

**Affaire C-129/24**

**Demande de décision préjudicielle**

**Date de dépôt :**

16 février 2024

**Juridiction de renvoi :**

High Court (Irlande)

**Date de la décision de renvoi :**

24 janvier 2024

**Partie requérante :**

Coillte Cuideachta Ghníomhaíochta Ainmnithe

**Partie défenderesse :**

Commissioner for Environmental Information

**Parties intervenantes :**

personne(s) inconnue(s) également désignée(s) sous le nom de  
John Doe et/ou Jane Doe, Irlande,

ainsi que (sur instruction) l'Attorney General

**Amicus curiae :**

Right to Know CLG

---

[OMISSIS]

**La HIGH COURT (HAUTE COUR, IRLANDE)**

**Division « PLANNUNG & ENVIRONMENT » (division « planification et  
environnement »)**

[OMISSIS] [base juridique nationale]

**COILLTE CUIDEACHTA GHNIOMHAIOCHTA AINMNITHE**

**requérante**

**et**

**Commissioner for Environmental Information**

**défendeur**

**et**

**Personne(s) inconnue(s) également désignée(s) sous le nom de John Doe et/ou Jane Doe, Irlande, ainsi que (sur instruction) l'Attorney General**

**parties intervenantes**

**et**

**Right to Know CLG**

*amicus curiae*

**(Arrêt n° 2 [dans la série de décisions dans la présente affaire])**

**prononcé le 24 janvier 2024**

### **Objet du litige**

- 1 La présente demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 2, paragraphe 5, de l'article 3, paragraphe 1 [et paragraphe 5], sous c), et de l'article 6 de la directive 2003/4.
- 2 Cette demande intervient dans le cadre d'une procédure de recours que Coillte Cuideachta Ghníomhaíochta Ainmnithe (ci-après « Coillte ») a introduit devant la High Court (Haute Cour) contre une décision du Commissioner for Environmental Information (Commissaire à l'information environnementale, Irlande, ci-après le « Commissaire ») considérant en substance que des demandes d'information présentées au titre de la directive 2003/4 et qui étaient apparemment anonymes ou pseudonymisées étaient néanmoins valides.

### **Le cadre juridique**

### **Le droit de l'Union**

- 3 Les dispositions suivantes du droit de l'Union sont pertinentes :
  - (i) La convention de l'UNECE 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, en tant que norme

faisant partie du droit de l'Union (<https://unece.org/DAM/env/pp/documents/cep43f.pdf>), notamment :

a) son article 2, paragraphe 4 ;

b) son article 4, paragraphes 1 à 3 ; et

c) son article 9, paragraphe 1.

(ii) 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), notamment :

a) l'article 2 ;

b) l'article 3 ;

c) l'article 4 ; et

d) l'article 6.

4 La jurisprudence des juridictions de l'Union pertinente en l'espèce comporte notamment :

(i) l'arrêt du 16 décembre 1976, *Rewe-Zentralfinanz et Rewe-Zentral*, 33/76, EU:C:1976:188 (<https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=89192&pageIndex=0&doclang=fr&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4725364>) ;

(ii) l'arrêt du 17 juin 1998, *Mecklenburg*, C-321/96, EU:C:1998:300 (<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=24291E0FA773D0BD77A6EA11923598AE?text=&docid=43940&pageIndex=0&doclang=fr&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4724836>) ;

(iii) les conclusions de l'avocat général Fennelly dans l'affaire *Commission/Allemagne*, C-217/97, EU:C:1999:34 (<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=44395&pageIndex=0&doclang=fr&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4725680>) ;

(iv) l'arrêt du 24 septembre 2002, *Grundig Italiana*, C-255/00, EU:C:2002:525 (<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=47690&pageIndex=0&doclang=fr&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4725923>) ;

- (v) l'arrêt du 25 mars 2004, Azienda Agricola Ettore Ribaldi e.a., C-480/00, C-482/00, C-484/00, C-489/00 à C-491/00 et C-497/00 à C-499/00, EU:C:2004:179 (<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=49020&pageIndex=0&doclang=fr&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4726131>) ;
- (vi) l'arrêt du 13 avril 2005, Verein für Konsumenteninformation/Commission, T-2/03, EU:T:2005:125 (<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=60314&pageIndex=0&doclang=fr&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4726341>) ;
- (vii) l'arrêt du 16 juin 2005, Pupino, C-105/03, EU:C:2005:386 (<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=59363&pageIndex=0&doclang=fr&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4727024>) ;
- (viii) l'arrêt du 22 juin 2010, Melki et Abdeli, C-188/10 et C-189/10, EU:C:2010:363 (<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=80748&pageIndex=0&doclang=fr&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4727547>) ;
- (ix) l'arrêt du 14 février 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71 (<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=119426&pageIndex=0&doclang=fr&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4728732>) ;
- (x) l'arrêt du 19 décembre 2013, Fish Legal et Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853 (<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=145904&pageIndex=0&doclang=fr&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4729112>) ;
- (xi) l'arrêt du 15 mars 2018, North East Pylon Pressure Campaign et Sheehy, C-470/16, EU:C:2018:185 (<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=200265&pageIndex=0&doclang=fr&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4729941>) ; et
- (xii) l'arrêt du 20 janvier 2021, Land Baden-Württemberg (Communications internes), C-619/19, EU:C:2021:35 (<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=236684&pageIndex=0&doclang=fr&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4737021>).

5 Sont également pertinents :

- (i) l'arrêt de la House of Lords (Chambre des Lords, Royaume-Uni) *Kirin-Amgen Inc and Others v. Hoechst Marion Roussel Limited and Others* [2004] UKHL 46, [2005] RPC 169 (<https://publications.parliament.uk/pa/ld200304/ldjudgmt/jd041021/kirin-1.htm>) ; et
- (ii) le document publié par la Commission économique pour l'Europe de l'Organisation des Nations unies, intitulé « La Convention d'Aarhus : Guide d'application » (deuxième édition, 2014), pages 55 et 56. ([https://unece.org/DAM/env/pp/Publications/Aarhus\\_Implementation\\_Guide\\_FRE\\_interactive.pdf](https://unece.org/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_FRE_interactive.pdf)).

### Le droit interne

- 6 La législation de transposition, à savoir les European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007-2018 [règlements « Communautés européennes (accès à l'information sur l'environnement) » de 2007 à 2014], est disponible sous forme consolidée sous <https://revisedacts.lawreform.ie/eli/2007/si/133/front/revised/en/html>.
- 7 [OMISSIS] [considérations sur les citations et le mode de citation de la législation pertinente en droit irlandais]
- 8 L'article 6 permet de faire une demande d'informations environnementales :
  - « Demande d'informations environnementales
  - Article 6 (1) Une demande d'information environnementale doit :
    - a) être faite par écrit ou sous forme électronique ;
    - b) indiquer qu'elle est faite au titre du présent règlement ;
    - c) indiquer le nom, l'adresse et toute autre coordonnée pertinente du demandeur ;
    - d) indiquer, en des termes aussi précis que possible, les informations environnementales faisant l'objet de la demande ; et
    - e) si le demandeur souhaite avoir accès aux informations environnementales sous une forme ou d'une manière particulière, préciser la forme ou la manière d'accès souhaitée.
  - (2) Un demandeur n'est pas tenu d'indiquer l'intérêt qu'il a à présenter la demande. »
- 9 Pour autant que l'article 6, paragraphe 1, sous c), du règlement de 2007 exige un « nom » et une « adresse », la juridiction de renvoi arrête qu'en droit interne, et à

moins qu'une interprétation contraire ne soit requise par le droit de l'Union, le terme « nom » signifie le nom réel et non un pseudonyme, et le terme « adresse » désigne une adresse physique actuelle à laquelle le demandeur peut être contacté, mais pas nécessairement une adresse résidentielle. Les détails d'une éventuelle adresse de courrier électronique n'apparaîtraient, tout au plus, que sous la rubrique « toute autre coordonnée de contact pertinente ».

10 L'article 7 prévoit les modalités d'introduction d'un recours :

« Actes effectués sur la demande

Article 7 (1) Nonobstant toute autre disposition légale et sous réserve uniquement du présent règlement, l'autorité publique met à la disposition du demandeur toute information environnementale faisant l'objet de la demande et détenue par elle ou pour son compte.

(2) a) L'autorité publique se prononce sur la demande et, le cas échéant, met l'information à la disposition du demandeur dans les meilleurs délais et au plus tard, mais sous réserve du point sous b) et du paragraphe (10), dans un délai d'un mois à compter de la date à laquelle cette demande est parvenue à l'autorité publique concernée.

b) Lorsque, en raison du volume ou de la complexité des informations environnementales demandées, l'autorité publique n'est pas en mesure de statuer dans un délai d'un mois à compter de la date à laquelle cette demande lui est parvenue, elle doit, dès que possible et au plus tard avant l'expiration de ce délai d'un mois :

(i) notifier par écrit au demandeur les raisons pour lesquelles il n'est pas possible de le faire, et

(ii) fixer la date, située au plus tard deux mois à compter de la date de réception de la demande, à laquelle la réponse doit être apportée puis prendre une décision sur la demande et, s'il y a lieu, mettre l'information à la disposition du demandeur à la date fixée.

(3) a) Lorsqu'une autorité publique a été saisie d'une demande d'accès à des informations environnementales sous une forme ou d'une manière particulière, l'accès est accordé sous cette forme ou de cette manière, sauf si :

(i) les informations sont déjà à la disposition du public sous une autre forme ou d'une autre manière qui est aisément accessible, ou

(ii) un accès sous une autre forme ou d'une autre manière serait raisonnable.

b) Lorsqu'une autorité publique décide de mettre à disposition des informations environnementales sous une forme ou d'une manière autre que celle spécifiée dans la demande, elle en donne la raison par écrit.

(4) Lorsqu'il est décidé de rejeter, en tout ou en partie, une demande d'informations environnementales, l'autorité publique concernée :

a) notifie la décision au demandeur au plus tard dans un mois à compter de la réception de la demande, sous réserve du point b) ;

b) notifie la décision au demandeur, dans les cas d'application du paragraphe 2, sous b), dès que possible et au plus tard dans les deux mois à compter de la réception de la demande ;

c) motive son refus ;

d) informe le demandeur du droit à un réexamen interne et du droit de recours dont il dispose conformément au présent règlement, y compris du délai dans lequel ces droits peuvent être exercés.

(5) Lorsqu'une autorité publique est saisie d'une demande et que les informations demandées ne sont pas détenues par l'autorité concernée ou pour son compte, cette autorité informe le demandeur, dès que possible, que les informations ne sont pas détenues par elle ou pour son compte.

(6) Lorsque le paragraphe 5 s'applique et qu'elle sait que les informations demandées sont détenues par une autre autorité publique, l'autorité publique entreprend dans les plus brefs délais :

a) de transmettre la demande à l'autre autorité publique et d'en informer le demandeur, ou

b) d'indiquer au demandeur l'autorité publique à laquelle elle estime que la demande doit être adressée.

(7) Lorsqu'une autorité publique est saisie d'une demande qui pourrait raisonnablement être considérée comme une demande d'informations environnementales, mais qui n'est pas une demande formulée conformément :

a) à l'article 6, paragraphe 1, ou

b) aux lois sur la liberté d'information de 1997 et 2003,

l'autorité publique concernée informe le demandeur de son droit d'accès aux informations environnementales et de la procédure par laquelle ce droit peut être exercé, et lui offre une assistance à cet égard.

(8) Lorsqu'une demande est faite par le demandeur d'une manière trop générale, l'autorité publique invite le demandeur, dès que possible et au plus tard dans un

mois à compter de la réception de la demande, à faire une demande plus spécifique et offre son assistance au demandeur pour l'élaboration d'une telle demande.

(9) Lorsque, dans une demande d'informations sur des facteurs ayant ou susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement, le demandeur précise qu'il demande des informations sur les procédures de mesure, y compris les méthodes d'analyse, d'échantillonnage et de préparation des échantillons employées pour la compilation de ces informations, l'autorité publique est tenue, conformément à ce qu'exige l'article 8, paragraphe 2, de la directive, soit de mettre ces informations à la disposition du demandeur, soit de le renvoyer aux procédures normalisées.

(10) Dans l'exercice de ses fonctions au titre du présent article, l'autorité publique tient compte de tout délai indiqué par le demandeur.

(11) Lorsqu'une demande porte sur des informations qui ont été fournies volontairement à l'autorité publique par un tiers et que, de l'avis de l'autorité publique, la divulgation de ces informations risque de porter préjudice au tiers, l'autorité publique déploie tous les efforts raisonnables pour contacter le tiers concerné afin d'obtenir son consentement ou d'autoriser la divulgation des informations, conformément à l'article 8, sous a), point (ii), et à l'article 10. »

11 Il en résulte que lorsqu'aucune décision n'est prise sur une demande dans le délai réglementaire, la demande est en principe considérée comme refusée : voir, par exemple, arrêts de la High Court (Haute Cour) *Friends of the Irish Environment v. Commissioner for Environmental Information* [2019] IEHC 597, [2019] 5 JIC 2108 (O [OMISSIS] Regan J.), et *Right to Know CLG v. Commissioner for Environmental Information* [2022] IESC 19, [2023] 1 I.L.R.M. 122, [2022] 4 JIC 2902 (Baker J.).

12 L'article 11 prévoit un réexamen interne. Les conditions dans lesquelles un tel examen peut avoir lieu sont les suivantes :

« Article 11 (1) Lorsque sa demande a été rejetée en tout ou en partie en vertu de l'article 7, le demandeur peut, au plus tard dans le mois suivant la réception de la décision de l'autorité publique concernée, demander à l'autorité publique de réexaminer la décision, en tout ou en partie. (2) Après réception d'une demande de réexamen au titre du paragraphe 1, l'autorité publique concernée désigne une personne n'ayant aucun lien avec la décision initiale et dont le rang est identique ou supérieur à celui de l'auteur de la décision initiale pour réexaminer la décision ; il incombe à cette personne :

a) de confirmer, réformer ou annuler la décision, et

b) le cas échéant, exiger de l'autorité publique qu'elle mette les informations environnementales à la disposition du demandeur,

conformément au présent règlement. »

- 13 L'article 12 prévoit un recours devant le Commissaire. Son paragraphe 3 fixe l'étendue de la compétence :

« (3) Lorsque

a) une décision d'une autorité publique a été confirmée, en tout ou en partie, en vertu de l'article 11, ou

b) une personne autre que le demandeur, y compris un tiers, serait incriminée par la divulgation des informations environnementales concernées, le demandeur, la personne autre que le demandeur ou le tiers peut former un recours auprès du Commissaire contre la décision de l'autorité publique concernée. »

- 14 La jurisprudence nationale pertinente pour répondre aux questions comprend les arrêts suivants :

(i) *Murphy v. The Law Society* [2010] IEHC 175, [2010] 5 JIC 1002, (Kearns P.) ;

(ii) *Kelly v. Information Commissioner* [2014] IEHC 479, [2014] 10 JIC 0701 (O [OMISSIS] Malley J.) ;

(iii) *National Asset Management Agency v. Commissioner for Environmental Information* [2015] IESC 51, [2015] 4 I.R. 626, [2015] 2 I.L.R.M. 165, [2015] 6 JIC 2301 (O [OMISSIS] Donnell J.) ;

(iv) *Minch v. Commissioner for Environmental Information* [2017] IECA 223, [2017] 7 JIC 2807 (Hogan J.) ;

(v) *Right to Know v. Commissioner for Environmental Information* [2020] IEHC 228, [2020] 2 JIC 2808 (Meenan J.) ;

(vi) *Redmond & Anor v. Commissioner for Environmental Information* [2020] IECA 83 [2021] 3 I.R. 695, [2020] 4 JIC 0306 (Collins J.) ;

(vii) *Right to Know v. An Taoiseach* [2020] IEHC 228, [2020] 2 JIC 2808 (Meenan J.) ;

(viii) *Eco Advocacy CLG v. An Bord Pleanála* [2021] IEHC 610, [2021] 10 JIC 0406 ;

(ix) *Grange v. Information Commissioner* [2022] IECA 153 (Haughton J.) ;

(x) *Right to Know v. An Taoiseach* [2023] IECA 68 (Faherty J.) ; et

(xi) *Coillte Cuideachta Ghníomhaíochta Ainmnithe v. Commissioner for Environmental Information (No. 1)* [2023] IEHC 640.

- 15 Pour ce qui est des publications académiques, dans un document sur la législation allemande relative à l'accès aux informations environnementales (connue sous le nom d'UIG) disponible à l'adresse [https://fragdenstaat.de/dokumente/7701-anhang-a-rechtsgutachten-20200923\\_konvertiert](https://fragdenstaat.de/dokumente/7701-anhang-a-rechtsgutachten-20200923_konvertiert) (intitulé « Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit Forschungskennzahl [OMISSIS] Evaluation des Umweltinformationsgesetzes (UIG) – Analyse der Anwendung der Regelungen des UIG und Erschließung von Optimierungspotentialen für einen ungehinderten und einfachen Zugang zu Umweltinformationen, Anhang A : Rechtsgutachten », élaboré par Thomas Schomerus, juge à l'Oberverwaltungsgericht – tribunal administratif supérieur, Allemagne – et professeur de l'université Leuphana de Lüneburg, pour [l'association] Unabhängiges Institut für Umweltfragen (UfU) e.V. [OMISSIS], Berlin, Allemagne, avec la collaboration de Karl Stracke de cette même association, à la demande de l'Umweltbundesamt – Office fédéral allemand de l'environnement), les éminents auteurs évoquent les deux aspects de la question.

### Les faits

- 16 Entre le 13 mars et le 30 mai 2022, un demandeur (qu'il convient probablement de désigner au singulier mais peut-être au pluriel) s'est livré à un envoi soutenu de courrier à l'intention de Coillte en lui adressant un très grand nombre de demandes probablement anonymisées ou pseudonymisées, lesquelles avaient un format identique ou presque identique, pour demander l'accès à des informations environnementales. Aucune adresse physique n'a été fournie. Les noms sont généralement inspirés de personnages de films joués par des acteurs célèbres [OMISSIS].
- 17 Des demandes antérieures [OMISSIS] utilisant certains des noms utilisés par les auteurs des demandes de la présente affaire avaient été traitées de manière normale par la requérante parce que, à cette époque, elles paraissaient être des demandes usuelles ou ponctuelles. Ce n'est que lorsque la requérante a commencé à recevoir, à partir du 10 mars 2022, des quantités significatives de demandes anonymes ou pseudonymisées dont le style, la forme et la phraséologie, ainsi que l'approche, étaient similaires, que ce problème est devenu visible. C'est à ce moment que la requérante a pris conscience de ce qui semble être une campagne organisée et a pris des mesures pour vérifier l'identité des demandeurs.
- 18 Entre le 10 mars 2022 et le 7 juin 2022, la requérante a reçu 130 demandes vérifiées qui étaient anonymisées ou pseudonymisées. Cela équivaut à un peu plus de deux volumineuses demandes d'accès aux informations environnementales par jour ouvrable entre mars et mai 2022 (62 jours ouvrables), auxquelles s'est ajoutée une demande supplémentaire en juin 2022. Depuis le 7 juin 2022, la requérante n'a reçu aucune nouvelle demande anonymisée ou pseudonymisée. De l'avis de la requérante et de la juridiction de renvoi, ce schéma semble indiquer que ces demandes proviennent toutes d'une même source et/ou font partie d'une

campagne coordonnée, puisqu'elles ont toutes cessé brusquement au même moment.

- 19 Les conséquences sur les activités de la requérante ont été graves. Outre des dépenses importantes en temps et en ressources de gestion, la requérante a augmenté les effectifs traitant l'accès aux informations environnementales, lesquels sont passés de 0,5 ETP (équivalent temps plein) à 3,5 ETP.
- 20 La requérante a estimé [OMISSIS] que les demandes qui font l'objet de la présente procédure ne visent pas à obtenir des informations environnementales et semblent s'inscrire dans le cadre d'une campagne plus large menée par des personnes inconnues, pour des motifs contestables. La campagne a un impact significatif sur les activités de la requérante et a pour effet de détourner du temps et des ressources des véritables demandes d'informations environnementales, ce qui entraîne des retards et de la frustration pour les véritables demandeurs qui cherchent à utiliser le mécanisme prévu par les règlements relatifs à l'accès aux informations environnementales afin d'obtenir des informations sur l'environnement.
- 21 Le Department of Agriculture, Food and the Marine (ministère irlandais de l'agriculture, de l'alimentation et des affaires maritimes ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la mer, ci-après le « DAFM ») a également enregistré un pic de demandes en 2022, dans des circonstances où c'est le même nom – apparemment un pseudonyme – qui a été utilisé, tout comme dans le cas de Coillte. Les éléments de preuve montrent que le DAFM a reçu une moyenne annuelle d'environ 167 demandes d'accès à des informations environnementales au cours de la période triennale comprise entre 2019 et 2021, allant de 69 en 2019 à 290 en 2021. En règle générale, 50-70 % de ces demandes portaient sur des questions forestières. Au cours de cette période triennale, le bureau du Commissaire à l'information environnementale a été saisi de 23 affaires au total, dont 18 concernaient des questions forestières. Le nombre de demandes d'accès à des informations environnementales a bondi à 32 297 en 2022, dont 30 630 concernaient des questions forestières. Quelque 105 de ces dernières ont été transmises au bureau du Commissaire à l'information environnementale. Un grand nombre de ces demandes a été formulé au nom de personnages de films (ce qui rejoint l'expérience de la requérante), de Hazel Wood et de Willy Wonka, personnage fictif du roman « Charlie et la Chocolaterie » de Roald Dahl (1964).
- 22 Les éléments de preuve du ministère, que la juridiction de renvoi accepte, démontrent qu'une tendance s'est dégagée selon laquelle le DAFM a reçu pendant une certaine période de nombreuses demandes de la part d'un de ces noms, qui a ensuite été remplacé par un nouveau nom mais qui demandait des informations très similaires. Les demandes anonymes d'accès à des informations environnementales et/ou l'utilisation de pseudonymes par les demandeurs sont une source de préoccupation pour le DAFM, car l'expérience a montré que l'anonymat peut être utilisé par certains demandeurs pour abuser intentionnellement de la procédure d'accès à des informations environnementales

afin de narguer le personnel du DAFM et de perturber son fonctionnement. Cela ressort d'une demande d'accès à des informations environnementales reçue d'un demandeur qui se faisait appeler Willy Wonka. M. Wonka a présenté 745 demandes individuelles entre le 29 septembre 2022 et le 4 octobre 2022, soit sur une période de quatre jours ouvrables. Ces demandes ont été formulées uniquement par courrier électronique et contenaient des remarques injurieuses et désobligeantes à l'égard des membres du personnel du DAFM. Alors que le DAFM examinait ses demandes, « Willy Wonka » les a retirées le 12 octobre 2022 avec l'observation « Boo Hoo » (onomatopée de la langue anglaise moquant les pleurs d'un enfant), pour ensuite les soumettre une seconde fois le 17 octobre 2022, avec toutes les implications administratives qui en découlent pour le DAFM. Il est apparu clairement à ce stade que ce demandeur n'avait que peu ou pas d'intérêt légitime pour les informations qu'il prétendait rechercher et qu'il semblait plutôt vouloir utiliser la procédure d'accès à des informations environnementales pour saper les opérations du DAFM et frustrer le personnel du DAFM.

- 23 Coillte a généralement répondu à ces demandes demandant une adresse (actuelle) des demandeurs et la confirmation que les noms étaient les noms réels (légaux) des demandeurs. La juridiction de renvoi tient pour établi que, dans ces circonstances, Coillte a raisonnablement pu considérer qu'il existait à première vue un doute sur l'authenticité des renseignements fournis par les demandeurs concernant leur identité. La juridiction de renvoi retient en outre que, compte tenu du nombre de demandes formulées, l'autorité publique concernée a agi raisonnablement aux fins de déterminer si les demandes étaient manifestement abusives au regard du volume, de la nature et de la fréquence des autres demandes formulées par le même demandeur.
- 24 Coillte a, en conséquence, demandé confirmation du nom réel du demandeur et/ou d'une adresse physique actuelle. La juridiction de renvoi constate, au vu des faits et en l'absence de preuve contraire, que cet exercice avait pour but de vérifier l'identité du demandeur et non de déterminer quel intérêt celui-ci pouvait avoir. Rien ne prouve que la communication du véritable nom et/ou de l'adresse physique actuelle d'un demandeur puisse indirectement donner lieu à des déductions ou à des spéculations de la part de l'autorité publique ou d'autrui quant à l'intérêt éventuel du demandeur visé à l'article 3, paragraphe 1, de la directive. Il est néanmoins impossible d'exclure la possibilité théorique d'une déduction ou d'une spéculation.
- 25 Aucun de ces renseignements n'a été fourni. En conséquence, Coillte a considéré chacune des demandes comme incomplète et non valide ; aucun des prétendus demandeurs n'a reçu les informations demandées dans le délai d'un mois prévu par la législation nationale.
- 26 Au total, Coillte a reçu 97 demandes d'accès à des informations environnementales qui étaient apparemment anonymisées ou pseudonymisées, lesquelles ont toutes été rejetées en tant que non valides.

- 27 Les demandeurs ont alors demandé à Coillte de procéder à un réexamen interne. Une fois de plus, Coillte a sollicité des coordonnées et a demandé aux demandeurs de « confirmer que le nom que vous avez indiqué dans votre candidature est votre nom légal réel » ou de « fournir à [Coillte] votre nom réel » et d'« indiquer votre adresse actuelle ». Coillte a informé les demandeurs qu'elle ne leur demandait pas d'indiquer les raisons pour lesquelles ils introduisaient la demande, mais qu'elle « demandait simplement [...] la confirmation de vos nom et adresse » et qu'« à moins et jusqu'à ce que [Coillte] reçoive les informations demandées ci-dessus, votre demande ne sera pas traitée ». Ces sollicitations ont à nouveau été ignorées, de sorte que les demandes de réexamen interne ont, dans les faits, été rejetées pour cause d'invalidité.
- 28 Sur les différents rejets, 81 ont fait l'objet d'un recours devant le Commissaire entre le 13 juin et le 4 juillet 2022. Le commissaire a examiné en bloc les 58 premiers dossiers reçus, 23 autres restant actuellement à trancher.
- 29 Le Commissaire a demandé tant à Coillte qu'aux demandeurs de présenter des observations supplémentaires concernant les recours. Coillte a présenté des observations le 29 juillet 2022 sur la base d'un certain nombre de questions posées par le Commissaire mais, malgré une demande à cet effet, n'a pas eu accès aux observations présentées par les demandeurs.
- 30 Le résultat a été une décision collective du 29 août 2022, identifiée par le commissaire comme « le dossier n° OCE-124853-T4T4P0, [PLUS 57 AUTRES CAS] ». Le Commissaire a décidé qu'il avait compétence pour examiner le recours et que Coillte n'était pas fondée à traiter les demandes comme non valides au regard de l'article 6, paragraphe 1, sous c), du règlement relatif à l'accès à des informations environnementales.

### **Historique de la procédure**

- 31 L'affaire est portée devant la juridiction de renvoi sous la forme d'un pourvoi en vertu de l'art. 13, paragraphe 1, du règlement de 2007 [OMISSIS].
- 32 [OMISSIS]. La juridiction de renvoi a rendu le 22 novembre 2023 une décision annonçant qu'elle soumettrait en principe certaines questions à la Cour de justice de l'Union européenne.
- 33 [OMISSIS]
- 34 [OMISSIS] [procédure devant la High Court, parties attraites à l'instance, date d'audience, etc.]

[considérations sur la règle du précédent (principe « stare decisis ») et sur la primauté des arrêts de la CJUE – ces considérations sont pertinentes pour le premier arrêt dans la série de décisions de la présente affaire, mais la question sur

ce point particulier n'a pas été renvoyée à titre préjudiciel à la Cour de justice de l'Union européenne].

- 35 Dans ces conditions, la juridiction de renvoi sursoit à statuer et soumet à la Cour de justice de l'Union européenne les questions préjudicielles énoncées ci-après.

### **Première question**

- 36 La première question [préjudicielle] est la suivante :

**Le terme « demande » figurant à l'article 6, 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 Conseil], lu à la lumière de l'article 4, paragraphe 1, 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 (ci-après la « convention d'Aarhus »), désigne-t-il uniquement une demande qui est valide au regard de la directive et au regard de la législation nationale de transposition adoptée par l'État membre concerné ?**

- 37 La requérante propose de répondre à cette question par l'affirmative. La directive prévoit clairement que, dans les cas où l'économie de la directive ne définit pas les conditions d'une demande valable, il faudra laisser aux États membres le soin d'identifier les conditions pertinentes. Cela ressort expressément du considérant 15 – « Il convient que les États membres déterminent les modalités pratiques de mise à disposition effective de ces informations » – et de l'article 3, paragraphe 5, sous c), de la directive. L'exigence, énoncée à l'article 6, paragraphe 1, du règlement relatif à l'accès aux informations environnementales, que les demandeurs fournissent un nom et une adresse est pleinement conforme à l'article 3, paragraphe 5, sous c), de la directive. L'exigence d'un nom et d'une adresse n'impose aucune charge significative aux demandeurs de bonne foi et est tout à fait cohérente avec la nécessité de déterminer les modalités pratiques de l'exercice effectif du droit d'accès à l'information environnementale.
- 38 Le défendeur suggère de répondre que, compte tenu des objectifs de la convention d'Aarhus, de la directive 2003/4 et de la réglementation qui leur donne effet en droit irlandais, la notion de « demande » figurant aux articles 3 à 6 de la directive 2003/4 ne peut pas être interprétée de manière à porter atteinte au large droit d'accès à l'information environnementale et au droit d'accès à la justice en ce qui concerne cet accès, prévus par la directive.
- 39 La réponse proposée par l'État est que l'obligation qui incombe aux États membres et aux autorités publiques de mettre à disposition les informations environnementales n'existe que « conformément aux dispositions de la présente directive » (article 3, paragraphe 1, de cette directive). Ainsi que cela a été relevé, le droit d'accès aux informations environnementales « ne joue que pour autant que

les informations demandées relèvent des prescriptions relatives à l'accès du public prévues par cette directive [...] » [arrêt du 19 décembre 2013, *Fish Legal et Shirley*, C-279/12, EU:C:2013:853, point 39 ; arrêt du 20 janvier 2021, *Land Baden-Württemberg (Communications internes)*, C-619/19, EU:C:2021:35, points 29 et 30]. Les dispositions de la directive incluent évidemment l'article 3, paragraphe 5, sous c), qui impose aux États membres de veiller à ce que « les modalités pratiques soient définies pour garantir que le droit d'accès aux informations environnementales peut être effectivement exercé ». Cela est reflété au considérant 15, qui impose aux États membres de « [déterminer] les modalités pratiques de mise à disposition effective de ces informations ». Il s'ensuit qu'une demande d'informations environnementales doit être introduite conformément à la directive et à toute législation nationale de transposition pertinente définissant les « modalités pratiques » visées à l'article 3, paragraphe 5, sous c). Il convient de noter que le Commissaire n'a pas directement abordé la question posée par la juridiction de renvoi, mais a plutôt suggéré que la notion de « demande » ne saurait « être interprétée de manière à porter atteinte au large droit d'accès à l'information environnementale et au droit d'accès à la justice en ce qui concerne cet accès, prévu par la directive ». [OMISSIS] [obiter dictum rejetant comme « incompréhensible » un argument du défendeur, argument qui se rapporte à une interprétation téléologique de la directive elle-même et non à une proposition de réponse à la question posée par la juridiction de renvoi]

- 40 L'amicus curiae propose une réponse affirmative nuancée. Le terme « demande » désigne une demande valable au regard de la directive. Toutefois, il est inadmissible qu'un État membre impose des conditions de validité supplémentaires, par exemple en exigeant que le demandeur fournisse dans tous les cas un nom (légal) réel ou une adresse (actuelle). S'il est possible qu'à des fins pratiques, certains ou l'ensemble de ces renseignements soient nécessaires pour faciliter la mise à disposition d'informations environnementales, ils ne sont pas une condition pour qu'une demande soit valide.
- 41 La réponse proposée par la juridiction de renvoi est « oui ». Le terme « demande » ne peut s'entendre que d'une demande valable. La validité d'une demande dépend de la conformité à la fois à la directive et à la législation de transposition en vigueur.
- 42 La pertinence de la question réside dans le fait que le droit interne (article 6 du règlement de 2007, tel que décrit ci-dessus) prescrit certaines exigences formelles pour une demande, y compris une déclaration de nom et d'adresse. Comme les demandes ne sont pas conformes au règlement de 2007 dans son interprétation normale fondée sur le droit interne, elles ne sont pas valides en raison du défaut d'indication de noms et d'adresses valables au sens du droit interne (c'est-à-dire des noms réels et des adresses physiques), à moins qu'une interprétation conforme ne soit requise ou, si cela n'est pas possible, à moins que le juge ne soit tenu d'écarter l'application de ce règlement.

## Deuxième question

43 La deuxième question [préjudicielle] est la suivante :

**Le terme « demandeur » figurant à l'article 2, paragraphe 5, de la directive 2003/4/CE, lu à la lumière notamment des article 4, paragraphe 1, sous b), et/ou de l'article 6, paragraphe 1 et/ou paragraphe 2, et/ou des article 2, paragraphe 5, et article 4, paragraphes 1 et 3, sous b), de la convention d'Aarhus, désigne-t-il une personne physique ou morale identifiée par son nom réel et/ou une adresse physique actuelle, par opposition à une dont le nom a été anonymisé ou pseudonymisé et/ou à un demandeur dont les coordonnées ne sont identifiées que par un courrier électronique ?**

44 Selon la requérante, il convient de répondre à la question en partant du principe que le terme « demandeur » désigne une personne physique ou morale identifiée par son nom réel et/ou son adresse physique actuelle. La notion de « demande » n'apparaît pas comme un terme défini dans la directive, qui ne contient pas non plus d'exigences quant au format d'une demande. Au contraire, l'article 3, paragraphe 1, de la directive dispose simplement : « 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. » Toutefois, il est significatif qu'un demandeur soit défini dans la directive comme « toute personne physique ou morale qui demande des informations environnementales » (voir également le considérant 8 de la directive) et les seules exceptions à l'obligation de fournir des informations environnementales à un demandeur, à leur demande, sont prévues à l'article 4 de la directive. Le fait que, en vertu de l'article 6 du règlement relatif à l'accès aux informations environnementales, une autorité publique était habilitée à demander le nom de cette personne physique ou morale ou à s'assurer qu'une demande n'était pas présentée par quelqu'un ou quelque chose d'autre qu'une personne physique ou morale, en empruntant le nom d'une personne fictive ou un pseudonyme ou un nom de plume, est pleinement conforme aux exigences de l'article 3, paragraphe 1, de la directive. Si la directive avait voulu étendre le droit d'accès aux personnes agissant sous pseudonyme ou aux associations sans personnalité morale, elle l'aurait énoncé et/ou aurait supprimé la référence aux « personnes physiques ou morales ». Cela vaut tout particulièrement dans la mesure où, comme l'a identifié la juridiction de renvoi, le règlement de 2007 et la directive prévoient que la résolution finale des litiges relatifs à cette affaire se fera par la voie judiciaire, la participation à cette dernière supposant la fourniture d'un nom réel et d'une adresse physique. Sur cette base, il est impensable que le dispositif législatif ait pu envisager qu'un demandeur puisse être habilité à demander des informations et à solliciter un réexamen interne en utilisant un pseudonyme, dans des circonstances où il devrait ensuite participer avec son nom et son adresse réels à toute procédure judiciaire.

- 45 La réponse proposée par le défendeur est que ni les dispositions de la directive ni celles de la convention n'exigent qu'une personne physique ou morale fournisse et/ou soit identifiée par son nom réel et une adresse physique actuelle pour introduire une demande d'accès à des informations environnementales.
- 46 L'État propose de répondre que l'article 3, paragraphe 1, de la directive définit le droit d'accès à des informations environnementales en visant le « demandeur » ayant demandé un tel accès. L'article 2, paragraphe 5, de la directive définit le demandeur comme « toute personne physique ou morale qui demande des informations environnementales ». De façon similaire, l'article 2, paragraphe 5, définit le « public » comme « une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la pratique nationale, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes ». Ces articles sont reflétés au considérant 8 de la directive, aux termes duquel « [i]l 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 ». Étant donné que la directive prévoit uniquement un droit d'accès aux informations environnementales pour les personnes physiques ou morales, il s'ensuit qu'une demande doit être introduite par une personne physique ou morale. Cela implique à son tour l'obligation de fournir un nom réel et/ou une adresse physique afin de permettre à l'autorité publique de confirmer que la demande émane d'une personne physique ou morale. La directive ne fonctionne pas d'une façon qui autoriserait la présentation de demandes anonymisées ou pseudonymisées. Cette conclusion est renforcée par le fait que l'article 6 de la directive prévoit un droit d'accès à la justice, y compris l'accès à une procédure devant une juridiction ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi, compétent pour réexaminer les actes ou omissions de l'autorité publique concernée et dont la décision peut passer en force de chose jugée. L'article 6, paragraphe 2, prévoit également l'accès à un recours juridictionnel pour les « tiers incriminés par la divulgation d'informations ». Les droits visés à l'article 6 ne pourraient pas être honorés si les demandes d'accès à des informations environnementales étaient présentées sous couvert d'anonymat ou sous pseudonyme.
- 47 L'amicus curiae propose de répondre que le terme « demandeur » inclut les personnes dont le nom a été anonymisé ou pseudonymisé et les personnes dont les coordonnées ne sont identifiées que par courrier électronique. L'article 2, paragraphe 5, de la directive définit le demandeur comme « toute personne physique ou morale qui demande des informations environnementales ». En l'absence de tout renvoi au droit national, il s'agit nécessairement d'une définition autonome du droit de l'Union. Il ressort clairement de la directive que les informations environnementales peuvent être mises à disposition sous différentes formes et de différentes manières. La directive utilise le terme neutre « mis à disposition » et non des mots tels que envoyés, postés, transmis, etc. Par conséquent, les informations peuvent être mises à disposition de diverses manières, dont beaucoup ne nécessitent pas d'identifier le demandeur ou de

connaître son adresse physique ou même son adresse électronique. Par exemple, les informations environnementales peuvent être mises à la disposition d'un demandeur dans les bureaux d'une autorité publique (par le biais d'une inspection ou d'une collecte), en ligne sur un site web ou par téléchargement, par courrier électronique, par l'intermédiaire d'un agent, à une boîte postale, etc. Il peut y avoir de bonnes raisons pour qu'un demandeur conserve l'anonymat ou un pseudonyme. Par exemple, il peut s'agir d'un lanceur d'alerte, d'un journaliste, d'un client d'un avocat ou d'une personne qui craint d'être pénalisée, persécutée ou harcelée pour avoir exercé ses droits au titre de la convention d'Aarhus et qui devrait être protégée en vertu de l'article 3, paragraphe 8, de cette convention.

- 48 La réponse proposée par la juridiction de renvoi est « oui ». L'attribution de droits aux personnes physiques et morales par la directive implique, par nature, que le demandeur doit fournir un nom réel et/ou une adresse physique pour fonder un droit à être traité comme un demandeur. En outre, le fait que les litiges relevant du règlement de 2007 seront portés devant une juridiction, comme cela a été le cas dans l'affaire au principal, rend nécessaire l'identification des parties intéressées au moyen des renseignements minimaux requis pour participer à la procédure. L'absence de ces renseignements en l'espèce a conduit à la situation insatisfaisante de ne pas avoir d'autre choix que de désigner comme « John Doe » ou « Jane Doe » des parties pseudonymisées ayant la qualité d'intervenantes.
- 49 La pertinence de la question réside dans le fait que si elle reçoit une réponse affirmative, le recours devra être accueilli puisque les demandeurs n'ont pas fourni de renseignements sur leurs noms réels et sur leurs adresses physiques.

### Troisième question

- 50 La troisième question [préjudicielle] est la suivante :

**Si la deuxième question reçoit une réponse négative, l'article 3, paragraphe 1 et/ou l'article 3, paragraphe 5, sous c), de la directive 2003/4/CE, lu à la lumière de l'article 4, paragraphe 1, de la convention d'Aarhus, fait-il obstacle à une législation nationale qui impose au demandeur de fournir son nom réel et/ou son adresse physique actuelle pour introduire une demande ?**

- 51 La requérante propose d'apporter à cette question une réponse négative. Au sens strict, la directive n'exige pas que les demandeurs d'informations environnementales fournissent un nom et une adresse. Elle exige plutôt que le demandeur soit une personne physique ou morale et elle laisse à l'État membre le soin de prendre les mesures pratiques nécessaires à la mise en œuvre de la directive. L'Irlande a exercé son pouvoir discrétionnaire d'une manière conforme à la directive en exigeant la fourniture d'un nom et d'une adresse. Cette analyse n'est remise en cause ni par l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2003/4, ni par son article 3, paragraphe 5, sous c). Le droit d'accès n'est pas subordonné à l'existence d'un intérêt, mais il dépend de la qualité de demandeur qualifié et/ou identifiable. Les notions d'intérêt et de qualité de demandeur qualifié et/ou

identifiable sont distinctes et c'est à juste titre que la réglementation exige des éléments de preuve pour étayer le second tout en dissipant à juste titre tout en ignorant complètement le premier. L'obligation de fournir un nom et une adresse n'est pas un obstacle à un accès effectif ; dans la présente procédure, il est clair qu'elle fonctionne en réalité comme un outil positif pour faciliter l'accès en donnant aux autorités publiques la capacité d'identifier des demandes manifestement abusives et donc de faciliter un accès rapide et efficace aux demandeurs authentiques et qualifiés. L'article 4, paragraphe 1, de la convention d'Aarhus n'ajoute rien à cette analyse. Il précise justement que les informations sur l'environnement doivent être mises à disposition « dans le cadre de la législation nationale » et répète la règle (déjà reflétée et inscrite à la fois dans la directive et dans la réglementation nationale) selon laquelle il n'est pas nécessaire de justifier d'un intérêt.

- 52 Le défendeur propose d'y répondre par l'affirmative : les dispositions pertinentes de la convention et de la directive – qui prévoient un large droit d'accès aux informations environnementales et, au considérant 15 de la directive, énoncent clairement que les modalités pratiques de l'accès doivent faire en sorte que les informations soient effectivement et aisément accessibles et qu'elles soient mises progressivement à la disposition du public – font obstacle à une législation nationale qui exige, ou qui est interprétée comme exigeant, d'un demandeur qu'il fournisse son nom réel et son adresse physique actuelle s'il veut introduire une demande.
- 53 L'État propose de répondre qu'il découle de la directive qu'un demandeur est tenu de fournir un nom réel et/ou une adresse physique. Comme cela a déjà été relevé, l'article 3, paragraphe 5, sous c), de la directive impose aux États membres de mettre en place des « modalités pratiques concernant l'accès aux informations environnementales ». À cet égard, la directive n'identifie pas toutes les modalités pratiques qui doivent être mises en place par les États membres et ne contient pas non plus de règles de procédure détaillées pour la mise en œuvre des droits qui font l'objet de la directive. Par conséquent, il appartient aux États membres de déterminer ces règles, dans le respect des principes d'équivalence et d'effectivité (voir, par exemple, arrêt du 24 septembre 2002, *Grundig Italiana*, C-255/00, EU:C:2002:525, point 33). Les États membres sont donc habilités à mettre en place des règles de procédure nationales pour garantir que le droit d'accès aux informations environnementales (et tous les droits associés) n'est exercé que par une personne physique ou morale. Cela inclut l'obligation pour une personne de fournir à l'autorité publique son nom et son adresse, obligation qui est directement liée à la question de savoir si c'est une personne physique ou morale qui a fait la demande d'information environnementale. L'obligation de fournir un nom et une adresse met en œuvre l'exigence de la directive selon laquelle une demande doit être introduite par une personne physique ou morale, conformément à l'article 2.
- 54 L'amicus curiae propose de répondre que la directive 2003/4 s'oppose à une législation nationale qui exige qu'un demandeur fournisse son nom réel et/ou son adresse physique actuelle pour pouvoir introduire une demande. Les raisons

détaillées exposées ci-dessus pour la deuxième question s'appliquent également à cette question.

- 55 La réponse proposée par la juridiction de renvoi est que cette question ne se pose pas, puisque la deuxième question appelle une réponse positive ; mais dès lors qu'elle est posée, la réponse à la troisième question sera négative. Conformément au principe de l'autonomie procédurale nationale, il n'y a rien de fondamentalement contraire aux objectifs de la directive dans le fait qu'un État membre choisisse de la transposer d'une manière prévoyant la fourniture par les demandeurs de leurs nom et adresse afin de vérifier qu'ils sont les personnes physiques ou morales auxquelles des droits de demandeurs sont conférés (par opposition, par exemple, à des demandes produites par l'intelligence artificielle ou par des entités sans personnalité morale).
- 56 La pertinence de la question réside dans le fait que les demandes n'étaient pas conformes à la législation nationale dans son sens ordinaire. Si la législation nationale, dans son sens ordinaire, n'est pas contraire au droit de l'Union, les demandes doivent être rejetées comme non valides.

#### Quatrième question

- 57 La quatrième question [préjudicielle] est la suivante :

**Si la deuxième question reçoit une réponse négative et la troisième question une question globalement affirmative, la directive 2003/4/CE, lue à la lumière de l'article 4 de la convention d'Aarhus, a-t-elle pour effet que, lorsqu'une autorité publique estime raisonnablement qu'il existe à première vue un doute quant à la véracité des renseignements fournis par un demandeur et relatifs à son identité, l'autorité publique n'est pas autorisée à demander la confirmation du nom réel et/ou de l'adresse physique actuelle du demandeur afin de vérifier l'identité du demandeur et non dans le but de déterminer l'intérêt de ce dernier, même si la fourniture du nom réel et/ou de l'adresse physique actuelle d'un demandeur est indirectement susceptible d'amener l'autorité publique ou autrui à tirer des conclusions ou à spéculer sur l'intérêt hypothétique du demandeur visé à l'article 3, paragraphe 1, de la directive ?**

- 58 La requérante propose de répondre que la restriction dans la directive, qui réserve la qualité de demandeur à une personne physique ou morale (par opposition à un pseudonyme, à une demande générée par l'intelligence artificielle ou par une entité sans personnalité juridique) ainsi que la marge d'appréciation laissée aux États membres en ce qui concerne le choix des mécanismes pratiques de mise en œuvre de la directive – transposée en Irlande, entre autres, par l'article 6, paragraphe 1, sous c), du règlement relatif à l'accès aux informations environnementales – impliquent nécessairement une compétence de l'autorité publique pour effectuer des recherches raisonnables, s'il existe à première vue un doute sur l'authenticité des renseignements, relatifs à son identité, fournis par

celui qui demande des informations environnementales. Si tel n'était pas le cas, les demandeurs pourraient fournir des renseignements manifestement faux (par exemple, Willy Wonka c/o The Chocolate Factory), mais qui seraient formellement conformes aux mécanismes pratiques prévus par un État membre pour la transposition de l'article 3, paragraphe 1, de la directive. Il serait gravement porté atteinte à la finalité de la directive si, uniquement dans le contexte de la directive, les autorités publiques étaient empêchées de procéder à des enquêtes élémentaires et raisonnables, lorsque celles-ci semblaient à première vue appropriées, afin d'établir la véracité des renseignements d'identification fournis. Les deux aspects sont distincts sur le plan conceptuel et la directive est sans équivoque : il n'est en aucun cas exigé d'un demandeur qu'il déclare ou qu'il ait un intérêt particulier pour les informations demandées. Cela a été réaffirmé dans les arrêts du 14 février 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71 (point 31) et du 19 décembre 2013, Fish Legal et Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853 (point 36) et, même si une autorité publique utilisait – de manière contre-intuitive – des renseignements relatifs à l'identité pour spéculer sur l'intérêt du demandeur, toute spéculation de ce type serait nécessairement sans rapport avec le traitement de la demande et ne pourrait en aucun cas servir de base à un refus de la demande.

- 59 Le défendeur propose de répondre que, dans des circonstances où la directive vise à garantir un large droit d'accès du public aux informations environnementales, prévoit expressément qu'un demandeur peut présenter une demande sans indiquer d'intérêt et ne prévoit pas la vérification de l'identité des demandeurs, elle doit être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à toute mesure du droit d'un État membre qui servirait à porter atteinte au droit d'accès (par exemple, en imposant aux demandeurs d'accès des exigences et obligations supplémentaires susceptibles de les dissuader ou de les décourager d'introduire de telles demandes). Dans le cas où une autorité publique a des préoccupations raisonnables concernant une éventuelle utilisation abusive ou un abus du régime d'accès aux informations environnementales, ces préoccupations sont dûment traitées dans le cadre des exceptions prévues à l'article 4 de la directive et notamment à l'article 4, paragraphe 1, sous b).
- 60 La réponse proposée par l'État est que la question, telle qu'elle est formulée, risque de confondre des aspects de la directive qui ne sont pas pertinents l'un par rapport à l'autre. La directive crée un droit d'accès à l'information environnementale qui peut être exercé par les personnes physiques et morales. Rien dans la directive ne s'oppose à ce qu'une autorité publique vérifie qu'une demande est introduite par une personne physique ou morale. Le droit de vérifier qu'une demande est conforme aux exigences de la directive est une caractéristique inhérente au régime juridique établi par la directive. Une conclusion contraire reviendrait à suggérer que les demandes d'information environnementale devraient être traitées autrement que conformément à la directive et que le droit d'accès aux informations environnementales s'étend au-delà de ce qui a été établi par la directive. En outre, la directive empêche les abus du droit d'accès à l'information et permet aux autorités publiques de rejeter les demandes

lorsqu'elles sont manifestement formulées au nom de personnages de fiction (par exemple Willy Wonka). Le régime juridique établi par la directive comprend le principe selon lequel une demande d'information environnementale peut être faite sans qu'une personne ait à faire valoir un intérêt (voir considérant 8 et article 3, paragraphe 1 ; voir arrêts du 14 février 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, point 31, et du 19 décembre 2013, Fish Legal et Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853, point 36). Le fait que l'on puisse introduire une demande sans avoir à déclarer un intérêt ne fait pas obstacle à ce qu'une autorité publique ait le droit de vérifier l'identité du demandeur. L'identité d'un demandeur et la question de savoir s'il a un intérêt à faire la demande sont deux choses totalement distinctes. Alors que la première concerne la question de savoir si les demandeurs satisfont aux critères de la directive pour introduire une demande, la seconde est sans incidence sur le droit de présenter une demande et sur la manière dont une demande serait traitée par une autorité publique. Le point de savoir si la divulgation de l'identité ou de l'adresse physique permettrait de spéculer sur l'intérêt du demandeur n'est pas non plus pertinent, car il ne s'agit pas d'un facteur pouvant être pris en considération par l'autorité publique dans le cadre de l'examen d'une demande d'informations environnementales. Il a été noté [par l'État] que le Commissaire suggère que le fait d'autoriser les autorités publiques à vérifier l'identité des demandeurs porterait atteinte au droit d'accès aux informations environnementales. Cette suggestion se heurte à trois difficultés. Premièrement elle implique que les autorités publiques ne seraient pas en droit de confirmer qu'une demande est présentée d'une manière conforme au régime juridique établi par la directive. Cela est manifestement faux. Deuxièmement, rien ne permet de supposer que le droit d'accès aux informations environnementales a été ou serait compromis par des autorités publiques ayant le droit de vérifier que les exigences de la directive sont respectées. Le fondement de cette allégation du Commissaire n'est pas clair. En troisième et dernier lieu, la suggestion selon laquelle les préoccupations relatives à l'abus du régime juridique établi par la directive pourraient être prises en compte par un recours aux exceptions confond la question de savoir si une demande est faite conformément à la directive avec le fait d'appliquer des dérogations à une demande individuelle. Il s'agit de questions distinctes et si, dans certains cas, il peut être approprié qu'une autorité publique invoque l'article 4, paragraphe 1, sous b), l'existence de dérogations ne répond pas à la question logiquement antérieure consistant à savoir si une demande est introduite de manière conforme à la directive.

- 61 L'*amicus curiae* propose de répondre qu'en vertu de la directive 2003/4, lorsqu'une autorité publique estime raisonnablement qu'il existe à première vue un doute sur l'authenticité des renseignements fournis par un demandeur et relatifs à son identité, elle a néanmoins interdiction de demander confirmation du nom réel du demandeur et/ou d'une adresse physique actuelle dans le but de vérifier l'identité du demandeur, et qu'en réalité, il est même interdit à l'autorité publique de se forger une telle opinion. L'article 3, paragraphe 1, de la directive 2003/4 dispose que les informations environnementales doivent être mises à la disposition d'un demandeur sans que celui-ci soit obligé de faire valoir un intérêt. Par conséquent, l'obligation pour une autorité publique de mettre à disposition des

informations environnementales ne dépend pas de l'identité du demandeur ni de son lieu de résidence ou d'établissement. Ni la directive 2003/4, ni la réglementation [irlandaise] relative à l'accès aux informations environnementales, n'habilitent expressément une autorité publique à demander des renseignements à un demandeur pour vérifier son identité ou son adresse. La directive 2003/4 ne prévoit aucune autre base permettant à une autorité publique ne serait-ce que de s'interroger sur la réalité des renseignements relatifs à l'identité ou au lieu de résidence du demandeur et encore moins de demander confirmation d'un nom et/ou d'une adresse réels, d'autant plus qu'il n'est pas nécessaire, en premier lieu, de fournir ces renseignements.

- 62 La réponse proposée par la juridiction de renvoi est que cette question ne se pose pas, puisque la réponse à la deuxième question est affirmative et la réponse à la troisième question est négative ; mais si elle est posée, la réponse sera négative. C'est la théorie générale de l'abus de droit qui s'applique ici. Le fait de fournir des renseignements faux ou incomplets constitue un abus de droit. Un tel abus peut, comme en l'espèce, donner lieu à un gaspillage de ressources publiques, retarder des demandes d'information authentiques et démoraliser des fonctionnaires, surtout des fonctionnaires subalternes, en particulier lorsque l'abus s'accompagne d'un outrage à ces fonctionnaires comme cela a été le cas pour les demandes adressées au DAFM, dont la juridiction de renvoi considère qu'il est plutôt probable qu'elles étaient coordonnées avec les demandes formulées dans l'affaire au principal. Si une autorité publique a des motifs raisonnables de soupçonner un tel abus, elle peut demander des renseignements complémentaires. Le fait que ces renseignements puissent théoriquement donner lieu à des spéculations quant à l'intérêt du demandeur n'est pas pertinent. Si l'autorité publique était empêchée de procéder à de telles enquêtes, le champ d'application pratique de la directive serait étendu au-delà de ce qui a été adopté par le législateur européen, et la limitation des droits aux personnes physiques et morales serait dépourvue de sens et d'applicabilité.
- 63 La pertinence de la question réside dans le fait que, si la requérante était en droit de demander des renseignements complémentaires, le défaut de fourniture de ces renseignements par le ou les demandeurs rendrait licite le rejet des demandes.

### **Cinquième question**

- 64 La cinquième question [préjudicielle] est la suivante :

**Si la deuxième question reçoit une réponse négative et la troisième question une question globalement affirmative, l'article 4, paragraphe 1, sous b), de la directive 2003/4/CE, lu à la lumière de l'article 4, paragraphe 3, sous b), de la convention d'Aarhus, a-t-il pour effet qu'une autorité publique n'est pas autorisée à demander confirmation du nom réel et/ou de l'adresse physique actuelle du demandeur, afin de déterminer si une demande spécifique est manifestement abusive compte tenu du volume, de la nature et de la**

**fréquence d'autres demandes introduites par le même demandeur, et non aux fins de déterminer l'intérêt du demandeur, même si la fourniture du nom réel et/ou de l'adresse physique actuelle d'un demandeur est indirectement susceptible d'amener l'autorité publique ou autrui à tirer des conclusions ou à spéculer sur l'intérêt hypothétique du demandeur visé à l'article 3, paragraphe 1, de la directive ?**

- 65 La requérante propose de répondre que l'économie de la directive est claire. Elle permet de refuser aux demandeurs éligibles des informations environnementales si, aux yeux de l'autorité publique, la demande est manifestement abusive (toute constat en ce sens pouvant par ailleurs faire l'objet d'un réexamen interne, d'un recours devant le Commissaire et, sur pourvoi, d'une décision judiciaire). Elle ne permet pas de refuser l'accès aux informations environnementales à un demandeur qualifié sur la base de l'existence ou de l'absence d'un intérêt quelconque pour les informations environnementales demandées. Les renseignements fournis concernant l'identité du demandeur peuvent légitimement être des éléments pertinents pour déterminer s'il se pose un problème tenant au caractère manifestement déraisonnable d'une demande. Ainsi, dans les hypothèses où une personne aurait introduit trois, 30, 300, 3 000 ou 30 000 demandes quasi-identiques, chacun de ces scénarios factuels pourrait donner lieu à des considérations différentes et légitimes quant à la question de savoir si l'article 4, paragraphe 1, sous b), s'applique ou non à ces demandes, en particulier lorsque ces demandes peuvent émaner d'un même individu, usant de différents pseudonymes afin de dissimuler le nombre ou la nature ou la complexité déraisonnables des demandes qu'ils soumet à lui seul. En revanche, dans chacun de ces scénarios, l'intérêt ou la raison ayant motivé ces demandes est totalement dénué de pertinence et constitue un aspect qui échappe à toute décision aux fins de l'article 4, paragraphe 1, sous b) ; aucune spéculation ou déduction qui pourrait en être tirée ne pourra jamais constituer une base appropriée pour conclure à un caractère manifestement déraisonnable ou à un refus d'accès aux fins de la directive. Il serait étrange qu'une autorité publique soit privée de la compétence de procéder à des recherches raisonnables afin d'établir l'identité d'un demandeur (à savoir le nom et l'adresse) dans les cas où il existe à première vue un doute sur la réalité des données fournies à cet égard par le demandeur, au seul motif que ces renseignements pourraient être utilisés à des fins formellement interdites par la directive. Toute décision rejetant, sur la base de spéculations ou de déductions quant à l'intérêt, une demande d'accès à des informations environnementales serait rapidement et à juste titre annulée par le Commissaire ou, le cas échéant, dans le cadre d'un pourvoi en cassation devant la High Court (Haute Cour).
- 66 Le défendeur propose de considérer qu'il n'est pas nécessaire de répondre à cette question. Si elle se pose, le défendeur affirme que – si et dans la mesure où une appréciation, visant à déterminer si une demande est manifestement abusive au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous b), suppose de prendre en compte le nom et l'adresse fournis par le demandeur et/ou l'intérêt que le demandeur a à faire la demande – l'appréciation devra se faire au stade où l'on détermine s'il y a des motifs de refus d'une demande au titre de l'article 4, plutôt qu'au stade initial de

la détermination de l'existence d'une demande au sens de l'article 3, paragraphe 1, de la directive.

- 67 L'État propose de répondre que, comme indiqué précédemment, la directive ne fait pas obstacle à ce que les autorités publiques vérifient le nom et/ou l'adresse du demandeur afin de confirmer que la demande est conforme aux exigences de la directive. Une autorité publique est également autorisée à vérifier le nom et/ou l'adresse d'un demandeur afin de déterminer si une demande est manifestement abusive au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous b), de la directive. Il est noté [par l'État] qu'il est constant entre toutes les parties qu'une autorité publique est en droit de chercher à vérifier l'identité d'un demandeur afin de déterminer si l'article 4, paragraphe 1, sous b), peut être invoqué pour rejeter la demande. Comme expliqué précédemment, la question de savoir si la vérification de l'identité permet d'inférer ou de spéculer sur l'intérêt du demandeur est dénuée de pertinence, car il ne s'agit pas d'un facteur que l'autorité publique est en droit de prendre en considération lors de l'examen de la demande d'accès à des informations environnementales.
- 68 L'amicus curiae propose de répondre que la directive 2003/4 interdit à une autorité publique de demander confirmation du nom réel et/ou de l'adresse physique actuelle d'un demandeur afin de déterminer si une demande est manifestement abusive au regard du volume, de la nature et de la fréquence des autres demandes formulées par le même demandeur. La directive 2003/4 vise à assurer une mise à disposition et une diffusion systématiques aussi larges que possible des informations environnementales auprès du public. Dans cette optique, la directive 2003/4 impose aux autorités publiques d'organiser les informations environnementales en rapport avec leurs fonctions et qu'elles détiennent ou qui sont détenues pour leur compte, en vue de permettre leur diffusion active et systématique auprès du public, notamment par voie électronique, et que les informations environnementales deviennent progressivement disponibles sur internet. Ainsi que l'avocat général Fennelly l'a souligné, à la lumière de cette obligation, les demandes d'informations environnementales ne devraient porter que sur des questions de détail ou de clarification. Il convient également de noter que la directive 2003/4 ne fait pas référence au volume, à la nature ou à la fréquence des demandes visées à l'article 4, paragraphe 1, sous b), lequel permet de rejeter une demande si elle est manifestement abusive.

De fait, il n'existe en principe aucune limite à la fréquence ou au volume d'informations qu'un demandeur peut demander, puisque les informations environnementales ont vocation à être diffusées le plus largement possible. La directive 2003/4 elle-même envisage des demandes volumineuses et complexes et prévoit la possibilité de les traiter dans un délai plus long, conformément à l'article 3, paragraphe 2, sous b). Il existe d'autres garde-fous, tels que la possibilité de refuser une demande si elle porte sur des documents en cours d'élaboration ou des documents et données inachevés, ou lorsqu'elle demeure formulée d'une manière trop générale, après que le demandeur s'est vu donner la possibilité de formuler une demande plus précise.

- 69 La juridiction de renvoi propose de répondre que cette question ne se pose pas, puisque la deuxième question a reçu une réponse affirmative et la troisième question une réponse négative ; si néanmoins elle est posée, la réponse sera négative. La théorie générale de l’abus de droit s’applique en l’espèce et les observations formulées par la juridiction de renvoi dans le cadre de la quatrième question s’appliquent ici également. Une autorité publique est en droit de refuser une demande manifestement abusive, par exemple au regard du volume d’informations demandé. Il s’ensuit nécessairement que l’autorité publique est en droit de demander des renseignements suffisants pour déterminer si la demande est manifestement abusive ou non, ces renseignements pouvant inclure le nom et/ou l’adresse physique du demandeur (voir, par analogie, arrêt du 13 avril 2005, Verein für Konsumenteninformation/Commission, T-2/03, EU:T:2005:125). Le fait que ces renseignements puissent théoriquement donner lieu à des spéculations quant à l’intérêt du demandeur n’est pas pertinent.
- 70 La pertinence de la question réside dans le fait que, si la requérante était en droit de demander des renseignements complémentaires, le défaut de fourniture de ces renseignements par le ou les demandeurs rendrait licite le rejet des demandes.

### **Dispositif**

- 71 Par ces motifs, il est ordonné :

[OMISSIS] [aspect procédural concernant le nom de la législation nationale consolidée, voir omissis au point 7] (ii) les questions posées dans le présent arrêt sont renvoyées à la Cour de justice de l’Union européenne, conformément à l’article 267 TFUE ;

(iii) il est sursis à statuer au fond dans l’attente de l’arrêt de la Cour de justice de l’Union européenne, sans préjudice de la résolution, dans l’intervalle, de toute question procédurale ou interlocutoire pertinente ;

[OMISSIS]

(vii) les dépens de la procédure en cours qui n’ont pas encore été liquidés sont réservés jusqu’à nouvel ordre.