.

46. En revanche, la lettre b) de l'article 2, point 2, premier alinéa, de la directive 2003/4 et la lettre b) de l'article 2, point 2, premier alinéa, de la convention d'Aarhus sont quasiment des copies conformes. Elles visent toutes deux les personnes physiques ou morales qui exercent, « en vertu du droit interne, des fonctions administratives publiques, y compris des tâches, activités ou services » particuliers en rapport avec l'environnement. Une comparaison entre les lettres c) des deux instruments mène au même constat. Là encore, la formulation est à peu près équivalente. Elle vise toute personne physique ou morale ayant « des responsabilités ou des fonctions publiques, ou fournissant des services publics, en rapport avec l'environnement », sous le contrôle d'un organe ou d'une personne visé(e) au point a) ou b). En d'autres termes, cette disposition contient une « clause de non-externalisation ».

47. À titre surabondant, deux autres différences apparaissent quant au champ d'application. Premièrement, l'article 2, point 2, second alinéa, de la convention d'Aarhus indique que la définition positive figurant dans cet article « n'englobe pas les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs ». En d'autres termes, la formulation est *impérative*. La première phrase de l'article 2, point 2, second alinéa, de la directive 2003/4 emploie en revanche des termes *facultatifs* (« peuvent prévoir »). Elle donne ainsi aux États membres la possibilité de prévoir une limitation du champ d'application dans leur droit national. Deuxièmement, la seconde phrase de l'article 2, point 2, second alinéa, de cette directive, qui n'est certes pas déterminante dans la présente affaire¹², ne trouve pas d'équivalent dans la convention d'Aarhus.

48. Quelle est l'incidence de tout cela sur la question de savoir si les juridictions, en tant qu'institutions, relèvent de l'une des trois lettres de l'article 2, point 2, premier alinéa, de la directive 2003/4 ?

49. Aucune des parties n'a directement pris position sur cette question. Lors de l'audience, la requérante et la Commission se sont bornées à ranger les juridictions sous la lettre a) de l'article 2, point 2, premier alinéa, de la directive 2003/4 comme relevant de la notion de « gouvernement ». Le Service des juridictions a, en revanche, expliqué que les juridictions n'exercent normalement pas de « fonctions gouvernementales » au sens traditionnel de cette expression et qu'elles n'exercent pas non plus de « fonctions administratives [...] en rapport avec l'environnement » au sens de la lettre b) de l'article 2, point 2, premier alinéa, de cette directive. En outre, étant donné que la lettre c) de cette disposition vise toute personne « sous le contrôle » d'une autorité relevant des lettres a) ou b) de ladite disposition, les juridictions pouvaient difficilement relever de cette lettre.

50. J'ai quelques difficultés à inclure les « juridictions » dans le champ d'application de la lettre a) de l'article 2, point 2, premier alinéa, de la directive 2003/4. Certes, les juridictions pourraient effectivement être, dans certains cas relativement limités, des personnes morales qui exercent, « en vertu du droit interne, des fonctions administratives publiques » au sens de la lettre b) de l'article 2, point 2, premier alinéa, de cette directive.

51. D'une part, la notion, prise isolément, d'« administration publique » (« government » dans la version en langue anglaise), qui figure à l'article 2, point 2, premier alinéa, sous a), de la convention d'Aarhus, pourrait être comprise, dans une acception étroite, comme englobant uniquement le pouvoir exécutif au sens large, à l'exclusion des pouvoirs judiciaires et législatifs. Toutefois, si l'accent

¹² Comme cela a été expliqué en détail au point 39 des présentes conclusions.

était mis, plus précisément, sur la notion d'« administration » qui est inhérente à celle d'« administration publique » et si celle-ci était lue à la lumière du préambule de cette convention aux fins de la nécessité de la transparence « dans toutes les branches de l'administration publique », il pourrait être affirmé que la notion d'« administration publique » devrait englober tous les ensembles de principes et de règles qui déterminent la façon dont un État est organisé¹³. Si cette interprétation était retenue, ladite convention pourrait peut-être être lue, tout au moins au regard de son libellé, comme s'appliquant à toute autorité publique d'un État, y compris les juridictions.

52. D'autre part, il serait difficile de lire la lettre a) de l'article 2, point 2, premier alinéa, de la directive 2003/4 conformément à ces implications plus larges de la notion d'« administration », étant donné que la définition qui y figure lie spécifiquement le « gouvernement » à « toute autre administration publique, y compris les organes consultatifs publics, au niveau national, régional ou local ». Quel sens cela aurait-il d'ajouter « gouvernement *ou* toute autre administration publique », si la notion de « gouvernement » devait être comprise comme incluant déjà tous les pouvoirs d'un État ? L'autre catégorie, constituée par « toute autre administration publique, y compris les organes consultatifs publics, au niveau national, régional ou local », serait totalement redondante. De même, le guide d'application de la convention d'Aarhus lie la notion d'« administration publique » au « pouvoir politique »¹⁴.

53. De surcroît, si une plus grande importance est attachée au fait que la convention d'Aarhus privilégie la « transparence du processus décisionnel » et au fait que la Cour interprète cette expression comme visant uniquement les « autorités administratives »¹⁵, il est difficile de concevoir une interprétation de la lettre a) de l'article 2, point 2, premier alinéa, de la directive 2003/4 si elle est alignée sur les objectifs de cette convention, qui irait au-delà du processus décisionnel au niveau politique (et administratif). Par conséquent, s'il peut être admis que la lettre a) de l'article 2, point 2, premier alinéa, de cette directive s'applique aux activités administratives des juridictions, il est beaucoup plus difficile d'interpréter cette lettre a) comme s'appliquant également aux juridictions elles-mêmes.

54. À l'inverse, je considère que la lettre b) de l'article 2, point 2, premier alinéa, de la directive 2003/4 autorise une interprétation empreinte de plus de flexibilité. Cette lettre visait à couvrir « toute personne physique ou morale qui exerce [...] des fonctions administratives publiques, y compris des tâches, activités ou services spécifiques en rapport avec l'environnement ». L'emploi des termes « y compris » indique qu'il n'est pas nécessaire que la personne exerçant de telles fonctions se livre à des activités dans le domaine de l'environnement¹⁶. Une telle personne peut le faire, mais il n'y a pas d'obligation à cet égard. Certes, les « fonctions administratives publiques » sont généralement associées à l'exercice ordinaire de la puissance publique et non au règlement des litiges par le pouvoir judiciaire d'un État. Toutefois, l'architecture juridictionnelle d'un État membre peut être telle qu'il se produit des situations dans lesquelles des juridictions exercent de telles activités, si bien qu'un organe ou une institution, appelé juridiction d'un point de vue institutionnel, n'exerce en fait pas de fonction juridictionnelle en ce qui concerne une activité déterminée¹⁷.

13 Voir également considérant 7 du règlement (CE) n° 1367/2006, du Parlement européen et du Conseil, du 6 septembre 2006, concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (JO 2006, L 264, p. 13), qui applique la convention d'Aarhus aux institutions et organes de l'Union et relève que la « convention d'Aarhus définit les autorités publiques de manière large ».

14 Voir *La Convention d'Aarhus : Guide d'application*, p. 46. Sur le statut du guide, voir arrêt du 19 décembre 2013, Fish Legal et Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, point 38).

15 Voir arrêt du 14 février 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, point 40).

16 Voir également *La Convention d'Aarhus : Guide d'application*, p. 46.

17 Voir, par exemple, arrêt du 27 avril 2006, Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, EU:C:2006:254, point 17).

55. Dans l'ensemble, je pars de l'idée que la finalité générale et l'esprit de la convention d'Aarhus devraient limiter toute créativité interprétative pour ce qui est de la définition de l'« autorité publique ». Si l'objectif général de l'instrument est d'accroître la participation du public au processus décisionnel et le respect du principe de l'obligation redditionnelle *dans le domaine de l'environnement* (comme l'indique le préambule de la convention d'Aarhus), l'instrument devrait logiquement couvrir les types d'organes ou d'institutions devant lesquels un tel processus décisionnel se déroule effectivement. Il s'agit du processus décisionnel envisagé a priori et de manière abstraite, sur le plan institutionnel, non pas en amont dans le cadre du pouvoir législatif (où les règles applicables à ce processus décisionnel sont élaborées), ni en aval en cas de contrôle juridictionnel (où la légalité d'une décision rendue peut être contrôlée et où, en cas d'irrégularités, elle est généralement renvoyée à l'autorité publique pour une nouvelle décision).

56. Toutefois, si une catégorisation devait être effectuée, j'estime que la lettre b) de l'article 2, point 2, premier alinéa, de la directive 2003/4 serait celle « qui convient le mieux ». Cela est particulièrement vrai si elle est comparée à la formulation beaucoup plus restrictive de la lettre a) de cette disposition. Je ne suis pas convaincu que la requérante ou la Commission aient présenté une argumentation suffisamment solide pour répondre par l'affirmative à la question consistant à savoir si l'article 2, point 2, premier alinéa, de directive 2003/4 visait en fait à inclure les juridictions des États membres dans les « autorités publiques ». Toutefois, je suis prêt à admettre que les institutions qui ont le terme « juridiction » inscrit à leur fronton peuvent effectivement être chargées d'exercer, « en vertu du droit interne, des fonctions administratives publiques » pour ce qui est de certaines de leurs activités.

57. En quoi le second alinéa de l'article 2, point 2, de la directive 2003/4 complète-t-il ce tableau, brossé jusqu'à présent exclusivement sur la base du premier alinéa de cette disposition ? Avant d'aborder cette question, il est nécessaire, dans la mesure où toutes les parties citent l'arrêt du 14 février 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71), pour établir le sens du second alinéa, et en particulier de la notion de « pouvoirs judiciaires », d'analyser d'abord cet arrêt en détail.

3. L'arrêt Flachglas Torgau

58. Les faits à l'origine de l'arrêt du 14 février 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71), sont les suivants. Le législateur allemand avait invoqué l'article 2, point 2, second alinéa, première phrase, de la directive 2003/4 pour prévoir, dans son droit national, que les *ministères* fédéraux intervenant dans le cadre de la procédure législative ne sont pas tenus de divulguer des informations environnementales relatives à cette procédure. La Cour a été invitée à vérifier cette mise en œuvre en droit allemand et à indiquer à quel moment un tel ministère pouvait être soustrait au champ d'application du droit d'accès aux informations environnementales qui résulte de cette directive.

59. La Cour a jugé que le contexte, l'objet et les finalités de la convention d'Aarhus et de la directive 2003/4 établissaient que l'intention de leurs auteurs était que ces instruments visent les « autorités publiques » uniquement dans la mesure où elles agissent en qualité d'autorités administratives détenant des informations environnementales dans l'exercice de leurs fonctions¹⁸. Cela découlait de l'article 2, point 2, second alinéa, de la directive 2003/4, étant donné que l'objet de la première phrase de cette disposition, lu en combinaison avec la convention d'Aarhus, était d'autoriser les États membres à exclure du champ des autorités publiques les organes ou les institutions agissant dans l'exercice de « pouvoirs judiciaires ou législatifs »¹⁹. Pour tenir compte de la pluralité des processus liés à la spécificité des organes législatifs et judiciaires des États membres²⁰, cette dérogation aux règles générales en matière d'accès devait être interprétée de manière « fonctionnelle »²¹.

18 Arrêt du 14 février 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, points 40 et 48).

19 Arrêt du 14 février 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, points 40 à 42).

20 Arrêt du 14 février 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, points 44, 49 et 50).

21 Arrêt du 14 février 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, point 49).

60. Dans le cas de la dérogation prévue par le droit allemand pour un ministère participant à la procédure législative, cette fonction cessait au « terme » de cette procédure. À ce moment-là, la dérogation au principe du droit d'accès aux « informations environnementales », figurant à l'article 1^{er} de la directive 2003/4, n'était plus justifiée²².

61. La requérante et la Commission suggèrent une « lecture croisée » de ce dernier élément temporel de la dérogation relative à l'exercice de « pouvoirs judiciaires ». En termes simples, elles soutiennent que « les législateurs ne sont des législateurs que tant que le processus législatif est en cours », de sorte que « les juridictions ne devraient être des juridictions que tant qu'une affaire est pendante ».

62. Ce raisonnement méconnaît cependant un élément factuel relativement important de l'arrêt du 14 février 2012, Flachglas Torgau (C-204/19, EU:C:2012:71). Le ministère fédéral en cause était manifestement une « autorité publique », au sens de la définition figurant à l'article 2, point 2, premier alinéa, de la directive 2003/4, au moment du dépôt de la demande d'informations. L'élément *institutionnel* de la définition était manifestement présent. C'est seulement grâce à la dérogation relative aux « pouvoirs législatifs » qu'il pouvait échapper temporairement à ce champ d'application. Ainsi, un organisme entrant clairement « dans le champ d'application » était autorisé à être « hors du champ d'application » et la question était de savoir « pendant combien de temps » il pouvait rester exclu. C'est dans ce contexte que la Cour a retenu l'« interprétation fonctionnelle » de l'article 2, point 2, second alinéa, première phrase, de cette directive, étant donné que, au moment où il agissait dans l'exercice de « pouvoirs législatifs », le ministère n'agissait pas en tant qu'« autorité administrative »²³.

63. C'est cette « double identité » ou ce « statut mixte » du ministère que la Cour a entendu reconnaître. Cela signifie qu'un organisme pourrait *structurellement* être considéré comme étant une branche du pouvoir exécutif, et donc être soumis à la directive 2003/4, tout en se livrant *fonctionnellement* à des activités qui s'inscrivent dans le cadre de la « procédure législative » protégée et qui ne relèvent pas du champ d'application de cette directive. En termes simples, l'arrêt du 14 février 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71), a établi, en substance, que ce qui était « institutionnellement inclus » pouvait être, temporairement, « fonctionnellement exclu ».

64. Toutefois, ainsi que le font valoir la requérante et la Commission, il est tout à fait différent d'interpréter la notion d'« autorité publique » au sens de l'article 2, point 2, de la directive 2003/4 (ainsi que, d'ailleurs, au sens de la convention d'Aarhus) comme commandant intrinsèquement une « interprétation fonctionnelle », indépendamment de la nature « structurelle » de l'organisme concerné. Suivre cette interprétation reviendrait à méconnaître la liste de définitions positives qui figure à l'article 2, point 2, premier alinéa, de cette directive. Cela réduirait toute appréciation au regard de cette disposition à l'application d'un unique critère de « fonctionnalité », en élevant l'exception au rang de seule condition pour parvenir à une conclusion ultime en ce qui concerne le statut de l'institution ou de l'organe concerné. En d'autres termes, la première phrase du second alinéa serait appliquée d'une façon diamétralement opposée à la manière dont elle a été appliquée dans l'affaire Flachglas Torgau : non pas pour permettre une exclusion temporaire, liée à la fonction, mais pour aboutir à une extension institutionnelle radicale du champ d'application de ladite directive.

65. En résumé, la Cour n'a pas indiqué dans l'arrêt du 14 février 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71), à mon sens, que l'intégralité de la définition figurant à l'article 2, point 2, de la directive 2003/4 était purement « fonctionnelle », sans qu'il soit tenu compte de la dimension institutionnelle du premier alinéa de cette disposition. Cette dimension de la définition n'était tout simplement pas pertinente dans cette affaire, dès lors qu'un ministère était manifestement une

22 Arrêt du 14 février 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, points 55 et 56).

23 Arrêt du 14 février 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, points 40 et 49).

« autorité publique » au sens de l'article 2, point 2, de cette directive. L'aspect fonctionnel de la dérogation relative aux pouvoirs législatifs a seulement été utilisé dans un second temps, pour exclure temporairement ce qui aurait été compris sinon, et non pas dans un premier temps, pour définir ce qui relèverait a priori de la définition.

4. Les options

66. Par conséquent, ni l'arrêt du 14 février 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71), s'il est lu dans son contexte, ni, en fait, le texte de l'article 2, point 2, de la directive 2003/4 n'étaient l'approche « purement fonctionnelle » préconisée par la requérante et par la Commission, qui a été exposée au point 31 des présentes conclusions. L'article 2, point 2, second alinéa, première phrase, de cette directive ne saurait être interprété comme l'emportant sur la définition « structurelle » figurant au premier alinéa de cette disposition.

67. Les deux options qui subsistent ont été exposées aux points 32 et 33 des présentes conclusions : l'option « institutionnelle » et l'option « institutionnelle assortie d'un correctif fonctionnel ». Les juridictions pourraient-elles être incluses dans la première partie de la définition, c'est-à-dire être des « autorités publiques » au sens de l'une des lettres de l'article 2, point 2, premier alinéa, de la directive 2003/4 ? La différence n'est pas de pure forme : si les juridictions n'étaient pas, d'abord, « structurellement » incluses au titre de l'une des lettres de l'article 2, point 2, premier alinéa, de cette directive, il ne serait pas nécessaire de les exclure « fonctionnellement » ensuite, par l'effet de l'article 2, point 2, second alinéa, de ladite directive.

68. La différence pratique entre les deux approches tient au fait que, dans le cadre de l'approche « institutionnelle », les juridictions seraient toujours exclues, en tant qu'institutions, du champ d'application de la directive 2003/4. Dans le cadre de l'approche « institutionnelle assortie d'un correctif fonctionnel », la fonction exercée par une juridiction importerait déjà pour sa définition au regard de l'article 2, point 2, premier alinéa, de cette directive.

69. Dans le cadre de cette dernière approche, si la notion de « fonctions administratives publiques » figurant à la lettre b) de l'article 2, point 2, premier alinéa, de la directive 2003/4 (et de la convention d'Aarhus) faisait l'objet d'une interprétation large, de manière à couvrir également les juridictions, ces institutions ne relèveraient, par conséquent, du champ d'application de cette directive que si elles ne jouent *pas* leur rôle ordinaire de pouvoir judiciaire. En d'autres termes, elles n'entreraient dans le champ d'application de ladite directive que si elles exercent des « fonctions administratives publiques ». Toutefois, ces organismes se verraient alors également reconnaître un « statut mixte », en ce sens qu'ils pourraient, à certains moments, relever du champ d'application de la même directive, lorsqu'ils exercent, en vertu du droit interne, des fonctions administratives publiques.

70. De manière générale, cette dernière approche apparaît préférable.

71. En premier lieu, l'« approche institutionnelle assortie d'un correctif fonctionnel » prend en compte, de manière flexible, la diversité institutionnelle des États membres. Elle revient à reconnaître la multiplicité des fonctions que les juridictions exercent dans le cadre de certains systèmes nationaux et permet ainsi d'inclure dans le champ d'application de la directive 2003/4 les juridictions des États membres pour tous les « actes administratifs » accomplis par ces organismes. Elle protège, à son tour, le processus juridictionnel en maintenant en dehors de ce champ d'application toutes les activités relevant de leurs pouvoirs en tant qu'organes juridictionnels²⁴, étant donné que cette fonction n'équivaut tout simplement pas à l'exercice de « fonctions administratives publiques ».

²⁴ Voir, pour une analyse similaire relative à l'article 15, paragraphe 3, TFUE, mes conclusions dans l'affaire Commission/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2016:994, points 52 à 64).

72. En deuxième lieu, à la différence de l'approche suggérée par le défendeur, le Service des juridictions, l'Irlande et le gouvernement polonais, une telle approche n'est pas tributaire des désignations structurelles formelles prévues par le droit national des États membres, lesquelles peuvent ne pas appréhender pleinement les activités de l'organisme concerné. Elle revient à reconnaître le fait que, en pratique, certaines institutions structurellement appelées juridictions peuvent parfois, pour une partie de leur activité, exercer effectivement des « fonctions administratives publiques », y compris celles relatives à l'environnement, au sens de l'article 2, point 2, premier alinéa, sous b), de la directive 2003/4.

73. Pour illustrer cette situation, imaginons qu'une juridiction décide de se faire construire un nouveau bâtiment. Une tour, par exemple. Une construction d'une telle envergure est susceptible d'imposer la prise en compte d'un certain nombre d'exigences environnementales. Une telle activité relève non pas des « pouvoirs judiciaires », mais des pouvoirs administratifs et impliquera vraisemblablement, dans ce cadre, des « fonctions administratives publiques, [...] en rapport avec l'environnement ». Cela peut également s'accompagner de l'obligation de faire droit à toute demande d'accès aux documents au titre de la directive 2003/4, ainsi que d'éventuelles obligations supplémentaires découlant de cette directive.

74. Certes, tout cela dépendrait de la configuration institutionnelle exacte d'un État membre. Il est possible que ce soit non pas, strictement parlant, la juridiction qui fasse construire les nouvelles installations, mais un ministère ou une autre autorité publique agissant pour son compte. Toutefois, à supposer que ce soit la juridiction, en tant que personne morale, qui fasse construire les nouveaux locaux, il peut être exigé de cette juridiction, pour cette *activité particulière*, qu'elle divulgue les « informations environnementales » relatives à cette construction, étant donné qu'elle agit dans l'exercice de pouvoirs administratifs.

75. En troisième lieu, une telle approche tient compte de la formulation large de la définition de l'« autorité publique », mais interprète cette formulation de manière raisonnable, en demeurant dans la logique et dans l'esprit de la convention d'Aarhus. À ce titre, elle encourage et autorise la participation du public dans les situations où le processus décisionnel en matière environnementale se déroule *effectivement*.

5. Conclusion intermédiaire

76. En résumé, la définition de l'article 2, point 2, de la directive 2003/4 ne devrait pas être analysée comme impliquant une interprétation purement « fonctionnelle » ou une interprétation purement « institutionnelle ». Au contraire, une *définition institutionnelle assortie d'un correctif fonctionnel* est proposée.

77. Cela implique, en substance, que les juridictions ou le pouvoir judiciaire d'un État membre *sont exclus* du champ d'application de la définition figurant à l'article 2, point 2, de la directive 2003/4, *à moins* qu'un organe juridictionnel n'exerce en fait des fonctions administratives publiques, vraisemblablement au sens de la lettre b) de cette disposition.

78. Cette appréciation est cependant déjà inhérente à la ligne de partage entre les « fonctions administratives » visées à l'article 2, point 2, premier alinéa, sous b), de la directive 2003/4 et, a contrario, les « fonctions juridictionnelles ». À cet égard, la réserve relative aux « pouvoirs judiciaires » figurant au second alinéa de la même disposition confirmerait tout au plus la conclusion à laquelle je suis déjà parvenu, mais ne constituerait pas une autre exclusion, contrairement à ce qui était le cas dans l'affaire Flachglas Torgau. En termes simples, il n'est pas nécessaire d'exclure à nouveau (temporairement) ce qui est déjà (de manière permanente) hors du champ d'application.

B. Les dossiers judiciaires et la fonction juridictionnelle

79. Cette conclusion soulève d'autres questions. La première question porte sur la distinction entre les activités de nature « judiciaire » et les activités exercées au titre de « pouvoirs administratifs ». En particulier, les dossiers judiciaires sont-ils toujours détenus ou gérés dans l'exercice de « pouvoirs judiciaires » ? La deuxième question tient à la manière dont il convient d'interpréter cette distinction de manière générale, en précisant notamment quelle est la fonction par défaut des juridictions, c'est-à-dire quelle est la règle et quelle est l'exception. La troisième question concerne l'écoulement du temps et ses conséquences pour ce qui est de l'accès à ces dossiers.

80. Premièrement, quand une fonction est-elle *juridictionnelle* ? Ni la notion de « fonctions administratives publiques » ni, d'ailleurs, celle de « pouvoirs judiciaires » ne sont définies dans la directive 2003/4 ou dans la convention d'Aarhus. Ces instruments ne fournissent pas non plus d'explications quant à l'intention du législateur qui sous-tend la distinction entre les fonctions exercées au titre de « pouvoirs administratifs »²⁵ et les fonctions exercées au titre de « pouvoirs judiciaires »²⁶.

81. Certes, des indications concernant cette ligne de partage pourraient être tirées d'autres domaines du droit (de l'Union), tels que le domaine de l'accès aux documents. Dans le cadre du règlement (CE) n° 1049/2001²⁷, l'exclusion des « documents rédigés » par la Commission « aux seules fins d'une procédure juridictionnelle » a été interprétée comme visant uniquement les documents ayant un « lien pertinent » avec une procédure juridictionnelle pendante devant les juridictions nationales ou devant le juge de l'Union²⁸, à moins que ces documents n'aient été rédigés dans le cadre d'un dossier « purement administratif »²⁹. Il a été jugé que cette dernière notion de matière « purement administrative » couvrait quant à elle les échanges de documents en dehors d'une procédure juridictionnelle³⁰ ainsi que les documents de travail³¹.

82. Des notions similaires figurent dans le règlement (UE) 2016/679³². Ce règlement comporte plusieurs exclusions de son champ d'application ou énonce que le traitement de données est licite en ce qui concerne les « juridictions agissant dans le cadre d'une fonction juridictionnelle ». Ainsi, le traitement de certaines catégories de données à caractère personnel, y compris les données sensibles, est autorisé lorsque « le traitement est nécessaire [...] chaque fois que des juridictions agissent dans le cadre de leur fonction juridictionnelle » [article 9, paragraphe 2, sous f), dudit règlement]. En outre, un délégué à la protection des données doit être désigné dans tous les cas où un traitement est effectué par une autorité ou un organisme publics, « à l'exception des juridictions agissant dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle » [article 37, paragraphe 1, sous a), du même règlement]. De même, les autorités de contrôle chargées de surveiller l'application du règlement 2016/679 ne sont pas compétentes pour contrôler les opérations de traitement effectuées par les « juridictions dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle » (article 55, paragraphe 3, de ce règlement). Ces exemples tendent manifestement à indiquer que les mêmes activités relèveraient du champ d'application dudit règlement si elles étaient exercées dans le cadre d'une fonction « administrative ».

25 Tels qu'ils ont été interprétés par la Cour dans l'arrêt du 14 février 2012, *Flachglas Torgau* (C-204/09, EU:C:2012:71, point 46).

26 Bien que le guide indique, de manière obscure et sans fournir d'explications, que la dérogation est due à « la différence de nature entre leur processus décisionnel et le grand nombre d'autres types de processus décisionnel des autorités publiques » (*La Convention d'Aarhus : Guide d'application*, p. 49).

27 Règlement du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO 2001, L 145, p. 43).

28 Arrêt du 6 février 2020, *Compañía de Tranvías de la Coruña/Commission* (T-485/18, EU:T:2020:35, point 42 et jurisprudence citée).

29 Arrêt du 6 juillet 2006, *Franchet et Byk/Commission* (T-391/03 et T-70/04, EU:T:2006:190, point 91).

30 Arrêt du 8 février 2018, *POA/Commission* (T-74/16, non publié, EU:T:2018:75, point 107).

31 Arrêt du 20 septembre 2019, *Dehousse/Cour de justice de l'Union européenne* (T-433/17, EU:T:2019:632, point 97).

32 Règlement du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (JO 2016, L 119, p. 1).

83. Le gouvernement polonais a fait valoir que des indications supplémentaires pouvaient être tirées de la jurisprudence relative aux « critères Dorsch » et à la détermination de ce qui constitue une « juridiction » au sens de l'article 267 TFUE³³. Il est vrai que la jurisprudence de la Cour dans ce domaine fournit de nombreux exemples utiles, de nature administrative, dans la mesure où elle concerne les critères institutionnels pour répondre aux conditions de l'article 267 TFUE. Toutefois, ces arrêts ne peuvent pas être davantage qu'une source d'inspiration indirecte, dès lors que la logique qui sous-tend la convention d'Aarhus et la directive 2003/4 est celle d'un accès de principe aux informations sur l'environnement³⁴, indépendamment de la désignation institutionnelle dans le système national des États membres, qui prend en considération l'*activité* impliquant le traitement d'« informations environnementales »³⁵. Ce rattachement inévitable à la *ratione materiae* et non pas à la *ratione institutionis* peut par conséquent aboutir à exclure certaines activités dans une plus large mesure que cela n'était prévu dans le cadre d'un critère qui est manifestement axé sur l'activité concernée.

84. L'arrêt *Cartesio* pourrait illustrer ce propos. Dans cet arrêt, la Cour a jugé qu'un tribunal ne peut être regardé comme exerçant une fonction juridictionnelle lorsqu'il est chargé de la tenue d'un registre commercial et qu'il fait acte d'autorité administrative à cet égard³⁶. En d'autres termes, cet organisme n'était pas une « juridiction » (au sens de l'article 267 TFUE). Toutefois, si le registre en cause contenait des informations relatives à des affaires environnementales pendantes devant cette juridiction, une demande d'accès à des informations relatives à la dénomination desdites affaires, présentée au titre de la directive 2003/4, serait rejetée au motif que cet organisme agissait dans l'exercice de « pouvoirs judiciaires », même si ledit organisme ne remplissait pas pour autant les critères « Dorsch ».

85. En définitive, il est effectivement vraisemblable que l'appréciation du point de savoir ce qui est « judiciaire » restera relativement intuitive³⁷ : tout ce qui a trait au règlement impartial des litiges est de nature judiciaire et, partant, n'est pas couvert par l'article 2, point 2, de la directive 2003/4.

86. Les documents judiciaires figurant dans le dossier d'une affaire, le rassemblement de ceux-ci, leur gestion, leur utilisation et leur stockage font de toute évidence partie, à mon sens, de la procédure juridictionnelle, de l'activité judiciaire. Naturellement, la constitution de dossiers judiciaires suppose un certain travail administratif. Toutefois, ces tâches ne sont pas de nature administrative. Elles sont intrinsèquement liées à un litige particulier et à sa solution.

87. Deuxièmement, pour en revenir à la question de la définition d'ensemble, deux éléments méritent d'être relevés : d'une part, en ce qui concerne les juridictions, la nature « judiciaire » de leurs activités est la règle, tandis que les activités « administratives » sont l'exception. D'autre part, la définition des notions figurant à l'article 2, point 2, premier alinéa, de la directive 2003/4 touche à la définition du champ d'application d'un instrument et non à une exception devant faire l'objet d'une interprétation stricte.

88. Ces éléments impliquent, en premier lieu, que si l'institution en question est une juridiction, la règle par défaut est qu'il est probable qu'elle agisse dans l'exercice de pouvoirs judiciaires, à moins qu'il ne soit établi que l'activité spécifique en cause est en fait de nature administrative. En second lieu, les deux notions doivent être interprétées de manière raisonnable ou, plus précisément, si

33 Voir arrêt du 17 septembre 1997, *Dorsch Consult* (C-54/96, EU:C:1997:413, points 23 à 34).

34 Ainsi que la Cour l'a établi, pour la première fois, dans l'arrêt du 22 décembre 2010, *Ville de Lyon* (C-524/09, EU:C:2010:822, point 35).

35 Critère appliqué par la Cour, dans l'arrêt du 14 février 2012, *Flachglas Torgau* (C-204/09, EU:C:2012:71), aux activités du ministère en cause. Voir point 59 des présentes conclusions.

36 Arrêt du 16 décembre 2008 (C-210/06, EU:C:2008:723, point 57 et jurisprudence citée).

37 En appliquant peut-être un type d'intuition différent de celui qui a été proposé par le juge Stewart de la Cour suprême des États-Unis à titre de critère fondamental permettant de constater que du matériel est pornographique : « I know it when I see it » [Je le sais quand je le vois]. Voir *Jacobellis c. Ohio*, 378 U.S. 184 (1964).

quelque chose devait être interprété de manière restrictive, ce seraient les pouvoirs administratifs des juridictions, parce qu'il s'agit en réalité de l'exception. Toutefois, tout cela touche à la définition de ce qui constitue, « en vertu du droit interne, des fonctions administratives publiques » aux fins de l'application de l'article 2, point 2, sous b), de la directive 2003/4.

89. Pour déterminer quelles activités d'une juridiction relèvent de l'une ou l'autre de ces notions, il est probable que, habituellement, mais pas toujours, la règle empirique puisse être de prendre en considération la personne qui rend la décision pour le compte de l'institution. Par exemple, il pourrait être affirmé que le juge rendant un jugement agit dans l'exercice de « pouvoirs judiciaires ». En revanche, le gestionnaire des installations de la juridiction ou une autre personne chargée de signer un contrat en vue de la pose de panneaux solaires sur le toit des immeubles de la juridiction exercera vraisemblablement des « fonctions administratives publiques [...] en rapport avec l'environnement ».

90. Troisièmement, et pour des raisons analogues, la logique « temporelle » de l'arrêt Flachglas Torgau, défendue par la requérante et par la Commission, n'est tout simplement pas transposable dans le présent cas de figure. En effet, comme je l'ai expliqué au point 62 des présentes conclusions, ce raisonnement s'inscrivait dans le contexte d'une institution entrant clairement dans le champ d'application de la directive 2003/4, alors que les juridictions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ne relèvent pas de ce même champ d'application. Dans l'affaire Flachglas Torgau, la logique temporelle était tout à fait justifiée pour ce qui est de la durée d'une exception ; en l'espèce, il s'agit d'une question de définition. En outre, dans l'arrêt Flachglas Torgau, la limitation était nécessaire pour assurer la conciliation entre le principe de la démocratie participative, commun aux traditions des États membres et consacré à l'article 10, paragraphe 3, première phrase, TUE³⁸, et le risque d'entraver *effectivement* le bon déroulement de la procédure législative³⁹.

91. À la différence de la jurisprudence relative à l'article 4 du règlement n° 1049/2001, cette appréciation ne change pas après la clôture de la procédure⁴⁰. L'exception prévue par ce règlement est liée à la durée d'un *litige* (« procédures juridictionnelles »), tandis que la dérogation figurant dans la directive 2003/4 est liée à la durée d'une *activité* (« fonctions administratives publiques », d'une part, ou exercice de « pouvoirs judiciaires », d'autre part). Un organe ou une institution agissant normalement dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ne cesse en principe pas de le faire du seul fait de l'écoulement du temps. En quelque sorte, l'épaisseur de la couche de poussière recouvrant un dossier judiciaire ne rend pas ce dossier moins « judiciaire ». Le pouvoir judiciaire ne change pas de rôle et ne cesse pas d'agir en qualité de pouvoir judiciaire à certains moments. Selon les termes de l'avocate générale Sharpston, son activité dans l'exercice de tels pouvoirs « n'a ni début ni fin »⁴¹.

92. En tout état de cause, outre les arguments normatifs quant aux raisons pour lesquelles l'argument « temporel » ne saurait s'appliquer aux travaux du pouvoir judiciaire, cette conclusion est également étayée par des arguments d'ordre opérationnel. Certes, ainsi que le relève la juridiction de renvoi, il semble être constant que la « phase active de la procédure » pourrait bénéficier de la dérogation relative aux « pouvoirs judiciaires ». Toutefois, la limite doit-elle être tracée avant, pendant ou après ? La juridiction de renvoi explique que, en droit irlandais, l'achèvement définitif de la procédure judiciaire concernée devant les juridictions irlandaises ne correspond pas nécessairement au moment où la décision définitive a été rendue et où le délai d'appel a expiré ou au moment où une décision définitive est rendue sur appel. Quelles règles faut-il alors appliquer à la procédure de réception de l'affaire, à la vérification du caractère complet du dossier et aux autres tâches administratives qui n'indiquent pas encore que la procédure a un caractère « actif » ? Ce stade correspond-il dans une moindre mesure à l'exercice de « pouvoirs judiciaires » ? Qu'en est-il de la suspension de la procédure pendant l'examen d'une affaire ? De même, une fois le jugement finalisé, il s'écoule

38 Voir, en ce sens, arrêt du 4 septembre 2018, ClientEarth/Commission (C-57/16 P, EU:C:2018:660, point 84 et jurisprudence citée).

39 Voir, en ce sens, arrêt du 14 février 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, point 43).

40 Voir arrêt du 21 septembre 2010, Suède e.a./API et Commission (C-514/07 P, C-528/07 P et C-532/07 P, EU:C:2010:541, points 130 et 131).

41 Conclusions de l'avocate générale Sharpston dans l'affaire Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, point 73).

naturellement un certain temps pendant lequel sa publication est préparée. Rien ne justifierait que les dispositions relatives à l'accès aux documents qui figurent dans la convention d'Aarhus ou dans la directive 2003/4 soient applicables dans ce cas. Par conséquent, à quel stade les « pouvoirs judiciaires » de l'organe appelé à se prononcer sur l'affaire prennent-ils fin ?

93. Toutes ces considérations soulignent encore une fois les difficultés qui accompagneraient une tentative de remplacer la définition initiale du champ d'application d'un instrument, qui est censée être stable et dans une certaine mesure permanente sur le plan institutionnel, comme dans le cas de la définition figurant à l'article 2, point 2, premier alinéa, de la directive 2003/4, par la logique d'une dérogation temporaire placée, à titre de précision ou d'exception, au second alinéa de cette disposition.

94. Deux ultimes considérations générales pourraient être ajoutées à ce stade.

95. Premièrement, du point de vue des objectifs, je ne vois pas comment le but constitué par l'accroissement de la participation démocratique en matière environnementale, invoqué à plusieurs reprises par la requérante, pourrait s'appliquer dans la même mesure au pouvoir judiciaire. Ainsi que le souligne l'Irlande, le pouvoir judiciaire jouit généralement d'une légitimité à d'autres titres que les autres branches des pouvoirs étatiques. Dans le cadre d'une procédure contradictoire, les paramètres de l'accroissement de la légitimité ne sont pas liés à l'octroi de l'accès le plus large possible au dossier de l'affaire. Ils découlent au contraire d'un discours juridique critique qui est développé, le cas échéant, lors d'une audience publique et qui est exposé dans le jugement. La directive 2003/4 est loin d'avoir eu pour objet de modifier le discours contradictoire qui est au cœur d'une procédure juridictionnelle.

96. Deuxièmement, je ne considère pas non plus que l'intention des auteurs de la directive 2003/4, ou, d'ailleurs, de la convention d'Aarhus, était de soumettre la simple possession potentielle de documents relatifs à l'environnement à une obligation illimitée de divulgation. Si tel était le cas, tout service informatique d'une autorité publique ou tout tiers, y compris, peut-être, les organes nationaux de sécurité eux-mêmes, serait tenu de divulguer, sur demande, les « informations environnementales » en sa possession, sous la seule réserve des exceptions prévues à l'article 4 de la convention d'Aarhus et à l'article 4 de la directive 2003/4, sans, toutefois, qu'ils jouent un rôle dans le processus décisionnel sous-jacent auquel ces informations sont relatives. Cela viderait également de sa substance l'objectif même de la participation accrue du public au processus décisionnel en matière d'*environnement*⁴². De fait, étant donné que c'est l'autorité administrative qui adopte la décision, il est difficile de voir en quoi l'accès à des informations environnementales figurant éventuellement dans des dossiers judiciaires pourrait renforcer ce processus⁴³. Cela est d'autant plus vrai que la fourniture limitée de l'accès se traduirait par une certaine asymétrie en matière d'information *au sein* du « public »⁴⁴. Par voie de conséquence, les « informations environnementales », si tant est qu'elles existent, doivent soit provenir de l'autorité publique qui est au cœur du processus décisionnel, soit figurer dans les motifs d'un jugement public des juridictions.

42 Voir considérant 1 de la directive 2003/4 et préambule de la convention d'Aarhus.

43 Voir arrêt du 14 février 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, point 40).

44 Voir, en ce sens, considérant 7 de la directive 2003/4. Ces considérations s'appliquent avant toute influence potentielle sur les délibérations des autorités publiques au sens de l'article 4, sous a), de la convention d'Aarhus et de l'article 4, point 2, de la directive 2003/4.

C. La présente espèce

97. Ainsi qu'il a été établi dans les sections précédentes des présentes conclusions, les juridictions agissent, par défaut, au titre de pouvoirs judiciaires, à moins qu'elles n'exercent, en ce qui concerne une activité spécifique, des fonctions administratives publiques au sens de l'article 2, point 2, premier alinéa, sous b), de la directive 2003/4. Inversement, ces organes ou institutions échappent au champ d'application de cette directive pour ce qui est de toutes les activités exercées au titre de pouvoirs judiciaires.

98. Telle est la réponse générale. Toutefois, la particularité de la présente affaire réside dans le fait que, si la demande d'accès de la requérante a été déposée auprès de la High Court (Haute Cour), c'est en réalité le Service des juridictions qui était en possession des documents concernés, en raison de la structure institutionnelle du pouvoir judiciaire en Irlande⁴⁵.

99. Il convient donc de revenir⁴⁶ maintenant sur cet ordonnancement structurel spécifique et de s'interroger sur le point de savoir si le Service des juridictions, organe distinct des juridictions nationales, peut être couvert par la définition de l'« autorité publique » lorsqu'il détient les dossiers d'affaires clôturées.

100. Le Service des juridictions, le défendeur et l'Irlande expliquent que le Service des juridictions est une entité privée indépendante chargée, pour le pouvoir judiciaire en Irlande, de la conservation et du stockage des dossiers judiciaires.

101. Il s'agit là, certes, d'une question qui relève effectivement du droit national ; toutefois, s'il est envisagé sous l'angle de sa structure institutionnelle, le Service des juridictions, une *entité privée* en droit national, ne semble pas faire partie du « gouvernement ou [de] toute autre administration publique » au sens de l'article 2, point 2, premier alinéa, sous a), de la directive 2003/4. Étant donné que ses fonctions ne sont pas non plus assimilables à l'exercice, « en vertu du droit interne, [de] fonctions administratives publiques »⁴⁷ au sens de la jurisprudence⁴⁸, il semble également échapper à la définition figurant à l'article 2, point 2, premier alinéa, sous b), de cette directive. Tel est le cas sur le plan institutionnel ; en ce qui concerne la fonction spécifique, cette réponse est alors logiquement liée à la nature de la gestion des dossiers judiciaires.

102. Il ne subsiste plus que l'article 2, point 2, premier alinéa, sous c), de la directive 2003/4, qui vise « toute personne [...] morale ayant des responsabilités ou des fonctions publiques, ou fournissant des services publics, en rapport avec l'environnement, sous le contrôle d'un organe ou d'une personne visé(e) au point a) ou b) ».

103. L'article 2, point 2, premier alinéa, sous c), de la directive 2003/4 a essentiellement pour but de couvrir la situation des entités physiques ou morales exerçant des missions publiques sous le contrôle d'un organe ou d'une institution publics. Les entités qui sont normalement visées par les lettres a) et b) de cette disposition ne peuvent dès lors pas se soustraire au champ d'application de la directive 2003/4 en déléguant leurs missions administratives publiques à une autre entité, même privée.

⁴⁵ Voir points 12 et 13 des présentes conclusions.

⁴⁶ Voir points 22 à 25 des présentes conclusions.

⁴⁷ Tout au moins en vertu de l'interprétation du droit national qui a été fournie par le défendeur dans l'affaire CEI/15/0008, An Taisce & The Courts Service, p. 3.

⁴⁸ Arrêt du 19 décembre 2013, Fish Legal et Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, point 49 et jurisprudence citée).

104. Pour être clair, rien n'indique que telle était l'intention de l'Irlande lorsqu'elle a créé le Service des juridictions et ce n'est pas ce que je souhaite laisser entendre. Le choix du lieu où les dossiers judiciaires des affaires pendantes ou clôturées sont entreposés relève entièrement des systèmes nationaux des États membres. Je souhaite simplement expliquer que la troisième possibilité prévue par le législateur couvre la « délégation » à des tiers, privés ou publics, afin d'encadrer les délégations d'activité.

105. Toutefois, ce qui est fondamental, c'est le fait que, pour relever de la lettre c) de l'article 2, point 2, premier alinéa, de la directive 2003/4 le « commettant » et ses « activités » doivent eux-mêmes être visés par les lettres a) et b) de cette disposition. Après tout, l'« agent » doit agir en vertu d'un mandat conféré par le commettant pour pouvoir être visé par la lettre c) de ladite disposition.

106. Ainsi que je l'ai expliqué dans les sections précédentes des présentes conclusions, les juridictions ne relèvent du champ d'application de la directive 2003/4 que si elles agissent dans l'exercice de pouvoirs administratifs. La conservation des documents judiciaires et la gestion des dossiers des affaires ne sont manifestement pas liées aux pouvoirs administratifs ; elles sont au contraire de nature judiciaire. Dans la mesure où cela est établi, le « commettant », en l'espèce la High Court (Haute Cour), n'est donc pas couvert par le champ d'application de cette directive et son agent ne le sera pas non plus pour ce type d'activité, pour autant que cette activité conserve sa nature.

107. Tel semble être le cas en l'occurrence. Comme l'explique la juridiction de renvoi en faisant référence à une jurisprudence abondante, à la législation, aux règlements de procédure et aux instructions pratiques, le Service des juridictions n'exerce pas de fonction autonome dans le cadre de la conservation et de la détention du dossier judiciaire. Il exerce exclusivement son activité pour le compte et sous le contrôle du pouvoir judiciaire⁴⁹. Dans ce cadre, il ne peut exercer ses activités d'une manière qui interférerait avec les travaux des juridictions⁵⁰. Un tel contrôle ne prend pas fin lorsque la procédure est clôturée⁵¹. Il ressort des indications fournies par la juridiction de renvoi que, tout en étant, d'un point de vue formel, un organe distinct, le Service des juridictions n'est guère différent, pour ce qui est de son fonctionnement, d'un service interne de stockage ou d'un greffe qui fait partie de la même structure institutionnelle que la juridiction. Dès lors, ses activités de stockage, d'archivage et de gestion des dossiers judiciaires échappent, en tout état de cause, au champ d'application de la directive 2003/4.

108. Par conséquent et pour conclure, c'est la nature de l'activité exercée, et non pas, nécessairement, la structure institutionnelle exacte dans un État membre, qui importe. Dans le cas contraire, l'applicabilité de la directive 2003/4 dépendrait de la dissociation structurelle relativement formelle entre le lieu où les dossiers sont physiquement entreposés et celui où ils sont gérés. Il va sans dire que, outre le risque qu'elle incite à un certain agencement stratégique des structures institutionnelles nationales, une telle approche répondrait difficilement, par ailleurs, à l'exigence de l'interprétation et de l'application uniformes de cette directive et de la convention d'Aarhus⁵².

49 Ainsi que cela a été expliqué par le défendeur dans sa décision dans l'affaire CEI/15/0008, *An Taisce & The Courts Service* (p. 5 et 6). Voir également les développements du juge Baker dans le jugement *BPSG Limited trading as Stubbs Gazette v The Courts Service & Others* [2017] 2 I.R. 243, points 68 et 71.

50 Conformément à ce qui semble être prévu à l'article 9 du *Courts Service Act 1998* (loi de 1998 sur le Service des juridictions).

51 Voir affaire CEI/15/0008, *An Taisce & The Courts Service*, p. 6.

52 Arrêt du 14 février 2012, *Flachglas Torgau* (C-204/09, EU:C:2012:71, point 50).

D. Observations supplémentaires

109. Enfin, contrairement à ce que soutiennent la requérante et la Commission, la conclusion qui précède ne rend pas impossible l'accès aux informations environnementales dans l'hypothèse où de telles informations figurent effectivement dans le dossier d'une affaire. Elle établit seulement que l'instrument précis invoqué par la requérante n'est pas la clé d'un tel accès. Cet instrument ne régit pas le type d'accès souhaité par la requérante. Toutefois, cela n'implique naturellement pas que les voies habituellement disponibles pour cet accès ne puissent plus être empruntées.

110. En premier lieu, il y a les règles nationales relatives à l'accès aux documents judiciaires et aux dossiers des affaires. Il ne m'appartient assurément pas de formuler des commentaires quant à ces règles, mais il a été jugé que l'administration transparente de la justice est un principe du droit (constitutionnel) irlandais⁵³. Certes, ainsi qu'il a été expliqué par les parties intervenantes dans la présente affaire, il est possible qu'il y ait des divergences dans la jurisprudence irlandaise sur la question de savoir dans quelle mesure des tiers peuvent présenter des demandes d'accès aux documents en vertu de cette procédure. Toutefois, il s'agit là d'une question de droit national qu'il appartient exclusivement aux juridictions irlandaises de résoudre. Du point de vue du droit de l'Union, cet aspect ne constitue nullement un élément à prendre en considération lors de l'interprétation de la directive 2003/4.

111. En second lieu, l'autorité administrative nationale qui a adopté la (les) décision(s) attaquée(s) par la suite devant les juridictions nationales demeure, naturellement, elle-même soumise aux règles de la directive 2003/4 en matière d'accès aux « informations environnementales », telles qu'elles ont été transposées dans les règlements AIE. En ce qui concerne la décision visée dans l'affaire Balz & Heubach v An Bord Pleanála, il s'agit vraisemblablement du Cork County Council (conseil du comté de Cork, Irlande) (en tant qu'autorité locale chargée de l'aménagement du territoire) ou de l'An Bord Pleanála (commission des recours en matière d'aménagement du territoire, Irlande) (en tant qu'autorité chargée du réexamen). Si cette appréciation incombe naturellement aux juridictions nationales, il est permis de supposer que ces institutions relèvent vraisemblablement des définitions figurant, respectivement, aux lettres a) et b) de l'article 2, point 2, premier alinéa, de la directive 2003/4.

112. Par cette dernière observation, je n'entends pas indiquer que la législation des États membres devrait viser à reproduire la situation insatisfaisante qui existe, selon moi, dans le cadre du droit de l'Union, en vertu duquel les particuliers sont invités à s'adresser à l'institution qui est partie à la procédure juridictionnelle pour avoir accès aux éléments du dossier de l'affaire⁵⁴. Toutefois, dans des situations semblables à celle de la présente affaire, une demande d'accès aux informations environnementales concernant le processus décisionnel en matière environnementale peut effectivement être introduite auprès des institutions qui ont pris, en l'occurrence, les décisions d'aménagement du territoire et de réexamen. Cela correspond précisément, tout au moins dans ma conception peut-être excessivement restrictive du processus, à l'objectif poursuivi par la directive 2003/4 et par la convention d'Aarhus : permettre aux particuliers d'obtenir des informations et, partant, d'influencer, le cas échéant, le processus décisionnel *au stade* où ce processus se déroule effectivement.

⁵³ Voir par exemple, à cet égard, le jugement rendu par le juge Hogan dans l'affaire Allied Irish Bank plc v Tracey (N° 2), [2013] IEHC 242, points 21 à 23.

⁵⁴ Voir arrêt du 18 juillet 2017, Commission/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563, points 54 et 55).

113. Je reste d'avis que, en règle générale, il n'y a pas de raison de refuser à *toute* personne intéressée l'accès au dossier dans les *affaires clôturées*, à moins que des raisons manifestes et impératives s'opposent à une telle divulgation dans un cas particulier⁵⁵. Cette transparence du pouvoir judiciaire renforce la légitimité globale des juridictions et améliore la qualité de la justice⁵⁶.

114. Néanmoins, un principe tout aussi important est celui de la compétence d'attribution et de l'impératif d'interpréter un texte législatif dans les limites de ce qu'il peut raisonnablement signifier. Interprétée de cette manière, la directive 2003/4 ne dit tout simplement rien, à mon sens, de l'accès aux dossiers judiciaires. C'est là une question qui relève du droit national. Le droit de l'Union prévoira peut-être, à un moment donné, un tel accès. Toutefois, jusqu'à ce que cela se produise, imposer une modification du droit ou des pratiques nationales en matière d'accès aux dossiers des affaires clôturées par une extension non naturelle de la réglementation de l'Union qui a été conçue dans un but différent n'est peut-être pas le meilleur moyen de procéder, certainement pas pour la Cour.

V. Conclusion

115. Je propose à la Cour de répondre comme suit à la question préjudicielle posée par la High Court (Haute Cour, Irlande) :

L'article 2, point 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 interprété en ce sens que le contrôle de l'accès aux dossiers judiciaires, qu'il soit exercé par une juridiction, c'est-à-dire un organe faisant formellement partie du pouvoir judiciaire, ou par une entité privée créée aux mêmes fins et agissant pour le compte et sous le contrôle du pouvoir judiciaire, est une activité échappant au champ d'application de cette disposition.

⁵⁵ Pour plus de détails, voir mes conclusions dans l'affaire Commission/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2016:994).

⁵⁶ Voir mes conclusions dans l'affaire Commission/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2016:994, points 93 à 104 et 118 à 142).