



COMMISSION EUROPÉENNE

SERVICE JURIDIQUE

Bruxelles, le 29 novembre 2019

sj.h(2019)8227406

*Documents de procédure juridictionnelle*

**OR. : DE**

**À MONSIEUR LE PRÉSIDENT ET AUX MEMBRES DE LA COUR DE JUSTICE DE  
L'UNION EUROPÉENNE**

**OBSERVATIONS ÉCRITES**

déposées, conformément à l'article 23, deuxième alinéa, du protocole sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne, par la

**COMMISSION EUROPÉENNE**, représentée par MM. Giacomo GATTINARA et Magnus NOLL-EHLERS, membres de son service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile auprès du Service juridique, Greffe contentieux, BERL 1/169, 1049 Bruxelles, et consentant à la signification de tout acte de procédure via e- Curia,

*dans l'affaire C-619/19*

**D.R.**

**contre**

**Land Baden-Württemberg**

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle présentée, conformément à l'article 267 TFUE, par le Bundesverwaltungsgericht (Allemagne), et portant sur l'interprétation 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, publiée au Journal officiel de l'Union européenne L 41 du 14.2.2003, p. 26.

La Commission a l'honneur de formuler les observations ci-après dans la présente affaire.

La demande de décision préjudicielle a pour objet la portée des dérogations à l'accès du public à l'information en matière d'environnement et, plus précisément, sur celle de l'article 4, paragraphe 1, point e), de la directive 2003/4, qui prévoit la possibilité de refuser l'accès à l'information en matière d'environnement lorsque la demande concerne des «communications internes».

## **1 – Cadre juridique**

### Droit de l'Union

1. L'article 4, paragraphe 1, point e), de la directive 2003/4 dispose:

#### *«Dérogations*

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

*[...]*

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

### Droit national

2. 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) du 25 novembre 2014 (Gesetzblatt, p. 592), modifiée en dernier lieu par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 28 novembre 2018 (Gesetzblatt, p. 439) est libellé comme suit:

*«Toute demande est rejetée 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 l'emporte.»*

## **2 - Faits et question préjudicielle**

3. Le requérant demande l'accès à des documents du Staatsministerium Baden-Württemberg (ministère d'État du Land de Bade-Wurtemberg), l'administration du

Ministerpräsident (ministre-président) de ce Land. Il s'agit plus particulièrement d'informations des instances dirigeantes de ce ministère au sujet d'une commission d'enquête du Landtag (assemblée parlementaire) de Bade-Wurtemberg ainsi que de notes relatives à une procédure de conciliation. Ces deux documents sont relatifs à des abattages d'arbres à Stuttgart.

4. Le recours a été rejeté en première instance par le Verwaltungsgericht (tribunal administratif). À la suite de l'appel interjeté devant le Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (tribunal administratif supérieur), le ministère d'État a été tenu de donner accès aux documents. De l'avis du Verwaltungsgerichtshof, ces documents concernaient des informations environnementales. L'accès à ceux-ci ne pouvait pas être refusé, étant donné que le motif de refus lié aux «communications internes» n'existe que pendant la durée du processus décisionnel de l'autorité publique. Par son pourvoi, le Land de Baden-Wurtemberg demande le rétablissement du jugement rendu en première instance.
5. Le Bundesverwaltungsgericht a posé 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/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» 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?*

### **3 - Appréciation juridique**

#### Remarque liminaire

6. Le droit d'accès visé à l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2003/4 ne vaut que pour autant que les informations demandées relèvent des prescriptions relatives à l'accès du public prévues par cette directive, ce qui suppose notamment qu'elles constituent des «informations environnementales» au sens de l'article 2, point 1, de ladite directive, ce qu'il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier en ce qui concerne le litige au principal<sup>1</sup>.
7. En l'espèce, la juridiction de l'instance précédente part du principe que les informations litigieuses relèvent du champ d'application de la définition figurant à l'article 2, paragraphe 1, de la directive 2003/4; voir point 3 de l'ordonnance de renvoi.
8. Les présentes observations de la Commission reposent donc sur la prémisse selon laquelle la juridiction de renvoi conclut que la demande d'accès à des informations porte sur des informations environnementales au sens de l'article 2, paragraphe 1, de la directive 2003/4.

#### Sur la première question

9. La juridiction de renvoi demande, en substance, si les «communications internes» au sens de l'article 4, paragraphe 1, point e), de la directive 2003/4 couvrent toutes les communications qui ne quittent pas le domaine interne d'une autorité tenue de mettre des informations à disposition.
10. La notion de «communication interne» de la directive 2003/4 n'est pas seulement reprise dans le droit national applicable (article 28, paragraphe 2, point 2, de

---

<sup>1</sup> Arrêt Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, point 32.

l'Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg); elle est utilisée en des termes identiques à l'article 4, paragraphe 3, point c), de la convention d'Aarhus<sup>2</sup>.

11. En ce qui concerne l'importance de la convention d'Aarhus pour l'interprétation de la directive 2003/4, la Cour a jugé que, en souscrivant à la convention d'Aarhus, l'Union s'est engagée à assurer, dans le champ d'application du droit de l'Union, un accès de principe aux informations sur l'environnement détenues par les autorités publiques. L'adoption de la directive 2003/4 visait à garantir que toute personne physique ou morale d'un État membre de l'Union ait un droit d'accès aux informations environnementales détenues par les autorités publiques sans que cette personne soit obligée de faire valoir un intérêt<sup>3</sup>.

12. En outre, en ce qui concerne la relation entre la directive 2003/4 et la convention d'Aarhus, la Cour a indiqué ce qui suit:

*«En adoptant la directive 2003/4, le législateur de l'Union a entendu assurer la compatibilité du droit de l'Union avec cette convention en vue de sa conclusion par la Communauté en prévoyant un régime général [...]»<sup>4</sup>*

13. Étant donné que la directive 2003/4 vise à garantir l'accès à l'information prévu par la convention d'Aarhus, il y a lieu de se référer à cette dernière pour interpréter la directive.

14. À cet égard, le guide d'application de la convention d'Aarhus<sup>5</sup> contient des explications sur la notion de «communication interne» dans le cadre de l'article 4, paragraphe 3, point c), de la convention.

15. Certes, ce guide n'est pas contraignant et n'a pas la portée normative qui s'attache aux stipulations de la convention d'Aarhus. La Cour a toutefois constaté qu'il pouvait être considéré comme un document explicatif, susceptible, le cas échéant, d'être pris en

---

<sup>2</sup> Voir décision 2005/370/CE du Conseil du 17 février 2005 relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (JO L 124 du 17.5.2005, p. 1).

<sup>3</sup> Arrêt Ville de Lyon, C-524/09, EU:C:2010:822, points 35 et 36.

<sup>4</sup> Arrêt Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, point 31; voir également le considérant 5 de la directive 2003/4.

<sup>5</sup> Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, La Convention d'Aarhus: Guide d'application (2<sup>ème</sup> édition, 2014).

considération, parmi d'autres éléments pertinents, aux fins d'interpréter la convention<sup>6</sup>.

16. Le guide indique que l'exception à ce titre peut par exemple être utilisée pour protéger les opinions personnelles des fonctionnaires des autorités publiques. En revanche, il considère que l'exception ne s'applique pas lorsqu'une autorité s'exprime comme prévu dans le cadre d'un processus décisionnel ou lorsque des études sont commandées à une autre autorité<sup>7</sup>.
17. Dans ce contexte, la notion ne peut pas être entendue comme couvrant toutes les communications qui ne quittent pas le domaine interne d'une autorité tenue de mettre des informations à disposition.
18. Premièrement, la notion d'«autorité publique» au sens de l'article 2, paragraphe 2, de la convention d'Arhus doit être interprétée de manière large<sup>8</sup>. Ce n'est que dans la mesure où une autorité agit dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs qu'elle peut être exclue de cette définition en vertu de l'article 2, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2003/4 et de l'article 2, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la convention d'Aarhus.
19. Deuxièmement, conformément à la convention d'Aarhus, il convient de garantir une interprétation large du droit d'accès à l'information en matière d'environnement, tandis que les exceptions doivent être interprétées de manière restrictive. En conséquence, les avis exprimés par une autorité publique ne peuvent pas en principe être exclus du principe de l'accès à l'information en matière d'environnement.
20. Troisièmement, la limitation des «communications internes» aux opinions personnelles des fonctionnaires de l'autorité publique, mentionnée dans le guide, peut

---

<sup>6</sup> Arrêt Solvay e.a., C-182/10, EU:C:2012:82, point 27; Arrêt Fish Legal et Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853, point 38.

<sup>7</sup> Guide d'application, p. 85: «Dans certains pays, l'exception à ce titre a pour but de protéger les opinions personnelles des fonctionnaires. Elle ne s'applique pas normalement à des documents factuels, même lorsqu'ils sont encore à l'état de version préliminaire ou provisoire. Les opinions exprimées ou déclarations formulées par les autorités publiques agissant en qualité d'entités légales consultées dans le cadre d'un processus décisionnel ne peuvent être considérées comme des "communications internes". Il en va de même pour les études commandées par les autorités publiques auprès d'entités apparentées mais indépendantes. De plus, dès lors qu'une information particulière a été divulguée par l'autorité publique à un tiers, cette information ne peut plus être considérée comme une "communication interne".»

<sup>8</sup> Conclusions de l'avocat général Pedro Cruz Villalón dans l'affaire Fish Legal et Shirley, C-279/12, EU:C:2013:539, point 75 et jurisprudence citée.

être comprise en ce sens que l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 3, point c), de la convention d'Arhus vise à assurer un échange de vues libre et ouvert entre les membres du personnel au sein d'une autorité (voir, en ce sens, affaire ACCC/C/2013/93 Norvège, du 19 juin 2017, point 71)<sup>9</sup>.

21. La Commission part donc du principe, sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, que les deux documents litigieux (informations aux instances dirigeantes et notes) ont été adoptés au sein d'une hiérarchie administrative et ne relèvent donc plus de la phase de l'échange de vues ouvert entre collaborateurs. Il ne s'agirait alors plus de «communications internes».
22. La Commission propose dès lors de répondre à la première question que l'article 4, paragraphe 1, point e), de la directive 2003/4 doit être interprété en ce sens qu'une «communication interne» ne couvre que les avis personnels exprimés par les collaborateurs au sein d'une autorité dans la mesure nécessaire à un échange de vues libre et ouvert entre les membres du personnel au sein de cette autorité.

#### Sur la deuxième question

23. Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande si la possibilité d'une dérogation au titre de l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa, point e), de la directive 2003/4 est limitée dans le temps.
24. La Commission estime que tel n'est pas le cas en principe. La directive 2003/4 ne mentionne pas une telle limitation. En outre, ainsi que la juridiction de renvoi l'indique à juste titre au point 21 de son ordonnance de renvoi, ni le guide ni la pratique du comité d'examen du respect des dispositions de la convention d'Aarhus ne contiennent d'indication allant dans le sens d'une limitation dans le temps.
25. Compte tenu de l'esprit et de la finalité de la dérogation, qui est d'assurer un échange de vues libre et ouvert entre les membres du personnel au sein d'une autorité, cette conclusion apparaît d'ailleurs logique. La possibilité que les échanges de vues soient rendus publics au bout d'un certain temps peut également contribuer à les entraver.

---

<sup>9</sup> <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/CC-58/ece.mp.pp.c.1.2017.16.f.pdf> :« [le Comité] estime que le but implicite d'une telle exception est de donner aux responsables de l'autorité publique la possibilité de procéder à un échange de vues librement. En conséquence, les documents communiqués en interne ne peuvent pas tous être considérés comme des "communications internes".»

26. Certes, l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa, point e), de la directive 2003/4 se distingue à cet égard de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 3, lu en combinaison avec le paragraphe 7, du règlement 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<sup>10</sup>, selon lequel l'accès à un document établi pour un usage interne peut être refusé pendant une période maximale de 30 ans. Cette exception peut, en principe, également s'appliquer aux déclarations personnelles des fonctionnaires<sup>11</sup>.
27. Toutefois, le règlement n° 1049/2001 ne constitue pas un critère de comparaison approprié, étant donné que la notion de «documents destinés à l'utilisation interne» visée à son article 4, paragraphe 3, deuxième alinéa, n'est pas identique à la notion de «communication interne» visée à l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa, point e), de la directive 2003/4. En effet, la première de ces notions, contrairement à la seconde, vise également les documents reçus de tiers ou transmis à ceux-ci<sup>12</sup>. En outre, l'article 4, paragraphe 3, deuxième alinéa, du règlement n° 1049/2001 concerne les documents dans le cadre de délibérations et de consultations préliminaires au sein de l'institution concernée.
28. Néanmoins la possibilité de dérogation, en principe illimitée dans le temps, pour les «communications internes» ne signifie pas que l'accès aux informations environnementales ne doit pas être accordé dans certains cas. Comme indiqué à l'article 4, paragraphe 1, point e), seconde partie de la phrase, de la directive 2003/4, il faut également tenir compte de l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public. Dans le cadre de l'application de cette dérogation, les autorités doivent donc mettre en balance l'objet de celle-ci et l'intérêt public à la divulgation.
29. La Commission propose dès lors de répondre à la deuxième question que la dérogation prévue à l'article 4, paragraphe 1, point e), de la directive 2003/4 pour les

---

<sup>10</sup> 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 L 145 du 31.5.2001, p. 43.

<sup>11</sup> Arrêt Suède/MyTravel et Commission, C-506/08 P, EU:C:2011:496, point 94. Arrêt Philip Morris Ltd., T-18/15, EU:T:2016:487, points 84 à 87; Arrêt Strack/Kommission, T-221/08, EU:T:2016:242, points 152 à 161.

<sup>12</sup> Arrêt Suède/MyTravel et Commission, C-506/08 P, EU:C:2011:496, point 93. Arrêt Strack/Commission, T-221/08, EU:T:2016:242, point 165.



«communications internes» s'applique sans limitation dans le temps, sous réserve de la prise en compte de l'intérêt public à la divulgation de ces informations.

Sur la troisième question

30. Eu égard à la réponse positive apportée à la deuxième question, il n'y a pas lieu de répondre à la troisième question.

**4 - Proposition de réponse**

31. La Commission a par conséquent l'honneur de proposer à la Cour de répondre aux questions posées par le Bundesverwaltungsgericht de la manière suivante:
1. L'article 4, paragraphe 1, point e), de la directive 2003/4 doit être interprété en ce sens qu'une «communication interne» ne couvre que les avis personnels exprimés par les collaborateurs au sein d'une autorité dans la mesure nécessaire à un échange de vues libre et ouvert entre les membres du personnel au sein de cette autorité.
  2. L'article 4, paragraphe 1, point e), de la directive 2003/4 doit être interprété en ce sens que la dérogation prévue pour les «communications internes» s'applique sans limitation dans le temps, sous réserve de la prise en compte de l'intérêt public à la divulgation de ces informations.

Giacomo GATTINARA

Magnus NOLL-EHLERS

*Agents de la Commission*