



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. GERARD HOGAN
présentées le 16 juillet 2020¹

Affaire C-619/19

**Land Baden-Württemberg
contre
D.R.,
autres parties à la procédure :
Deutsche Bahn AG,
Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht**

[demande de décision préjudicielle formée par le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale, Allemagne)]

« Renvoi préjudiciel – Environnement – Convention d'Aarhus – Directive 2003/4/CE – Article 4, paragraphe 1 – Droit d'accès du public à l'information en matière d'environnement – Exceptions au droit d'accès – Notion de "communications internes" – Champ d'application – Limitation dans le temps de la protection des communications internes – Projet de développement d'infrastructures de transport et d'aménagement urbain "Stuttgart 21" »

I. Introduction

1. De nombreux dispositifs instituant la liberté d'information prévoient des exceptions relatives aux communications internes. En permettant de ne pas divulguer des informations, ces exceptions visent à promouvoir un débat approfondi et honnête au sein d'organes de décision qui sont, par ailleurs, soumis à la réglementation en question. Il est en effet souhaitable, dans l'intérêt général, que les gestionnaires se sentent libres d'exprimer des doutes, des objections, des préoccupations et, plus généralement, de débattre de différents points de vue, tout en sachant que ces échanges internes échapperont en principe au regard public et à la divulgation en vertu des législations pertinentes sur la liberté d'information.

2. Une dérogation similaire existe en droit de l'Union. Comme nous le verrons, l'interprétation et la délimitation des contours de ce système dérogatoire relatif aux communications internes forment le cadre dans lequel s'inscrit la présente demande de décision préjudicielle, qui porte sur l'interprétation de l'article 4, paragraphe 1, 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 Conseil². Plus précisément, cette demande de décision préjudicielle vise à déterminer la signification de l'une des dérogations possibles à l'accès aux documents prévues par cette disposition – à savoir l'exception relative aux communications internes – et la possibilité de limiter cette exception dans le temps.

¹ Langue originale : l'anglais.

² JO 2003, L 41, p. 26.

3. La demande de décision préjudicielle intervient dans le cadre d'un litige opposant le Land Baden-Württemberg (Land de Bade-Wurtemberg, Allemagne), d'une part, et D.R., d'autre part. Ledit litige portait sur une demande d'accès à des informations environnementales contenues dans certains documents détenus par le Staatsministerium Baden-Württemberg (ministère d'État du Bade-Wurtemberg, Allemagne, ci-après le « ministère d'État »), introduite par D.R. Les documents en question concernaient le projet de développement d'infrastructures de transport et d'aménagement urbain « Stuttgart 21 », dans le Stuttgarter Schlossgarten (parc du château de Stuttgart, Allemagne, ci-après le « Stuttgarter Schlossgarten »).

II. Le contexte juridique

A. *Le droit international*

4. L'article 4 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, signée à Aarhus le 25 juin 1998 et approuvée, au nom de la Communauté européenne, par la décision 2005/370/CE du Conseil, du 17 février 2005³ (ci-après la « convention d'Aarhus »), est intitulé « Accès à l'information sur l'environnement ». Les paragraphes 3, 4 et 6 dudit article disposent :

« 3. Une demande d'informations sur l'environnement peut être refusée si :

[...]

c) la demande porte sur des documents qui sont en cours d'élaboration ou concerne des communications internes des autorités publiques à condition que cette exception soit prévue par le droit interne ou la coutume, compte tenu de l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public.

4. Une demande d'informations sur l'environnement peut être rejetée au cas où la divulgation de ces informations aurait des incidences défavorables sur :

a) le secret des délibérations des autorités publiques, lorsque ce secret est prévu par le droit interne ;

[...]

Les motifs de rejet susmentionnés devront être interprétés de manière restrictive compte tenu de l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public et selon que ces informations ont trait ou non aux émissions dans l'environnement.

[...]

6. Chaque partie fait en sorte que, s'il est possible, sans en compromettre le caractère confidentiel, de dissocier les informations sur l'environnement demandées qui, en vertu du point c) du paragraphe 3 et du paragraphe 4 ci-dessus, n'ont pas à être divulguées, des autres informations sur l'environnement demandées, les autorités publiques communiquent ces dernières. »

3 JO 2005, L 124, p. 1.

B. Le droit de l'Union

1. Le règlement (CE) n° 1049/2001

5. L'article 4, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1049/2001 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 Commission⁴, est rédigé comme suit :

« L'accès à un document établi par une institution pour son usage interne ou reçu par une institution et qui a trait à une question sur laquelle celle-ci n'a pas encore pris de décision est refusé dans le cas où sa divulgation porterait gravement atteinte au processus décisionnel de cette institution, à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation du document visé.

L'accès à un document contenant des avis destinés à l'utilisation interne dans le cadre de délibérations et de consultations préliminaires au sein de l'institution concernée est refusé même après que la décision a été prise, dans le cas où la divulgation du document porterait gravement atteinte au processus décisionnel de l'institution, à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation du document visé. »

2. Le règlement (CE) n° 1367/2006

6. L'article 6 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'environnement⁵, qui est intitulé « Application des exceptions relatives aux demandes d'accès à des informations environnementales », est rédigé en ces termes :

« 1. En ce qui concerne les dispositions de l'article 4, paragraphe 2, premier et troisième tirets, du règlement (CE) n° 1049/2001, à l'exception des enquêtes, notamment celles relatives à de possibles manquements au droit communautaire, la divulgation est réputée présenter un intérêt public supérieur lorsque les informations demandées ont trait à des émissions dans l'environnement. Pour ce qui est des autres exceptions prévues à l'article 4 du règlement (CE) n° 1049/2001, les motifs de refus doivent être interprétés de manière stricte, compte tenu de l'intérêt public que présente la divulgation et du fait de savoir si les informations demandées ont trait à des émissions dans l'environnement. »

3. La directive 2003/4

7. Les considérants 11, 16 et 17 de la directive 2003/4 énoncent :

« (11) Afin de tenir compte du principe énoncé à l'article 6 du traité, selon lequel les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté, il convient d'étendre la définition des autorités publiques de manière à englober le gouvernement et les autres administrations publiques aux niveaux national, régional et local, qu'elles aient ou non des responsabilités particulières en matière d'environnement, et d'autres personnes ou organismes assurant des services d'administration publique en rapport avec l'environnement en vertu de la législation nationale, ainsi que les autres personnes ou organismes agissant sous leurs ordres et ayant des responsabilités ou des fonctions publiques en rapport avec l'environnement.

⁴ JO 2001, L 145, p. 43.

⁵ JO 2006, L 264, p. 13.

[...]

- (16) 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.
- (17) Il convient que les autorités publiques mettent à disposition une partie des informations demandées lorsqu'il est possible de séparer les informations entrant dans le champ des dérogations des autres informations demandées. »

8. L'article 4 de la directive 2003/4, intitulé « Dérogations », prévoit :

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

[...]

- 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 ;

[...]

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, [sous] a), d), f), g) et h), prévoir qu'une demande soit rejetée lorsqu'elle concerne des informations relatives à des émissions dans l'environnement.

[...]

4. Les informations environnementales détenues par des autorités publiques ou pour leur compte et ayant fait l'objet d'une demande sont mises partiellement à la disposition du demandeur lorsqu'il est possible de dissocier les informations relevant du champ d'application du paragraphe 1, [sous] d) et e), ou du paragraphe 2, des autres informations demandées.

[...] »

C. Le droit allemand

9. La disposition de droit national pertinente est l'article 28, paragraphe 2, de l'Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg (loi du Bade-Wurtemberg relative à l'administration en matière d'environnement) du 25 novembre 2014⁶, telle que modifiée par l'article 1^{er} de la loi du 28 novembre 2018⁷. Cette disposition est libellée comme suit :

« Il convient de rejeter une demande si elle vise des communications internes des autorités tenues de mettre des informations à disposition au sens de l'article 23, paragraphe 1, sauf si l'intérêt que présenterait la divulgation de l'information pour le public est plus fort. »

III. Les faits à l'origine de la procédure au principal

10. La présente affaire trouve son origine dans une demande d'informations environnementales présentée par un particulier, D.R., par laquelle ce dernier sollicite l'accès à certains documents du ministère d'État relatifs à l'abattage d'arbres dans le cadre du projet de développement d'infrastructures de transport et d'aménagement urbain « Stuttgart 21 » dans le Stuttgarter Schlossgarten au mois d'octobre 2010.

11. Ces documents concernent, d'une part, des informations détenues par les instances dirigeantes du ministère d'État relatives à la commission d'enquête « Examen de l'opération de police du 30 septembre 2010 au Stuttgarter Schlossgarten » et, d'autre part, des notes du ministère d'État portant sur la procédure de conciliation liée au projet « Stuttgart 21 » qui a eu lieu les 10 et 23 novembre 2010.

12. Le Verwaltungsgericht Stuttgart (tribunal administratif de Stuttgart, Allemagne) a rejeté le recours introduit à la suite du rejet de la demande de D.R. portant sur ces documents. Dans le cadre de l'appel interjeté par D.R., le Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (tribunal administratif supérieur du Bade-Wurtemberg, Allemagne) a ordonné au Land de Bade-Wurtemberg de rendre les documents accessibles à D.R. Le Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (tribunal administratif supérieur du Bade-Wurtemberg) a considéré que les documents en question portaient bien sur une information environnementale et qu'il n'existait aucun motif permettant de refuser de mettre ladite information à disposition. Il a jugé par ailleurs que les documents du ministère d'État relatifs à l'information des instances dirigeantes et à la procédure de conciliation n'étaient pas protégés en tant que communications internes, dès lors qu'une telle protection n'existe, *ratione temporis*, que pour la durée du processus décisionnel de l'autorité publique.

13. Par son recours en *Revision* devant le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale, Allemagne), le Land de Bade-Wurtemberg vise à obtenir un rétablissement du jugement rendu en première instance.

14. Il ressort de la demande de décision préjudicielle que la juridiction de renvoi considère que l'information demandée par D.R. est une « information environnementale » détenue par une « autorité publique » au sens de la directive 2003/4. En revanche, ladite juridiction entretient des doutes sur le point de savoir si l'exception relative aux « communications internes » trouve à s'appliquer dans l'affaire au principal, dans la mesure où cette notion n'est pas définie dans la directive.

⁶ BGBl. 2014 I, p. 592.

⁷ BGBl. 2018 I, p. 439.

15. Premièrement, la juridiction de renvoi souhaite obtenir des clarifications sur ce qu'il faut entendre par « communications internes » et savoir, en particulier, si les documents ou les informations doivent être d'une certaine qualité afin de pouvoir être qualifiés de « communications » au sens de la directive 2003/4 ; en outre, elle cherche à déterminer si la notion de « communications » implique que les informations en question doivent être adressées à un tiers ou si elles peuvent porter sur des éléments factuels. Deuxièmement, la juridiction de renvoi se demande si l'exigence d'une communication « interne » implique que les communications en cause, qui n'ont pas encore quitté le domaine interne d'une autorité, mais qui sont destinées à quitter cette dernière, ne relèvent pas de l'exception. Troisièmement, la juridiction de renvoi s'interroge sur le champ d'application ratione temporis de cette exception.

IV. La demande de décision préjudicielle et la procédure devant la Cour

16. C'est dans ces circonstances que, par une ordonnance du 8 mai 2019, parvenue à la Cour le 19 août 2019, le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

- « 1) Convient-il d'interpréter l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa, sous e), de la [directive 2003/4] en ce sens que la notion de "communications internes" inclut toutes les communications qui ne quittent pas le domaine interne d'une autorité tenue de mettre des informations à disposition ?
- 2) La protection des "communications internes" au sens de l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa, sous e), de la directive 2003/4 est-elle illimitée dans le temps ?
- 3) En cas de réponse négative à la deuxième question : la protection des "communications internes" au sens de l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa, sous e), de la directive 2003/4 ne s'applique-t-elle que jusqu'à l'adoption d'une décision par l'autorité tenue de mettre des informations à disposition ou jusqu'à l'achèvement d'un autre processus administratif ? »

17. Des observations écrites ont été déposées par le Land de Bade-Wurtemberg, Deutsche Bahn, D.R., le gouvernement allemand, l'Irlande, le gouvernement du Royaume-Uni, le gouvernement norvégien ainsi que la Commission européenne. Au terme de la phase écrite de la procédure, la Cour s'est estimée suffisamment informée pour statuer sans audience de plaidoiries, conformément à l'article 76, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour.

V. Analyse

A. Sur la première question préjudicielle

18. Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 1, sous e), de la directive 2003/4 à l'accès du public aux informations environnementales vise *toutes* les communications qui ne quittent pas le domaine interne d'une autorité tenue de mettre des informations à disposition, indépendamment du contenu, de la finalité ou du destinataire de la communication en question, ou si, au contraire, la portée de l'exception est limitée par un ou plusieurs de ces aspects.

19. Comme l'a souligné la juridiction de renvoi, la directive 2003/4 ne définit pas la notion de « communications internes ». Cette directive ne renvoie pas non plus à la législation nationale à cet égard. Dans de telles circonstances, selon une jurisprudence constante, il découle des exigences tant de l'application uniforme du droit de l'Union que du principe d'égalité que les termes d'une disposition du droit de l'Union qui ne comporte aucun renvoi exprès au droit des États membres pour déterminer son sens et sa portée doivent normalement trouver, dans toute l'Union, une

interprétation autonome et uniforme qui doit être recherchée en tenant compte non seulement des termes de celle-ci, mais également du contexte de la disposition et de l'objectif poursuivi par la réglementation en cause⁸.

1. La notion de « communications » au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous e), de la directive 2003/4

20. S'agissant du libellé de la disposition en cause, il convient d'observer que le législateur a employé le terme « communications » sans préciser cette notion autrement que par l'utilisation de l'adjectif « internes ». Le choix du terme « communications » implique toutefois que l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 1, sous e), de la directive 2003/4 ne vise pas n'importe quel document. Au contraire, la notion de « communications » suppose l'existence d'un « destinataire ». Comme l'indique la juridiction de renvoi, le terme « communications » laisse penser que les informations en question doivent être adressées à quelqu'un⁹.

21. En d'autres termes, une communication requiert deux personnes : un auteur et un destinataire, même s'il est possible que ce destinataire soit une entité abstraite – telle que les « membres » d'une administration ou le « conseil d'administration » d'une personne morale – et non les individus spécifiques appartenant à une telle entité.

22. Les termes qui sont utilisés dans d'autres versions linguistiques de l'article 4, paragraphe 1, sous e), de la directive 2003/4 corroborent cette analyse et confirment, par conséquent, la volonté délibérée du législateur. Ainsi, alors que les versions en langues espagnole, française, italienne ou roumaine utilisent respectivement les termes « comunicaciones », « communications », « comunicazioni » et « comunicări », la version en langue allemande utilise le terme « Mitteilung », la version en langue slovaque utilise le terme « korešpondenci[a] » et la version en langue suédoise utilise le terme « meddelanden ». Tous ces termes attestent que les informations en question doivent être adressées à un tiers.

23. Le contexte spécifique dans lequel s'inscrit l'article 4, paragraphe 1, sous e), de la directive 2003/4 confirme encore cette interprétation. En effet, alors que le législateur de l'Union utilise le terme « communications » dans cette disposition, il a rédigé l'article 4, paragraphe 1, sous d), de cette directive en des termes plus larges et plus généraux, puisqu'il y est question de « *documents en cours d'élaboration ou des documents et données inachevés* » (mise en italique par mes soins). L'utilisation de ces termes dans la directive est conforme à la formulation de l'article 4, paragraphe 3, sous c), de la convention d'Aarhus, qui utilise également deux termes distincts pour indiquer qu'une demande d'informations environnementales peut être rejetée si « la demande porte sur des *documents* qui sont en cours d'élaboration *ou* concerne des *communications internes* des autorités publiques »¹⁰. Or il découle de la jurisprudence de la Cour que, aux fins de l'interprétation de la directive 2003/4, il y a lieu de tenir compte du texte et de l'objet de la convention d'Aarhus que cette directive vise à mettre en œuvre dans le droit de l'Union¹¹.

24. Il n'y a aucun doute quant à la volonté du législateur de l'Union de distinguer les deux exceptions. Indépendamment du libellé même de la directive, cela est également confirmé par les travaux préparatoires pertinents dont la Cour est invitée à tenir compte. En effet, alors que la première proposition de la Commission regroupait les deux exceptions dans une seule disposition ayant un

8 Voir, pour une application récente, arrêt du 18 mai 2017, Hummel Holding (C-617/15, EU:C:2017:390, point 22). Voir également, en matière d'accès à l'information environnementale, arrêts du 14 février 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, point 37) ; du 18 juillet 2013, Deutsche Umwelthilfe (C-515/11, EU:C:2013:523, point 21), et du 19 décembre 2013, Fish Legal et Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, point 42).

9 Voir point 14 de la demande de décision préjudicielle.

10 Mise en italique par mes soins.

11 Voir, en ce sens, arrêt du 19 décembre 2013, Fish Legal et Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, point 37).

libellé similaire à celui de l'article 4, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus¹², le Parlement européen a tenté, lors des première et deuxième lectures, de supprimer de la directive l'exception relative aux communications internes¹³. Non seulement la Commission et le Conseil ont rejeté ces amendements¹⁴, mais les deux exceptions ont finalement été divisées et figurent désormais dans deux points distincts.

25. En revanche, je ne pense pas que l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 1, sous e), de la directive 2003/4 devrait être limitée aux opinions personnelles ou, comme cela a été suggéré devant la juridiction de renvoi, aux « documents essentiels ». Outre le fait que rien dans le libellé ni dans le contexte de l'article 4, paragraphe 1, sous e), de cette directive ne le suggère – après tout, les termes employés sont neutres et ne contiennent aucune limitation ou précision quant au contenu des communications qu'il vise –, je crains que ces interprétations alternatives de la disposition soient à la fois peu pratiques et presque impossibles à appliquer. Une grande partie des litiges pourrait ainsi être consacrée à des débats relativement stériles sur la question de savoir si un document donné est essentiel ou non. Par ailleurs, si le « critère de l'opinion personnelle » tel qu'il est proposé était adopté, cela signifierait-il, par exemple, que le fait d'ajouter, à titre introductif, à une constatation qui serait purement factuelle, des expressions habituelles, telles que « j'estime que » ou « il me semble que », transformerait cette constatation factuelle en une opinion personnelle à cette fin, de sorte que l'exception relative aux communications internes pourrait alors s'appliquer ? Il est difficile d'imaginer pourquoi ce ne serait pas le cas. Après tout, de nombreuses opinions personnelles se rattachent ou sont intrinsèquement liées à des éléments factuels ou reposent sur de tels éléments.

26. En tout état de cause, l'objectif de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 1, sous e), de la directive 2003/4, qui est, nous l'avons vu, de permettre aux autorités publiques de bénéficier d'un espace de réflexion et de discussion en interne¹⁵, conduit également à ce qu'aucune distinction ne soit faite par rapport au contenu des communications concernées.

27. Le fait que le guide d'application de la convention d'Aarhus indique que l'exception relative aux communications internes « ne s'applique normalement pas à des documents factuels » n'est pas susceptible de remettre en cause cette interprétation. En effet, comme la Cour l'a déjà constaté, les analyses que ledit guide contient n'ont aucune force obligatoire et ne sont pas revêtues de la portée normative qui s'attache aux stipulations de la convention d'Aarhus¹⁶. En tout état de cause, il convient de relever que l'article 4, paragraphe 3, de cette convention ne restreint pas la portée des communications internes en matière de contenu ou d'importance.

12 Voir proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès du public à l'information environnementale du 29 juin 2000, COM(2000) 402 final – COD 2000/0169 (JO 2000, C 337 E, p. 156).

13 Voir rapport du 28 février 2001 de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la politique des consommateurs du Parlement européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès du public à l'information environnementale, A5-0074/2001 (JO 2001, C 343, p. 177), et recommandation du 24 avril 2002 de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la politique des consommateurs du Parlement européen pour la deuxième lecture relative à la position commune du Conseil en vue de l'adoption de la directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil, A5-0136/2002 (JO 2003, C 187 E, p. 118).

14 Voir avis de la Commission du 5 septembre 2002, conformément à l'article 251, paragraphe 2, troisième alinéa, point c), du traité CE, sur les amendements du Parlement européen à la position commune du Conseil concernant la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, portant modification à la proposition de la Commission conformément à l'article 250, paragraphe 2 du traité CE, COM(2002) 498 final (sur l'amendement 27), et position commune (CE) n° 24/2002 du 28 janvier 2002 arrêtée par le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité instituant la Communauté européenne, en vue de l'adoption d'une directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil (JO 2002, C 113 E, p. 1, voir, en particulier, p. 11).

15 Voir, en ce sens, explications relatives à l'article 4 de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès du public à l'information environnementale présentée par la Commission le 29 juin 2000, COM(2000) 402 final – COD 2000/0169 (JO 2000, C 337 E, p. 156). Voir également, à propos du règlement n° 1049/2001, arrêt du 4 septembre 2018, ClientEarth/Commission (C-57/16 P, EU:C:2018:660, point 109).

16 Voir, en ce sens, arrêts du 16 février 2012, Solvay e.a. (C-182/10, EU:C:2012:82, point 27), et du 19 décembre 2013, Fish Legal et Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, point 38).

28. Il y a lieu toutefois 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 considérant 16, 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 divulguer¹⁷. Ceci est particulièrement vrai s'agissant de l'exception relative aux communications internes, puisque le législateur de l'Union a jugé nécessaire de répéter cette règle générale, énoncée à l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2003/4, à la fin de l'article 4, paragraphe 1, sous e), de cette directive.

29. Comme l'a par ailleurs souligné le gouvernement du Royaume-Uni, le droit de recourir à l'article 4, paragraphe 1, sous e), de ladite directive n'est, en tout état de cause, jamais absolu¹⁸. Les intérêts en présence doivent être mis en balance sur la base 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 même directive¹⁹.

30. Par ailleurs, il convient également de tenir compte de deux dernières exigences.

31. D'une part, en vertu de l'article 4, paragraphe 4, de la directive 2003/4, bien que cela soit probablement particulièrement difficile dans le cas de l'exception relative aux communications internes, les informations environnementales détenues par des autorités publiques ou pour leur compte et ayant fait l'objet d'une demande sont mises partiellement à la disposition du demandeur lorsqu'il est possible de dissocier les informations relevant du champ d'application de cette exception des autres informations demandées. D'autre part, l'article 4, paragraphe 5, de cette directive exige que le refus de mettre à disposition tout ou partie des informations demandées soit notifié au demandeur et que la notification indique les motifs de ce refus.

32. Dans ce contexte, l'exigence de motivation revêt une importance particulière. Ce droit, qui a été lié au droit à un recours effectif depuis l'arrêt Heylens²⁰, est désormais expressément consacré à l'article 41 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Il exige que l'auteur de l'acte fasse apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement qu'il a suivi de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la juridiction compétente d'exercer son contrôle²¹.

33. Cela a été particulièrement bien expliqué par le Tribunal dans son arrêt Interporc/Commission²². Comme le Tribunal l'a observé dans cette affaire, la motivation d'une décision refusant l'accès aux documents doit ainsi contenir les *raisons spécifiques* pour lesquelles l'autorité considère que la divulgation des documents demandés est exclue afin de permettre au destinataire de la décision d'apprécier le bien-fondé des motifs du refus²³. En d'autres termes, lorsque l'institution concernée décide de refuser l'accès à un document dont la communication lui a été demandée, il lui incombe de fournir des explications quant à la question de savoir de quelle manière l'accès à ce document pourrait

17 Voir, en ce sens, arrêts du 16 décembre 2010, Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-266/09, EU:C:2010:779, points 52 et 56), ainsi que du 28 juillet 2011, Office of Communications (C-71/10, EU:C:2011:525, point 22).

18 Voir point 39 des observations écrites du Royaume-Uni.

19 Voir, en ce sens, arrêt du 28 juillet 2011, Office of Communications (C-71/10, EU:C:2011:525, point 29).

20 Arrêt du 15 octobre 1987 (222/86, EU:C:1987:442).

21 Voir, en ce sens, parmi de nombreux exemples, arrêts du 17 mars 2011, Peñarroja Fa (C-372/09 et C-373/09, EU:C:2011:156, point 63), et du 22 novembre 2018, Swedish Match (C-151/17, EU:C:2018:938, point 78).

22 Arrêt du 6 février 1998 (T-124/96, EU:T:1998:25).

23 Voir, en ce sens, arrêt du 6 février 1998, Interporc/Commission (T-124/96, EU:T:1998:25, point 54).

porter concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt protégé par une exception – parmi celles prévues à l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2003/4 – que cette autorité invoque. En outre, le risque que cela affecte l'intérêt protégé devrait être raisonnablement prévisible et non purement hypothétique²⁴.

34. Le simple fait qu'un document relève d'une exception à la divulgation ne suffit pas en soi à ce qu'une autorité puisse invoquer cette exception²⁵. Il ne suffit donc pas de se référer formellement à l'une des exceptions prévues à l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2003/4 pour satisfaire à l'obligation de motivation prévue à l'article 4, paragraphe 5, de cette directive.

2. La signification du terme « internes » au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous e), de la directive 2003/4

35. Le second terme qui qualifie l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 1, sous e), de la directive 2003/4 est l'adjectif « internes ». Ce terme soulève deux questions : celle, d'une part, de savoir quelles sont les autorités concernées et celle, d'autre part, de déterminer dans quelle mesure une communication de cette nature peut être considérée comme interne.

36. S'agissant de la première question que soulève le terme « internes », en l'absence de toute définition précise dans le texte de la disposition elle-même, il y a lieu de se référer à son contexte et à l'objectif poursuivi par la réglementation en cause.

37. S'agissant du contexte, il ressort du considérant 11 de la directive 2003/4 que l'un des principaux objectifs de la nouvelle directive était de donner une définition claire, mais large, du type d'« autorités publiques » concernées. L'exposé des motifs de la proposition de la Commission confirme cette intention.

38. Ainsi, en vertu de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2003/4, les États membres veillent à ce que les « autorités publiques » – telles que définies à l'article 2, paragraphe 2, de cette directive –, soient tenues 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, conformément aux dispositions de ladite directive.

39. Dans ces conditions, dès lors que l'article 4, paragraphe 1, de la directive 2003/4 prévoit des dérogations au principe énoncé à l'article 3, paragraphe 1, de cette directive, sans autre précision quant au champ d'application *ratione personae* de celle-ci, il y a lieu d'admettre que la notion d'« autorité publique », qui figure à l'article 4, paragraphe 1, de ladite directive couvre *l'ensemble* des autorités visées à l'article 2, paragraphe 2, de la même directive, même si la communication en cause a lieu entre deux ou plusieurs de ces autorités publiques dans le cadre d'un même processus décisionnel ou d'un même projet.

40. Cette *interprétation fonctionnelle* est aussi celle qui permet le mieux de respecter l'objectif de l'exception relative aux communications internes qui est, comme je l'ai déjà indiqué, de permettre aux autorités publiques de bénéficier d'un espace de réflexion et de discussion nécessaire en interne²⁶.

²⁴ Voir, en ce sens, à propos du règlement n° 1049/2001, arrêt du 21 juillet 2011, Suède/MyTravel et Commission (C-506/08 P, EU:C:2011:496, point 76).

²⁵ Wyatt, D., « Is the Commission a “lawmaker”? On the right of initiative, institutional transparency and public participation in decision-making: ClientEarth », *Common Market Law Review*, vol. 56, Wolters Kluwer, 2019, p. 825 à 841, en particulier p. 837.

²⁶ Voir point 26 des présentes conclusions.

41. À cet égard, ainsi que l'ont souligné plusieurs gouvernements ayant déposé des observations écrites, il est en réalité indispensable, sur le plan administratif, qu'une « communication » puisse être partagée entre différentes entités ou agences publiques sans perdre sa qualité de « communication interne ». En outre, il convient de garder à l'esprit que le nombre d'organes administratifs et d'agences impliqués est susceptible de différer sensiblement d'un État membre à l'autre, surtout dans un domaine aussi complexe que le droit de l'environnement, et qu'il y a donc lieu de retenir une interprétation qui assure une application uniforme de la directive 2003/4 dans ces États membres²⁷.

42. S'agissant de la seconde question que soulève le terme « internes », je ne partage pas l'avis selon lequel les informations *destinées* à quitter, à un moment donné, le domaine interne des autorités publiques ne pourraient pas relever de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 1, sous e), de la directive 2003/4.

43. D'une part, il convient de relever que, dans le cadre de l'exception analogue applicable au Parlement européen, au Conseil et à la Commission et prévue à l'article 4, paragraphe 3, second alinéa, du règlement n° 1049/2001, la Cour a jugé que la circonstance selon laquelle un document est *susceptible* d'être publié n'exclut pas, en tant que telle, que ce même document puisse relever de l'exception en cause²⁸.

44. D'autre part, ainsi que la Cour l'a également déjà constaté, le droit d'accès à des informations environnementales ne peut se concrétiser qu'à la date à laquelle les autorités compétentes sont amenées à se prononcer sur la demande dont elles sont saisies. Ce n'est donc qu'à ce moment-là qu'il appartient à ces autorités d'apprécier, au vu de l'ensemble des circonstances de fait et de droit de l'affaire, si les informations demandées doivent ou non être fournies ou si, comme en l'espèce, celles-ci sont toujours internes aux autorités publiques concernées²⁹.

3. Conclusion quant à la première question préjudicielle

45. En conséquence, au vu des considérations qui précèdent, je suis d'avis qu'il convient d'interpréter l'article 4, paragraphe 1, sous e), de la directive 2003/4 en ce sens que la notion de « communications internes » couvre tout document adressé à quelqu'un, indépendamment de son contenu, et qui n'a pas encore quitté le domaine de l'autorité publique telle que définie à l'article 2, paragraphe 2, de cette directive à la date à laquelle l'autorité compétente est amenée à se prononcer sur la demande dont elle est saisie.

B. Sur les deuxième et troisième questions préjudicielles

46. Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande si la protection des « communications internes » prévue à l'article 4, paragraphe 1, sous e), de la directive 2003/4 est illimitée dans le temps. En cas de réponse négative à cette question, la juridiction de renvoi cherche à savoir, par sa troisième question, si la protection des « communications internes » ne s'applique que jusqu'à ce que l'autorité tenue de mettre des informations à disposition ait pris une décision ou mené à son terme un autre processus administratif pertinent.

47. Pour des raisons tenant au libellé, au contexte et à l'objectif de cette disposition, que j'exposerai ci-après, je conclus par l'affirmative à la deuxième question.

²⁷ Voir, en ce sens, à propos de l'interprétation de l'article 2, point 2, second alinéa, première phrase, de la directive 2003/4 et de la notion d'« exercice de pouvoirs [...] législatifs », arrêt du 14 février 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, point 50).

²⁸ Voir, en ce sens, arrêt du 21 juillet 2011, Suède/MyTravel et Commission (C-506/08 P, EU:C:2011:496, point 93).

²⁹ Voir, en ce sens, arrêt du 16 décembre 2010, Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-266/09, EU:C:2010:779, point 34).

48. Premièrement, il convient de constater que le libellé de l'article 4, paragraphe 1, sous e), de la directive 2003/4 ne contient aucune indication quant à la question spécifique de son application dans le temps. À l'inverse, l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 1, sous d), de cette directive est clairement limitée dans le temps, puisqu'elle concerne des « documents en cours d'élaboration ou des documents et données inachevés ». Or, comme nous l'avons vu dans les présentes conclusions, il est manifeste que le législateur de l'Union a choisi d'opérer une distinction entre ces deux exceptions³⁰.

49. Deuxièmement, il convient de relever que, s'il est vrai que l'article 4 du règlement n° 1049/2001 est plus précis en ce qui concerne l'application dans le temps de l'exception relative aux « document[s] contenant des avis destinés à l'utilisation interne », la Cour a néanmoins jugé que « la simple possibilité de se prévaloir de l'exception en question pour refuser l'accès à des documents contenant des avis destinés à l'utilisation interne dans le cadre de délibérations et de consultations préliminaires au sein de l'institution concernée [– à savoir le Parlement européen, le Conseil ou la Commission –] n'est nullement affectée par la circonstance que la décision a été adoptée. Toutefois, cela ne signifie pas que l'appréciation que l'institution concernée est appelée à effectuer pour établir si la divulgation d'un de ces documents est susceptible ou non de porter gravement atteinte à son processus décisionnel ne doit pas tenir compte de la circonstance que la procédure administrative à laquelle se rapportent ces documents a été clôturée »³¹.

50. S'agissant de l'application de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 1, sous e), de la directive 2003/4, cette absence d'automatisme est d'autant plus importante que, contrairement à l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 1, sous d), de cette directive, une communication interne n'intervient pas nécessairement dans le cadre d'un processus menant à l'adoption d'un acte juridique. Or il est possible que le besoin de protéger la liberté de pensée de l'auteur de la communication en question et la faculté de procéder librement à des échanges de vues – ce qui est l'objectif de l'exception en cause³² – soit encore opportun, à la date de la demande d'accès.

51. Ainsi, il apparaît que c'est dans l'exercice de cette obligation spécifique de mise en balance des intérêts – obligation que le législateur a expressément soulignée à l'article 4, paragraphe 1, sous e), de la directive 2003/4, en plus de la règle générale prévue à l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, deuxième phrase, de cette directive – que l'autorité publique est la mieux placée pour apprécier la nécessité de conserver une communication en interne, que celle-ci ait été émise plusieurs années auparavant ou non. Comme cela a été exposé ci-dessus, le droit de recourir à l'article 4, paragraphe 1, sous e), de la directive 2003/4 n'est, à aucun moment, absolu³³. L'autorité publique est toujours tenue de mettre en balance l'intérêt public servi par la divulgation avec l'intérêt servi par l'exception, eu égard aux préoccupations spécifiques invoquées pour justifier le refus de divulgation³⁴. À cet égard, l'écoulement du temps et le stade d'avancement finalement atteint dans le processus décisionnel sont certainement des facteurs essentiels.

52. Dans ces conditions, je suis d'avis que le champ d'application de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 1, sous e), de la directive 2003/4 n'est pas limité *ratione temporis*. En revanche, le temps écoulé peut constituer un élément qui indique que la communication interne demandée doit être divulguée et il doit, par conséquent, être pris en compte lors de la mise en balance prévue à l'article 4, paragraphe 1, sous e), et à l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de cette directive.

30 Voir point 24 des présentes conclusions.

31 Arrêt du 21 juillet 2011, Suède/MyTravel et Commission (C-506/08 P, EU:C:2011:496, point 81).

32 Voir point 26 des présentes conclusions.

33 Voir point 29 des présentes conclusions.

34 Voir, en ce sens, arrêt du 16 décembre 2010, Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-266/09, EU:C:2010:779, point 52).

VI. Conclusion

53. Par conséquent, je propose à la Cour de répondre aux questions préjudicielles posées par le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale, Allemagne) de la manière suivante :

- 1) Il convient d'interpréter l'article 4, paragraphe 1, sous e), 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, en ce sens que la notion de « communications internes » couvre tout document adressé à quelqu'un, indépendamment de son contenu, qui n'a pas encore quitté le domaine de l'autorité publique telle que définie à l'article 2, paragraphe 2, de la directive 2003/4 à la date à laquelle l'autorité compétente est amenée à se prononcer sur la demande dont elle est saisie.
- 2) Le champ d'application de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 1, sous e), de la directive 2003/4 n'est pas limité dans le temps. Toutefois, le temps écoulé peut constituer un élément qui indique que la communication interne demandée doit être divulguée et il doit, par conséquent, être pris en compte lors de la mise en balance prévue à l'article 4, paragraphe 1, sous e), et à l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de cette directive.