

Affaire C-619/19

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

19 août 2019

Juridiction de renvoi :

Bundesverwaltungsgericht (Allemagne)

Date de la décision de renvoi :

8 mai 2019

Partie requérante et partie défenderesse dans le pourvoi en Revision :

D. R.

Partie défenderesse et partie demanderesse dans le pourvoi en Revision :

Land Baden-Württemberg

Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale, Allemagne)

ORDONNANCE

[omissis]

Dans l'affaire administrative

entre

Monsieur D.R.,

....,

partie requérante, partie appelante

et partie défenderesse dans le pourvoi en Revision

[omissis]

et

Land Baden-Württemberg (Land de Bade-Wurtemberg) [omissis]

partie défenderesse, partie intimée et partie demanderesse dans le pourvoi en
Revision [**Or. 2**]

[omissis]

partie appelée en intervention :

Deutsche Bahn AG, [omissis] Berlin,

partie demanderesse dans le pourvoi en Revision

[omissis]

partie intervenante :

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht (représentant de
l'intérêt fédéral auprès de la Cour administrative fédérale, Allemagne) [omissis],

la septième chambre du Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale)
[omissis]

a décidé le 8 mai 2019 :

Il est sursis à statuer dans la procédure devant le Bundesverwaltungsgericht (Cour
administrative fédérale).

La Cour de justice de l'Union européenne est saisie des questions suivantes par le
biais d'une demande de décision préjudicielle, conformément à
l'article 267 TFUE :

1. Convient-il d'interpréter l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa, 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 [**Or. 3**] 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 ?

M o t i f s :

I

- 1 Le requérant demande au Staatsministerium Baden-Württemberg (ministère d'État du Land de Bade-Wurtemberg) l'accès à des documents liés à l'abattage d'arbres pour le projet de construction d'infrastructures de transport et d'aménagement urbain « Stuttgart 21 » dans le Stuttgarter Schlossgarten (parc du château de Stuttgart) en octobre 2010.
- 2 Pour ce qui concerne les questions déférées à la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après : la « Cour »), il s'agit d'une information des instances dirigeantes du Staatsministerium (ministère d'État), relative à la commission d'enquête « Examen de l'intervention de la police le 30 septembre 2010 au Stuttgarter Schlossgarten » (parc du château de Stuttgart), ainsi que de notes du ministère d'État portant sur la procédure de conciliation des 10 et 23 novembre 2010, relatives au projet « Stuttgart 21 ».
- 3 Le Verwaltungsgericht (tribunal administratif) a rejeté le recours introduit à la suite de l'absence de succès de la demande relative à ces documents. Après appel interjeté par le requérant, le Verwaltungsgerichtshof (tribunal administratif supérieur) a imposé l'obligation au défendeur de rendre les documents accessibles au requérant. Il a noté qu'il s'agit d'informations en matière d'environnement. Selon lui, il n'y a pas de motif pour le refus d'accès aux informations. Il a considéré 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, étant donné que, au niveau de son application dans le temps, une telle protection n'existe que pour la durée du processus décisionnel de l'autorité publique. [Or. 4]
- 4 Par son pourvoi en Revision, le défendeur cherche à obtenir un rétablissement du jugement rendu en première instance.

II

- 5 Il convient de surseoir à statuer. Il est nécessaire d'obtenir une décision préjudicielle de la part de la Cour sur les questions formulées dans le dispositif (article 267 UFUE).
- 6 1. Les dispositions pertinentes du droit de l'Union se trouvent à l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa, sous e), et paragraphe 2, deuxième alinéa, première et deuxième phrases, 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 2003, L 41, p. 26) (ci-après : « la directive 2003/4 »).

- 7 2. Les dispositions pertinentes du droit national sont celles de l'article 28, paragraphe 2, point 2, de l'Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg (loi du Land de Bade-Wurtemberg relative à l'administration en matière d'environnement, ci-après « UVwG BW ») du 25 novembre 2014 [omissis], modifiée en dernier lieu par l'article 1^{er} de la loi du 28 novembre 2018 [omissis].

L'article 28, paragraphe 2, point 2, de l'UVwG BW prévoit que :

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

- 8 Les questions préjudicielles sont essentielles pour la décision devant intervenir. Selon la réponse qui sera donnée aux questions préjudicielles, il conviendra soit de rejeter le pourvoi en Revision pour des motifs de droit soit de renvoyer l'affaire devant le Verwaltungsgerichtshof (tribunal administratif supérieur) en tant que juge du fond en vue d'une nouvelle procédure et d'une nouvelle décision.
- 9 Concernant les documents auxquels le requérant voudrait accéder, il s'agit d'informations environnementales au sens de l'article 2, point 1, sous c), de la directive 2003/4. Le défendeur est une autorité publique tenue de mettre des informations à disposition au sens de l'article 2, point 2, sous a), de la directive 2003/04. **[Or. 5]**

IV

- 10 Les questions préjudicielles nécessitent une clarification par la Cour, étant donné qu'elles n'ont pas encore été clarifiées dans le cadre de la jurisprudence de celle-ci et que la réponse à ces questions n'est pas non plus évidente.
- 11 S'agissant des différentes questions préjudicielles, il convient de relever les considérations suivantes :
- 12 1. Concernant la première question :
- Il convient tout d'abord de se demander comment doit être interprétée la notion de « communications internes » au sens de l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa, sous e), de la directive 2003/04. La directive 2003/4 ne contient pas de définition de cette notion.
- 13 S'agissant de l'article 8, paragraphe 2, point 2, de l'Umweltinformationsgesetz (loi relative à l'information en matière d'environnement, ci-après « UIG »), dans la version de la publication du 27 octobre 2014 [omissis], modifié en dernier lieu par l'article 2, paragraphe 17, de la loi du 20 juillet 2017 [omissis], qui transpose en droit fédéral l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa, sous e), de la directive

2003/4 et qui correspond à la réglementation du Land pertinente en l'espèce, à savoir l'article 28, paragraphe 2, point 2, de l'UVwG BW, la chambre de céans a, au regard de la volonté du législateur [omissis], décidé, concernant le mot « interne » compris dans la notion, que le motif de refus ne couvre que les communications qui ne quittent pas le domaine interne d'une autorité tenue de mettre des informations à disposition [omissis]. Il apparaît donc que des communications qui, bien que n'ayant pas (encore) quitté le domaine interne d'une autorité tenue de mettre des informations à disposition, mais qui y sont destinées, peuvent également être considérées comme n'étant pas internes.

- 14 À cet égard, il convient de déterminer ce qu'il faut entendre par « communications » au sens de l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa, sous e), de la directive 2003/04. La question qui se pose en particulier est celle de savoir si les documents ou les informations doivent être d'une certaine qualité afin de pouvoir être qualifiés de « communications » au sens de la directive 2003/04. Le terme « communications » suggère pour le moins que les informations en question doivent (également) être adressées à un tiers. **[Or. 6]**
- 15 Une délimitation du contenu de la notion de « communications » s'impose également en raison du fait que la directive 2003/4 prévoit, à l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, première phrase, que les motifs de refus visés aux paragraphes 1 et 2 doivent être interprétés de manière restrictive. Cette règle correspond à l'article 4, paragraphe 4, deuxième alinéa, 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 (convention d'Aarhus) du 25 juin 1998.
- 16 Compte tenu de ces éléments, un document communiqué de manière interne ne constitue pas forcément une « communication interne ».
- 17 On trouve des indications allant dans le sens d'une limitation téléologique de la notion de « communications » dans le guide d'application relatif à la convention d'Aarhus. Concernant l'article 4, paragraphe 3, sous c), de la convention d'Aarhus (« communications internes des autorités publiques »), il y est indiqué que, dans certains pays, l'exception prévue pour les communications internes a pour but de protéger les opinions personnelles des fonctionnaires. Selon ce guide, l'exception ne s'applique normalement pas à des documents factuels (voir United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention, An Implementation Guide, 2^{ème} édition 2014, p. 85).
- 18 Le Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht (représentant de l'intérêt fédéral auprès de la Cour administrative fédérale) propose d'inclure dans la notion de « communications internes » au sens de l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa, sous e), de la directive 2003/4 uniquement des documents essentiels au niveau de l'information interne et du processus décisionnel d'une autorité publique. Cette définition soulève cependant, à son tour, la question de la définition des « documents essentiels ».

19 2. Concernant la deuxième question :

Le champ d'application ratione temporis de l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa, sous e), de la directive 2003/4 nécessite lui-aussi une clarification.

- 20 Le libellé de la disposition en cause – tout comme le libellé de l'article 4, paragraphe 3, sous c), de la convention d'Aarhus – ne fournit aucun élément allant dans le sens d'une limitation stricte dans le temps du champ d'application de l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa, sous e), de la directive 2003/4. La genèse de cette disposition **[Or. 7]** ne fournit pas non plus d'indication claire. La proposition de directive initiale de la Commission du 29 juin 2000 prévoyait à l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa, sous c), de la directive 2003/4 un motif de refus concernant « des documents inachevés ou des communications internes ; en pareil cas, l'intérêt public servi par la divulgation est pris en compte. » Lors de la première et de la deuxième lecture, le Parlement européen a exigé la suppression du motif de refus concernant les « communications internes » (voir rapport du 28 février 2001, A5/2001/74, amendement 20, et rapport du 24 avril 2002, A5/2002/136, amendement 27). Ces modifications ont été refusées par la Commission (proposition modifiée du 6 juin 2001, COM/2001/303 final, JO 2001, C240 E, p. 289, p. 293 ; avis de la Commission du 5 septembre 2002, COM/2002/494 final, p. 8) et par le Conseil (position commune n° 24/2002 du 28 janvier 2002 arrêtée par le Conseil, JO 2002, C 113 E, p. 1, p. 11) avec un renvoi à la convention d'Aarhus. Dans le cadre du comité de conciliation, il y a eu un accord sur un projet de directive final. Ainsi, le motif de refus concernant les « communications internes » est réglé de manière autonome à l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa, sous e), de la directive 2003/4 et il n'est plus matériellement lié aux motifs de refus limités dans le temps, figurant à l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa, sous d), de la directive 2003/4.
- 21 Le guide d'application relatif à la convention d'Aarhus ne contient pas non plus d'indication allant dans le sens d'un champ d'application limité dans le temps s'agissant de la réglementation figurant à l'article 4, paragraphe 3, sous c), de la convention d'Aarhus. La pratique du comité d'examen du respect des dispositions de la convention d'Aarhus ne se fonde manifestement – de manière tacite – pas non plus sur une limitation dans le temps du champ d'application de l'article 4, paragraphe 3, sous c), de la convention d'Aarhus (voir procédures ACCC/C/2010/51 – Roumanie et ACCC/C/2013/93 – Norvège).
- 22 Du point de vue systématique, il convient de tenir compte du fait que la directive 2003/4 formule les motifs de refus qui sont limités dans leur application dans le temps en conséquence. Ainsi, l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa, sous d), de la directive 2003/4 prévoit un motif de refus pour les « documents en cours d'élaboration » et pour les « documents et données inachevés ». **[Or. 8]**
- 23 Une comparaison systématique avec l'article 4, paragraphe 3, deuxième alinéa, 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 Commission (JO 2001, L 145, p. 43, ci-après : « règlement n° 1049/2001 ») montre que, selon le législateur européen, la délivrance de documents internes peut également porter atteinte au processus décisionnel d'une institution après l'achèvement de ce processus. La modification partielle des dispositions du règlement n° 1049/2001 par 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'environnement (JO 2006, L 264, p. 13, ci-après : « règlement n° 1367/2006 ») ne concernait pas le motif de refus pour les documents internes au regard de son application dans le temps. Par conséquent, l'Union européenne part manifestement du principe que la convention d'Aarhus n'exige pas que le motif de refus concernant les « communications internes » soit limité dans le temps, à savoir à la période qui précède l'achèvement du processus décisionnel. On ne voit aucune indication dont il résulterait que le droit de l'Union avait pour but d'imposer aux États membres des conditions plus strictes en matière de délivrance d'informations environnementales concernant des communications internes que celles qui sont applicables à la délivrance d'informations environnementales par les institutions de l'Union.

- 24 S'agissant de la protection de la confidentialité des délibérations des autorités publiques, prévue à l'article 4, paragraphe 2, premier alinéa, sous a), de la directive 2003/4, pour laquelle il n'y a pas non plus d'indication allant dans le sens d'une limitation stricte dans le temps, la Cour part du principe que ce motif de refus peut être applicable lorsqu'une procédure législative et les délibérations y afférentes ont déjà pris fin (voir arrêt du 14 février 2012, C-204/09, Flachglas Torgau, EU:C:2012:71, point 57 ; voir également, par la suite, arrêt du Bundesverwaltungsgericht – Cour administrative fédérale – du 2 août 2012 – 7C7.12 – Buchholz 406.252 article 2 de l'UIG, n° 2, point 28). Il apparaît que, dans son principe, la jurisprudence citée peut être transposée à l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa, sous e), de la directive 2003/4. **[Or. 9]**
- 25 On peut cependant supposer que la règle de l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, première phrase, de la directive 2003/4, qui exige que les motifs de refus visés aux paragraphes 1 et 2 soient interprétés de manière restrictive, s'applique également au champ d'application dans le temps. Cette circonstance va dans le sens de la thèse selon laquelle l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa, sous e), de la directive 2003/4 a une validité qui n'est pas, du moins pas totalement, illimitée dans le temps. En effet, une limitation du motif de refus dans le temps peut résulter non seulement d'une interprétation restrictive de la notion de « communications internes », mais également de l'appréciation au cas par cas exigée par l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa, sous e), et paragraphe 2, deuxième alinéa, deuxième phrase, de la directive 2003/4. En tout cas, avec le passage du temps, l'importance de l'intérêt au maintien de la confidentialité se réduira normalement par rapport à celle de l'intérêt à ce que l'information en cause soit divulguée.

26 3. Concernant la troisième question :

Si la protection des « communications internes » au sens de l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa, sous e), de la directive 2003/4 n'est pas illimitée dans le temps, se pose la question de savoir jusqu'à quel moment la protection s'applique.

27 A cet égard, le Verwaltungsgerichtshof (tribunal administratif supérieur) a [omissis] estimé que, en vertu de l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa, sous e), de la directive 2003/4, l'accès aux communications internes n'est exclu que pour la durée d'un processus décisionnel d'une autorité publique. Ce point de vue est soutenu par la genèse de la norme, à savoir le rapport direct, initialement prévu par la proposition de la directive en cause, avec les dispositions dérogatoires prévues pour les « documents qui sont en cours d'élaboration » (voir article 4, paragraphe 1, premier alinéa, sous d), de la directive 2003/4), l'exigence de l'interprétation restrictive des motifs de refus (article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, première phrase, de la directive 2003/4), ainsi que l'appréciation systématique, car, au cas contraire, le motif de refus lié à la confidentialité des délibérations des autorités publiques (article 4, paragraphe 2, premier alinéa, sous a), de la directive 2003/4) serait dépourvu de sens.

28 Une limitation du motif de refus visé à l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa, sous e), de la directive 2003/4 dans le temps qui **[Or. 10]** serait exclusivement liée à la durée du processus décisionnel de l'autorité publique ne tiendrait pas compte du fait que l'examen d'informations environnementales par une autorité tenue de mettre des informations à disposition n'aboutit pas nécessairement à une décision (formelle). On pourrait par conséquent envisager comme élément de rattachement dans le temps l'achèvement (interne) du processus administratif concerné.

[omissis].