ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre)

28 juillet 2011 *

Dans l'affaire C-71/10,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par la Supreme Court of the United Kingdom (Royaume-Uni), par décision du 27 janvier 2010, parvenue à la Cour le 8 février 2010 dans la procédure

Office of Communications

contre

Information Commissioner,

LA COUR (troisième chambre),

composée de M. K. Lenaerts, président de chambre, M. D. Šváby, M^me^ R. Silva de Lapuerta, MM. E. Juhász (rapporteur) et T. von Danwitz, juges,

* Langue de procédure: l'anglais.

avocat général: M[me] J. Kokott,
greffier: M[me] L. Hewlett, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 27 janvier 2011,

considérant les observations présentées:

— pour l'Information Commissioner, par M. C. Lewis, barrister, mandaté par M. M. Thorogood, solicitor,

— pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M. S. Ossowski, en qualité d'agent, assisté de M. D. Beard, barrister,

— pour le gouvernement suédois, par M[mes] A. Falk et C. Meyer-Seitz, en qualité d'agents,

— pour la Commission européenne, par M. P. Oliver et M[me] C. ten Dam, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 10 mars 2011,

rend le présent

Arrêt

1 La demande préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 4 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 (JO L 41, p. 26).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant l'Office of Communications à l'Information Commissioner au sujet d'une demande d'informations portant sur la localisation exacte des stations de base de téléphonie mobile au Royaume-Uni.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

3 Le premier considérant de la directive 2003/4 est libellé comme suit:

«L'accès accru du public à l'information en matière d'environnement ainsi que la diffusion de cette information favorisent une plus grande sensibilisation aux questions d'environnement, le libre échange d'idées, une participation plus efficace du public à la prise de décision en matière d'environnement et, en définitive, l'amélioration de l'environnement.»

4 Le huitième considérant de ladite directive énonce:

«Il est nécessaire de garantir que toute personne physique ou morale de la Communauté ait le droit d'accès aux informations environnementales détenues par les autorités publiques ou pour le compte de celles-ci sans que cette personne soit obligée de faire valoir un intérêt.»

5 Aux termes du seizième considérant de la même directive:

«Le droit aux informations signifie que la divulgation des informations devrait être la règle générale et que les autorités publiques devraient être autorisées à opposer un refus à une demande d'informations environnementales dans quelques cas particuliers clairement définis. Les motifs de refus devraient être interprétés de façon restrictive, de manière à mettre en balance l'intérêt public servi par la divulgation et l'intérêt servi par le refus de divulguer. Les motifs de refus devraient être communiqués au demandeur dans le délai fixé par la présente directive.»

6 L'article 3, paragraphe 1, de la directive 2003/4 prévoit:

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

7 L'article 4, paragraphes 1 et 2, de ladite directive dispose:

«1. Les États membres peuvent prévoir qu'une demande d'information environnementale peut être rejetée dans les cas où:

a) l'information demandée n'est pas détenue par l'autorité publique à laquelle la demande est adressée ou pour son compte; en pareil cas, lorsque cette autorité publique sait que l'information est détenue par une autre autorité publique ou pour son compte, elle transmet dès que possible la demande à cette autre autorité, et en informe le demandeur ou elle indique au demandeur auprès de quelle autorité publique elle croit qu'il pourra obtenir l'information demandée;

b) la demande est manifestement abusive;

c) la demande est formulée d'une manière trop générale, compte tenu de l'article 3, paragraphe 3;

d) la demande concerne des documents en cours d'élaboration ou des documents et données inachevés;

e) la demande concerne des communications internes, en tenant compte de l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public.

Si une demande est rejetée au motif qu'elle concerne des documents en cours d'élaboration, l'autorité publique désigne l'autorité qui élabore les documents en question et indique le délai jugé nécessaire pour les finaliser.

2. Les États membres peuvent prévoir qu'une demande d'informations environnementales peut être rejetée lorsque la divulgation des informations porterait atteinte:

a) à la confidentialité des délibérations des autorités publiques, lorsque cette confidentialité est prévue en droit;

b) aux relations internationales, à la sécurité publique ou à la défense nationale;

c) à la bonne marche de la justice, à la possibilité pour toute personne d'être jugée équitablement ou à la capacité d'une autorité publique de mener une enquête à caractère pénal ou disciplinaire;

d) à la confidentialité des informations commerciales ou industrielles, lorsque cette confidentialité est prévue par le droit national ou communautaire afin de protéger un intérêt économique légitime, y compris l'intérêt public lié à la préservation de la confidentialité des statistiques et du secret fiscal;

e) à des droits de propriété intellectuelle;

f) à la confidentialité des données à caractère personnel et/ou des dossiers concernant une personne physique si cette personne n'a pas consenti à la divulgation de ces informations au public, lorsque la confidentialité de ce type d'information est prévue par le droit national ou communautaire;

g) aux intérêts ou à la protection de toute personne qui a fourni les informations demandées sur une base volontaire sans y être contrainte par la loi ou sans que la loi puisse l'y contraindre, à moins que cette personne n'ait consenti à la divulgation de ces données;

h) à la protection de l'environnement auquel se rapportent ces informations, telles que la localisation d'espèces rares.

Les motifs de refus visés aux paragraphes 1 et 2 sont interprétés de manière restrictive, en tenant compte dans le cas d'espèce de l'intérêt que présenterait pour le public la divulgation de l'information. Dans chaque cas particulier, l'intérêt public servi par la divulgation est mis en balance avec l'intérêt servi par le refus de divulguer. Les États membres ne peuvent, en vertu du paragraphe 2, points a), d), f), g) et h), prévoir qu'une demande soit rejetée lorsqu'elle concerne des informations relatives à des émissions dans l'environnement.

Dans ce cadre, et aux fins de l'application du point f), les États membres veillent au respect des exigences de la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données [JO L 281, p. 31].»

Le litige au principal et la question préjudicielle

8 À la demande du Department of Health, une expertise indépendante a été menée sur les risques liés aux téléphones mobiles. Le rapport d'expertise, intitulé «Téléphones mobiles et santé», a indiqué que la localisation des stations de base et les procédures d'autorisation desdites stations constituaient des questions d'intérêt public.

9 Par la suite, le gouvernement du Royaume-Uni a créé un site Internet, dénommé «Sitefinder», géré depuis la fin de l'année 2003 par l'Office of Communications, afin de fournir les informations relatives à la localisation des stations de base de téléphonie mobile au Royaume-Uni. Ledit site Internet se compose des informations librement fournies par les opérateurs de téléphonie mobile à partir de leurs bases de données. Il permet à tout particulier, en introduisant un code postal, un nom de ville ou de rue, de chercher sur une carte quadrillée des informations relatives aux stations de base qui y sont répertoriées.

10 Le site Internet Sitefinder montre la localisation approximative de chaque station de base dans chaque secteur, mais il n'indique pas la localisation précise à un mètre près de celle-ci ni si elle est installée au niveau de la rue ou dissimulée à l'intérieur ou en haut d'une structure ou d'un bâtiment.

11 Le 11 janvier 2005, un gestionnaire des informations auprès de la Health Protection Scotland (agence de protection de la santé en Écosse), qui est une branche du National Health Service (service national de santé), a demandé à l'Office of Communications les coordonnées de chaque station de base, apparemment à des fins épidémiologiques.

12 L'Office of Communications a rejeté à la fois la demande initiale et la demande de réexamen présentée par celui-ci, en se fondant sur deux motifs de refus. Premièrement, l'Office of Communications a soutenu que la divulgation de ces informations porterait préjudice à la sécurité publique au sens de l'article 4, paragraphe 2, sous b), de la directive 2003/4, car la divulgation de la localisation de ces sites aurait inclus les localisations des sites utilisés pour fournir le réseau radio de la police et des services d'urgence et pourrait ainsi bénéficier aux criminels. Deuxièmement, l'Office of Communications a invoqué l'impact négatif de la diffusion de ces éléments concernant les droits de propriété intellectuelle des opérateurs de téléphonie mobile qui ont fourni les informations.

13 Le fonctionnaire de la Health Protection Scotland a par la suite saisi l'Information Commissioner. Ce dernier a ordonné à l'Office of Communications de divulguer les informations. Celui-ci a alors introduit un recours devant l'Information Tribunal.

14 L'Information Tribunal a jugé, en ce qui concerne le premier motif de refus, que la protection de la sécurité publique pourrait être atteinte si une partie du réseau de téléphonie mobile était mise en panne du fait d'activités criminelles. Toutefois, il a estimé que, étant donné la quantité d'informations déjà accessibles au public, l'impact sur la sécurité publique était peu important et ne l'emportait pas sur l'intérêt public à la divulgation desdites informations. L'intérêt public à la divulgation résulterait des recommandations du rapport d'experts, de l'importance générale accordée à la communication des informations en matière d'environnement, de l'importance particulière de cette communication pour le public, qu'il s'agisse de particuliers ou de membres du groupe concerné, et de l'information spécifique à des fins épidémiologiques.

15 En ce qui concerne le second motif de refus, l'Information Tribunal a reconnu que les opérateurs de téléphonie mobile jouissent de droits relatifs aux bases de données en ce qui concerne l'ensemble des informations fournies à l'Office of Communications, sur la base desquelles le site Internet Sitefinder a été élaboré. Cependant, ce tribunal a considéré que l'impact négatif sur de tels droits de propriété intellectuelle ne pouvait l'emporter sur l'intérêt public à la divulgation de ces données.

16 Dès lors qu'aucun motif ne justifiait le refus de la divulgation des informations environnementales demandées par le fonctionnaire de la Health Protection Scotland, l'Information Tribunal a ordonné la divulgation de celles-ci.

17 La High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), a confirmé la décision de l'Information Tribunal et a relevé qu'il existait une obligation générale de divulgation. Selon la High Court, les dérogations à cette obligation sont strictement limitées et le libellé de la directive 2003/4 suggère qu'elles

doivent être examinées «dérogation par dérogation», ce qui est également conforme aux objectifs de cette directive.

18 Toutefois, la Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division), saisie sur appel, est parvenue à la conclusion opposée. Selon elle, les références à «une dérogation» doivent être comprises comme visant «une ou plusieurs dérogations» et le libellé des dispositions de la directive 2003/4 corroborerait cette conclusion.

19 La Supreme Court of the United Kingdom, qui statue en appel sur les décisions rendues par ladite Court of Appeal, considère que, afin de donner une réponse au litige dont elle est saisie, il importe de connaître l'interprétation de la Cour en ce qui concerne les dispositions de ladite directive invoquées dans ce litige.

20 Dans ces conditions, la Supreme Court of the United Kingdom a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«En vertu de la directive 2003/4 […], lorsqu'une autorité publique détient des informations en matière d'environnement, dont la divulgation porterait préjudice aux différents intérêts protégés par plus d'une dérogation [en l'espèce, l'intérêt à la sécurité publique protégé par l'article 4, paragraphe 2, sous b), et l'intérêt aux droits de propriété intellectuelle protégé par l'article 4, paragraphe 2, sous e)], mais que ce préjudice ne serait pas suffisamment important, si ces dérogations étaient examinées séparément, pour l'emporter sur l'intérêt du public à la divulgation, la directive impose-t-elle un examen supplémentaire consistant à combiner les différents intérêts protégés par les deux dérogations et à les mettre conjointement en balance avec l'intérêt du public à la divulgation?»

Sur la question préjudicielle

21 Par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si une autorité publique, lorsqu'elle détient des informations environnementales ou que de telles informations sont détenues pour son compte, peut, en mettant en balance les intérêts publics servis par la divulgation avec les intérêts servis par le refus de divulgation, aux fins d'apprécier une demande tendant à ce que ces informations soient mises à la disposition d'une personne physique ou morale, prendre en compte cumulativement plusieurs motifs de refus, visés à l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2003/4, ou si elle doit procéder à cette mise en balance en n'examinant qu'un seul de ces intérêts à la fois.

22 Il y a lieu de rappeler que, ainsi qu'il ressort de l'économie de la directive 2003/4 et, notamment, de son article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, ainsi que de son seizième considérant, le droit aux informations signifie que la divulgation des informations devrait être la règle générale et que les autorités publiques ne devraient être autorisées à opposer un refus à une demande d'informations environnementales que dans quelques cas particuliers clairement définis. Les motifs de refus devraient donc être interprétés de façon restrictive, de manière à mettre en balance l'intérêt public servi par la divulgation et l'intérêt servi par le refus de divulguer.

23 Il convient de constater que, selon les termes introductifs dudit article 4, paragraphe 2, «les États membres peuvent prévoir» des dérogations à la règle générale de la divulgation des informations au public. Dans l'hypothèse où l'État membre prévoit de telles dérogations, conformément à cette disposition, le libellé de celle-ci n'impose pas une méthode particulière d'examen des motifs de refus.

24 À cet égard, il convient de relever en premier lieu que, selon ledit article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, deuxième phrase, «[d]ans chaque cas particulier, l'intérêt public servi par la divulgation est mis en balance avec l'intérêt servi par le refus de divulguer». Ainsi que l'a relevé M^{me} l'avocat général dans ses conclusions, ladite phrase a une fonction propre, indépendante de la première phrase du même alinéa. En effet,

la première phrase dudit deuxième alinéa exprime déjà l'obligation d'évaluer le poids de chacun des motifs de refus à l'encontre de l'intérêt que présenterait pour le public la divulgation de l'information. Si la détermination de cette obligation était l'unique objet de ladite deuxième phrase, celle-ci ne serait qu'une répétition redondante et superflue du sens de la première phrase du même alinéa.

25 En deuxième lieu, il importe d'observer que, lors de la mise en balance des intérêts en présence, plusieurs intérêts distincts peuvent plaider, de manière cumulative, en faveur de la divulgation.

26 En effet, le premier considérant de la directive 2003/4 indique les diverses raisons justifiant la divulgation, au nombre desquelles figurent notamment «une plus grande sensibilisation aux questions d'environnement, le libre échange d'idées, une participation plus efficace du public à la prise de décision en matière d'environnement et […] l'amélioration de l'environnement».

27 Il en résulte que la notion d'«intérêt public servi par la divulgation» figurant à l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, deuxième phrase, de ladite directive doit être considérée comme une notion globale comprenant plusieurs motifs justifiant la divulgation des informations environnementales.

28 Ainsi, il y a lieu de conclure que ledit article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, deuxième phrase, a pour objet la mise en balance de deux notions globales, ce qui permet à l'autorité publique compétente d'évaluer cumulativement les motifs de refus de divulguer lors d'une telle mise en balance.

29 L'analyse qui précède n'est pas infirmée par l'accent mis, audit article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, deuxième phrase, sur l'obligation d'une mise en balance des intérêts en présence «[d]ans chaque cas particulier». En effet, cet accent vise à souligner que cette mise en balance doit procéder non pas d'une mesure générale adoptée, par exemple, par le législateur national, mais d'un examen effectif particulier de chaque situation soumise aux autorités compétentes dans le cadre d'une demande d'accès à une information environnementale présentée sur le fondement de la directive 2003/4 (voir, en ce sens, arrêt du 16 décembre 2010, Stichting Natuur en Milieu e.a., C-266/09, non encore publié au Recueil, points 55 à 58).

30 Par ailleurs, le fait que lesdits intérêts sont visés séparément dans l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2003/4 ne s'oppose pas au cumul de ces dérogations à la règle générale de divulgation, étant donné que les intérêts servis par le refus de divulgation peuvent parfois se superposer les uns aux autres dans une même situation ou un même cas de figure.

31 Il convient encore de souligner que, dès lors que les différents intérêts servis par le refus de divulgation relèvent, comme dans l'affaire au principal, des motifs de refus visés à l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2003/4, la prise en considération de ces intérêts de manière cumulative dans le cadre de leur mise en balance avec les intérêts publics servis par la divulgation n'est pas de nature à introduire un motif de dérogation supplémentaire par rapport à ceux énumérés à cette disposition. Si une telle mise en balance avec les intérêts publics servis par la divulgation devait aboutir à refuser cette dernière, il conviendrait d'admettre que cette restriction à l'accès aux informations demandées est proportionnée et, partant, justifiée au regard de l'intérêt global qu'incarnent conjointement les intérêts servis par le refus de divulgation.

32 Dans ces conditions, il y a lieu de répondre à la question posée que l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2003/4 doit être interprété en ce sens qu'une autorité publique, lorsqu'elle détient des informations environnementales ou que de telles informations sont détenues pour son compte, peut, en mettant en balance les intérêts publics servis par la divulgation avec les intérêts servis par le refus de divulgation,

aux fins d'apprécier une demande tendant à ce que ces informations soient mises à la disposition d'une personne physique ou morale, prendre en compte cumulativement plusieurs motifs de refus visés à cette disposition.

Sur les dépens

33 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. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (troisième chambre) dit pour droit:

L'article 4, paragraphe 2, de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil, du 28 janvier 2003, concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil, doit être interprété en ce sens qu'une autorité publique, lorsqu'elle détient des informations environnementales ou que de telles informations sont détenues pour son compte, peut, en mettant en balance les intérêts publics servis par la divulgation avec les intérêts servis par le refus de divulgation, aux fins d'apprécier une demande tendant à ce que ces informations soient mises à la disposition d'une personne physique ou morale, prendre en compte cumulativement plusieurs motifs de refus visés à cette disposition.

Signatures