Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. MACIEJ SZPUNAR
présentées le 19 octobre 2016 [1]

Affaire C-60/15 P

Saint-Gobain Glass Deutschland GmbH
contre

Commission européenne

«Pourvoi — Accès aux informations environnementales — Convention d'Aarhus — Article 4, paragraphe 4, sous a) — Motifs de refus d'accès — Confidentialité des délibérations des autorités publiques — Règlement (CE) nº 1367/2006 — Article 6, paragraphe 1 — Règlement (CE) nº 1049/2001 — Article 4, paragraphes 3 et 5 — Protection du processus décisionnel d'une institution — Opposition manifestée par l'État membre — Informations relatives aux installations concernées par la procédure d'allocation de quotas d'émission de gaz à effet de serre — Refus partiel d'accès»

Introduction

1. Par le présent pourvoi, Saint-Gobain Glass Deutschland GmbH demande l'annulation de l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 11 décembre 2014, Saint-Gobain Glass Deutschland/Commission (T-476/12, non publié, ci-après l'« arrêt attaqué », EU:T:2014:1059), par lequel celui-ci a rejeté son recours tendant à l'annulation de la décision de la Commission du 17 janvier 2013 (GestDem 3273/2012), portant rejet partiel d'une demande d'accès à un document transmis à la Commission par la République fédérale d'Allemagne dans le cadre de la procédure d'allocation de quotas d'émission de gaz à effet de serre visée à l'article 10 bis de la directive 2003/87/CE [2] (ci-après la « décision litigieuse »).

2. La problématique juridique soulevée par ce pourvoi amènera la Cour à se pencher sur le principe d'interprétation stricte des motifs de refus d'accès aux informations environnementales [3], visé à l'article 6, paragraphe 1, du règlement (CE) nº 1367/2006 [4], ainsi qu'à interpréter le motif de refus relatif au secret des délibérations des autorités publiques, visé à l'article 4, paragraphe 4, sous a), 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 [5] (ci-après la « convention d'Aarhus »).

1 — Langue originale : le français.

2 — Directive du Parlement européen et du Conseil, du 13 octobre 2003, établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil (JO 2003, L 275, p. 32).

3 — J'observe que cette problématique, entre autres, est soulevée dans l'affaire ClientEarth/Commission (C-57/16 P), pendante devant la Cour.

4 — Règlement 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).

5 — Convention signée à Aarhus (Danemark) le 25 juin 1998 et approuvée au nom de la Communauté européenne par la décision 2005/370/CE du Conseil, du 17 février 2005 (JO 2005, L 124, p. 1).

Le cadre juridique

3. L'article 4 de la convention d'Aarhus stipule ce qui suit :

« 1. Chaque partie fait en sorte que, sous réserve des paragraphes suivants du présent article, les autorités publiques mettent à la disposition du public, dans le cadre de leur législation nationale, les informations sur l'environnement qui leur sont demandées […] :

a) sans que le public ait à faire valoir un intérêt particulier ;

[...]

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

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

[...]

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

[...] »

4. L'article 4 du règlement (CE) nº 1049/2001[6], intitulé « Exceptions », dispose, à ses paragraphes 3 et 5 :

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

[...]

5. Un État membre peut demander à une institution de ne pas divulguer un document émanant de cet État sans l'accord préalable de celui-ci. »

5. L'article 6 du règlement nº 1367/2006, intitulé « Application des exceptions relatives aux demandes d'accès à des informations environnementales », dispose, à son paragraphe 1 :

« En ce qui concerne les dispositions de l'article 4, paragraphe 2, premier et troisième tirets, du [règlement nº 1049/2001], à l'exception des enquêtes, notamment celles relatives à de possibles manquements au droit [de l'Union], la divulgation est réputée présenter un intérêt public supérieur lorsque les informations demandées ont trait à des émissions dans l'environnement. Pour ce qui est des autres exceptions prévues à l'article 4 du [règlement nº 1049/2001], les motifs de refus doivent être interprétés de manière stricte, compte tenu de l'intérêt public que présente la divulgation et du fait de savoir si les informations demandées ont trait à des émissions dans l'environnement. »

6 — Règlement 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).

Les antécédents du litige

6. Les antécédents du litige, tels qu'ils ressortent de l'arrêt attaqué, peuvent être décrits de la manière suivante.

7. Saint-Gobain Glass Deutschland est une société active sur le marché mondial du verre, exploitant des installations qui entrent dans le champ d'application de la directive 2003/87.

8. Par lettre du 3 juillet 2012, la requérante a demandé à la Commission européenne la divulgation du document transmis par la République fédérale d'Allemagne dans le cadre de la procédure d'allocation de quotas d'émission à titre gratuit visée à l'article 10 bis de la directive 2003/87. Ce document contient des informations relatives à certaines installations de la requérante situées sur le territoire allemand, notamment des données relatives aux « capacités initiales installées » et au nombre provisoire de quotas d'émission alloués pour la période comprise entre 2013 et 2020.

9. À la suite du rejet de sa demande initiale, la requérante a présenté, par lettre du 7 août 2012, une demande confirmative d'accès aux documents.

10. Certaines des informations concernées ont été rendues publiques par les autorités allemandes.

11. Par la décision litigieuse, la Commission a accordé un accès partiel aux informations demandées, à savoir aux informations rendues publiques par les autorités allemandes ainsi qu'à certaines autres informations non essentielles, et a refusé l'accès au reste desdites informations.

12. D'une part, la Commission a fondé sa décision de refus sur l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001, considérant que la divulgation intégrale des informations demandées porterait gravement atteinte à son processus décisionnel qui était toujours en cours et concernait presque 12 000 installations dans 27 États membres de l'époque. Selon la Commission, une communication intégrale desdites informations permettrait au public et, en particulier, aux entreprises concernées de soulever des questions ou de formuler des critiques à l'égard des informations transmises par les États membres, ce qui risquerait d'interférer dans le processus décisionnel tant devant la Commission que devant les États membres. Ces interférences risqueraient, à leur tour, de retarder sérieusement ledit processus décisionnel et de nuire au dialogue entre la Commission et les États membres.

13. La Commission n'a pas constaté l'existence d'un intérêt public supérieur, au sens de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001, justifiant la divulgation des informations demandées, tout en précisant que les intérêts évoqués par la requérante dans sa demande étaient de nature purement privée. En l'espèce, les intérêts prioritaires étaient d'assurer la prise de décisions libre de toute interférence extérieure et de préserver le climat de confiance entre la Commission et les autorités allemandes. Par ailleurs, la Commission a rappelé qu'une partie importante des informations demandées avait été déjà rendue publique par les autorités allemandes et a indiqué que le public avait donc eu accès aux principaux éléments du projet d'allocation harmonisée de quotas d'émission à titre gratuit.

14. Enfin, la Commission a précisé que, même à supposer que les informations demandées par la requérante aient constitué des informations environnementales, l'article 6 du règlement nº 1367/2006 ne contenait aucune disposition permettant d'exclure l'application de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001.

15. D'autre part, aux fins de l'article 4, paragraphe 5, du règlement nº 1049/2001, dès lors que les informations demandées avaient été produites par la République fédérale d'Allemagne, la Commission a consulté ledit État membre, lequel s'est opposé à la divulgation de celles-ci. Cet État membre a justifié son opposition en se référant à l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du

règlement nº 1049/2001. En particulier, la République fédérale d'Allemagne a fait valoir que la Commission n'avait pas encore adopté une décision sur les informations en cause et que la pression pour rendre une décision dans les délais était importante. La Commission a considéré ces motifs comme étant prima facie pertinents.

La procédure devant le Tribunal et l'arrêt attaqué

16. Par requête du 31 octobre 2012, la requérante a formé un recours devant le Tribunal contre la décision implicite de la Commission portant refus d'accès.

17. À la suite de l'adoption de la décision litigieuse, la requérante a adapté ses conclusions de la requête en première instance en tant que visant l'annulation de cette décision.

18. À l'appui de son recours, la requérante a invoqué, en substance, deux moyens tirés, le premier, de la violation de l'article 4, paragraphe 3, du règlement nº 1049/2001, lu en combinaison avec l'article 6, paragraphe 1, du règlement nº 1367/2006, et, le second, de la violation de l'article 4, paragraphe 5, du règlement nº 1049/2001.

19. Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal a rejeté le recours comme étant non fondé et a condamné la requérante aux dépens.

Les conclusions des parties

20. Par son pourvoi, la requérante demande à la Cour d'annuler l'arrêt attaqué, d'annuler la décision litigieuse ou, à titre subsidiaire, de renvoyer l'affaire devant le Tribunal et de condamner la Commission aux dépens.

21. La Commission conclut au rejet du pourvoi et à la condamnation de la requérante aux dépens.

Analyse du pourvoi

22. À l'appui de son pourvoi, la requérante soulève deux moyens tirés, le premier, d'une interprétation erronée de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001, lu en combinaison avec l'article 6, paragraphe 1, du règlement nº 1367/2006, et, le second, d'une application erronée de l'article 4, paragraphe 5, du règlement nº 1049/2001.

Sur le premier moyen

Argumentation des parties

23. La requérante soutient que le Tribunal a commis une erreur de droit en interprétant de manière trop extensive le motif de refus d'accès visé à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001, lu en combinaison avec l'article 6, paragraphe 1, du règlement nº 1367/2006.

24. Elle indique que le Tribunal a jugé à tort qu'une institution peut se prévaloir de ce motif de refus pour un document « qui a trait à une question sur laquelle celle-ci n'a pas encore pris de décision » et que son application n'est donc pas limitée aux documents établis dans le cadre du processus décisionnel d'une autorité publique, mais s'étend également aux « documents directement liés aux questions traitées dans ledit processus décisionnel » (points 87 et 88 de l'arrêt attaqué).

25. La requérante fait valoir que cette interprétation, fondée sur une jurisprudence ne relevant pas du domaine de l'accès aux informations environnementales, est en contradiction avec l'objectif poursuivi par la convention d'Aarhus, à savoir celui de rendre le processus décisionnel des autorités publiques transparent en matière d'environnement et de permettre au public d'exercer une influence sur ce processus. Selon la requérante, le motif de l'arrêt attaqué, selon lequel il convient de garantir pour les procédures administratives qu'elles puissent se dérouler en toute sérénité et de les protéger des pressions extérieures (point 81 de l'arrêt attaqué), est inconciliable avec cet objectif.

26. Selon la requérante, la disposition pertinente de la convention d'Aarhus, à savoir son article 4, paragraphe 4, sous a), protège non pas l'ensemble de la procédure administrative, mais uniquement le secret des délibérations. La notion de « délibérations » vise seulement le processus consultatif et décisionnel interne à cette autorité se rapportant à la prise de décision au fond, à l'exclusion des faits sur la base desquels ce processus se déroule, qui ne sont pas protégés. La seule éventualité que cette divulgation des informations puisse susciter des questions et des critiques ne saurait justifier le refus d'accès aux documents, ces questions et critiques étant inhérentes à l'objectif de la transparence.

27. La Commission s'interroge sur la recevabilité du premier moyen. D'une part, elle fait valoir que la requérante n'est pas recevable à soulever à ce stade une prétendue incompatibilité du règlement nº 1367/2006 avec la convention d'Aarhus. D'autre part, elle indique que, si la requérante entend se prévaloir de l'exigence d'une interprétation conforme à ladite convention, il s'agirait d'un nouveau moyen, dont la requérante ne se serait pas prévalue devant le Tribunal.

28. Sur le fond, la Commission soutient que l'interprétation retenue par le Tribunal dans l'arrêt attaqué de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001, lu en combinaison avec l'article 6, paragraphe 1, du règlement nº 1367/2006, est correcte. La Commission est d'avis que la notion de « délibérations des autorités publiques » figurant à l'article 4, paragraphe 4, sous a), de la convention d'Aarhus ne se limite pas au processus délibératif des autorités. Selon la Commission, même si un document, tel que celui faisant l'objet de la décision litigieuse, relate non pas les délibérations internes d'une autorité publique, mais seulement ce qui leur a servi de fondement, l'accès à ce document peut être refusé conformément à l'article 4, paragraphe 4, sous a), de la convention d'Aarhus.

Sur la recevabilité

29. La Commission conteste la recevabilité du premier moyen en soutenant que l'argumentation tirée de l'article 4, paragraphe 4, sous a), de la convention d'Aarhus constitue un moyen nouveau invoqué pour la première fois au stade du pourvoi.

30. Je rappelle qu'il ressort d'une jurisprudence constante qu'une partie ne peut soulever pour la première fois devant la Cour un moyen qu'elle n'a pas soulevé devant le Tribunal. Dans le cadre d'un pourvoi, la compétence de la Cour est, en principe, limitée à l'examen de l'appréciation par le Tribunal des moyens qui ont été débattus devant lui. Toutefois, cette limitation ne s'applique pas aux arguments qui ne constituent que l'ampliation d'une argumentation déjà développée en première instance[7].

31. En l'espèce, la requérante a invoqué devant le Tribunal une violation de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001, lu en combinaison avec l'article 6, paragraphe 1, du règlement nº 1367/2006, en soutenant que les motifs de refus d'accès doivent être interprétés de manière restrictive. La requérante s'est référée à la finalité du règlement nº 1367/2006, qui vise à

7 — Arrêt du 10 avril 2014, Areva e.a./Commission (C-247/11 P et C-253/11 P, EU:C:2014:257, points 113 et 114 ainsi que jurisprudence citée).

assurer la mise en œuvre de la convention d'Aarhus. Elle a soutenu que le motif invoqué par la Commission ne permettait pas de refuser l'accès aux informations factuelles qui ne portent pas sur le processus décisionnel stricto sensu, mais uniquement qui portent sur la base factuelle de ce processus (voir, notamment, points 41 et 86 de l'arrêt attaqué).

32. Dans le cadre du premier moyen du pourvoi, la requérante a soulevé des arguments similaires en indiquant, en outre, que l'interprétation qu'elle défend ressort également de l'article 4, paragraphe 4, sous a), de la convention d'Aarhus.

33. J'observe que la requérante, ainsi qu'il résulte de ses arguments présentés lors de l'audience, n'invoque pas la convention d'Aarhus afin de contester la validité du règlement nº 1367/2006, ce qui modifierait effectivement l'étendue du litige, mais s'appuie uniquement sur l'exigence d'une interprétation de ce règlement conforme à la convention d'Aarhus.

34. Or, étant donné que, en première instance, la requérante avait invoqué la violation de l'article 6, paragraphe 1, du règlement nº 1367/2006, lequel met en œuvre l'article 4 de la convention d'Aarhus, il appartenait au Tribunal d'interpréter la disposition invoquée du règlement en tenant compte des dispositions pertinentes de cette convention, conformément au principe d'interprétation conforme au droit international [8].

35. Dans ces conditions, je considère que l'argument tiré de l'article 4, paragraphe 4, sous a), de la convention d'Aarhus constitue simplement l'ampliation d'une argumentation déjà développée par la requérante en première instance, tirée de la violation de l'article 6, paragraphe 1, du règlement nº 1367/2006.

36. Il s'ensuit que le premier moyen est recevable.

Sur le fond

– L'obligation d'une interprétation conforme à la convention d'Aarhus

37. La convention d'Aarhus, approuvée par la décision 2005/370, constitue une partie intégrante de l'ordre juridique de l'Union. En devenant partie à la convention d'Aarhus, l'Union européenne s'est engagée notamment à assurer, dans le champ d'application du droit de l'Union, un accès aux informations sur l'environnement conformément aux dispositions de cette convention [9].

38. Afin de répondre à cet engagement, le législateur de l'Union a adopté deux actes, la directive 2003/4/CE [10], adressée aux États membres, et le règlement nº 1367/2006, concernant les institutions et les autres organes de l'Union.

39. Dès lors que le législateur de l'Union a entendu assurer la compatibilité du droit de l'Union avec la convention d'Aarhus en adoptant ces deux actes, il y a lieu de tenir compte du texte et de l'objet de cette convention aux fins de leur interprétation [11].

8 — Arrêt du 10 septembre 1996, Commission/Allemagne (C-61/94, EU:C:1996:313, point 52). Voir point 39 des présentes conclusions.

9 — Arrêt du 19 décembre 2013, Fish Legal et Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, point 35). Voir également, en ce sens, arrêts du 22 décembre 2010, Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:822, point 36), ainsi que du 14 février 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, point 30).

10 — Directive 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).

11 — Voir en ce sens, concernant la directive 2003/4, arrêts du 14 février 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, point 40), ainsi que du 19 décembre 2013, Fish Legal et Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, point 37).

40. J'observe, en outre, qu'il est souhaitable d'assurer une cohérence dans l'interprétation de ces deux actes – la directive 2003/4 et le règlement n° 1367/2006 – dans la mesure où ils mettent en œuvre les mêmes dispositions de la convention d'Aarhus. Il est raisonnable de considérer, sauf indication contraire explicite, que le législateur de l'Union a entendu mettre en œuvre cette convention de manière uniforme en droit de l'Union, tant pour les États membres que pour les institutions de l'Union.

41. J'observe que ces considérations ont été acceptées par les parties. La Commission a notamment admis, dans son mémoire en réponse, que le motif de refus invoqué doit être interprété à la lumière de l'article 4, paragraphe 4, sous a), de la convention d'Aarhus et en cohérence avec l'article 4, paragraphe 2, sous a), de la directive 2003/4.

– La notion de « délibérations des autorités publiques »

42. L'article 4, paragraphe 4, sous a), de la convention d'Aarhus prévoit la possibilité de refuser l'accès aux informations environnementales dans le cas d'une atteinte au secret des délibérations des autorités publiques, lorsqu'il est prévu en droit. Le même [12] motif de refus est prévu à l'article 4, paragraphe 2, sous a), de la directive 2003/4.

43. Force est de constater que le libellé de ces deux dispositions présente certaines divergences linguistiques. En ce qui concerne le texte authentique de la convention d'Aarhus, la version en langue française se réfère aux « délibérations des autorités publiques », alors que celle en langue anglaise emploie le terme « *proceedings [of public authorities]* », qui peut être compris de manière plus large.

44. De même, en ce qui concerne la directive 2003/4, certaines versions linguistiques utilisent un terme correspondant aux « délibérations », voire aux « délibérations internes» [13], alors que d'autres se réfèrent, d'une manière plus large, à la confidentialité des procédures, des travaux ou des actions procédurales d'une autorité publique [14].

45. Afin de donner une interprétation uniforme à la disposition concernée, contenue dans la convention d'Aarhus et dans les actes transposant cette convention en droit de l'Union, il convient de tenir compte du contexte et de la finalité de ces actes [15].

46. La convention d'Aarhus et la directive 2003/4 visent à assurer l'accès accru du public aux informations environnementales, en prévoyant le droit d'accès en tant que règle générale et en limitant la possibilité de refus à quelques cas particuliers clairement définis [16]. Ces actes consacrent le principe selon lequel les motifs de refus d'accès doivent être interprétés de manière restrictive [17].

47. Eu égard à cet objectif, la notion de « délibérations des autorités publiques » ne saurait à mon sens être interprétée comme se rapportant à l'ensemble de la procédure devant une autorité publique. Une telle interprétation, trop large, ne permettrait pas de circonscrire la portée du motif de refus concerné et de l'interpréter de manière restrictive.

12 — L'article 4, paragraphe 2, sous a), de la directive 2003/4 utilise un terme analogue, à savoir « confidentialité » des délibérations.

13 — Notamment, les versions en langues allemande *(Beratungen von Behörden),* française et italienne *(deliberazioni interne delle autorità pubbliche).*

14 — Notamment, les versions en langues anglaise, lituanienne *([valdžios institucijų]procesinių veiksmų konfidencialumas),* néerlandaise *(handelingen van overheidsinstanties),* polonaise *(poufność działań organów władzy publicznej).* Le texte espagnol de la directive 2003/4 *(procedimientos de las autoridades públicas)* s'écarte de la traduction officielle de la convention *(deliberaciones de las autoridades públicas).*

15 — En droit de l'Union, en cas de disparité entre les diverses versions linguistiques, la disposition en cause doit être interprétée en fonction de l'économie générale et de la finalité de la réglementation concernée. Voir, notamment, arrêt du 9 avril 2014, GSV (C-74/13, EU:C:2014:243, point 27).

16 — Considérant 16 de la directive 2003/4.

17 — Article 4, paragraphe 4, deuxième alinéa, de la convention d'Aarhus et article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2003/4.

48. Le choix d'une interprétation plus étroite de la notion de « délibérations », telle qu'elle résulte notamment de la version en langue française de la convention d'Aarhus, me semble être corroboré par les travaux préparatoires.

49. Une disposition analogue figurait déjà à l'article 3, paragraphe 2, premier alinéa, premier tiret, de la directive 90/313/CEE [18], qui a servi de modèle lors de la préparation de la convention d'Aarhus. La version en langue française de la directive 90/313 s'est référée aux « délibérations », et ce même terme a été repris dans la convention d'Aarhus. Les auteurs de cette convention ont donc choisi de ne pas substituer ce terme par un terme plus général.

50. Selon moi, une lecture étroite du motif de refus concerné, en tant que limité aux délibérations « internes » d'une autorité, peut également s'appuyer sur l'analyse figurant dans le guide d'application de la convention d'Aarhus [19], lequel constitue un document explicatif pertinent pour l'interprétation de cette convention, même s'il est dépourvu de toute force obligatoire [20].

51. Je considère ainsi que la notion de « délibérations » doit être comprise comme visant seulement le stade délibératif des procédures décisionnelles, ainsi que le suggèrent les termes employés dans la version en langue française de la convention d'Aarhus et dans les versions en langues allemande, française et italienne de la directive 2003/4.

52. À cet égard, j'observe que la Cour a déjà eu l'occasion d'interpréter l'article 4, paragraphe 2, sous a), de la directive 2003/4, sous un angle certes différent, dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Flachglas Torgau [21].

53. En interprétant la condition selon laquelle la confidentialité des délibérations d'une autorité publique doit être « prévue en droit », la Cour a jugé que cette condition exige notamment que le droit national établisse clairement la portée de la notion de « délibérations » visée à l'article 4, paragraphe 2, sous a), de la directive 2003/4, qui « renvoie aux étapes finales des processus décisionnels des autorités publiques» [22].

54. Même si la Cour ne s'est pas expressément prononcée sur la portée de la notion de « délibérations » dans cet arrêt, il peut en être déduit, à mon sens, que cette notion doit être clairement circonscrite et ne saurait couvrir toute la procédure devant une autorité.

55. Dans ses conclusions dans la même affaire, l'avocat général Sharpston, tout en soulignant les divergences entre les versions linguistiques, a considéré que le concept de « délibérations des autorités publiques » devrait concerner uniquement les échanges de vues et les débats sur les options politiques dans le cadre des procédures décisionnelles [23]. Elle a ainsi suivi l'approche restrictive défendue par la Commission dans cette affaire, fondée sur les versions en langues française et allemande de la directive 2003/4 [24].

18 — Directive du Conseil, du 7 juin 1990, concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement (JO 1990, L 158, p. 56).

19 — Voir Stec, S., e.a., *The Aarhus Convention : An Implementation Guide,* Nations unies, New York, Genève, 2000, p. 81. Selon ce guide, « la convention d'Aarhus ne donne pas de définition des "délibérations des autorités publiques", mais l'une des interprétations est qu'il peut s'agir de délibérations concernant les opérations internes d'une autorité publique et non de délibération des autorités publiques sur des questions de fond relevant de leur domaine de compétence » (p. 74 de la version en langue française) *(« The Convention does not define 'proceedings of public authorities' but one interpretation is that these may be proceedings concerning the internal operations of a public authority and not substantive proceedings conducted by the public authority in its area of competence »).* La même position est exprimée dans la deuxième édition du guide (p. 86 de la version en langue anglaise). Voir document accessible sur le site Internet : http://www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/key-guidance-material.html.

20 — Arrêt du 19 décembre 2013, Fish Legal et Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, point 38).

21 — Arrêt du 14 février 2012 (C-204/09, EU:C:2012:71).

22 — Arrêt du 14 février 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, point 63).

23 — Conclusions de l'avocat général Sharpston dans l'affaire Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, point 83).

24 — Conclusions de l'avocat général Sharpston dans l'affaire Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413, point 81). Dans cette affaire, le gouvernement allemand soutenait que le terme « déliberations » incluait des échanges de vues entre services mais non les données ou les statistiques ayant servi de base à de tels échanges et aux décisions qui ont suivi.

56. Dans un jugement rendu à la suite de l'arrêt Flachglas Torgau [25], invoqué par la requérante, le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale, Allemagne) a interprété le motif de refus en cause comme étant limité au processus délibératif en tant que tel, à savoir au processus de réflexion proprement dit, à l'exclusion des informations constituant les fondements factuels des décisions prises, lesquelles ne seraient protégées que lorsqu'elles permettent de tirer des conclusions claires sur ce processus délibératif [26].

57. Je propose à la Cour d'adopter en substance la même interprétation dans la présente affaire. Une telle approche permettra d'assurer une cohérence dans l'application du même motif de refus, applicable, en vertu de la convention d'Aarhus, tant aux États membres qu'aux institutions de l'Union.

58. Certes, il n'est pas exclu que le législateur de l'Union, en mettant en œuvre une notion juridique afférente à un engagement international, tienne compte des spécificités du fonctionnement de l'Union, qui peut être différent du fonctionnement d'un État membre [27]. Cependant, en l'espèce, je ne vois pas en quoi de telles spécificités pourraient justifier une interprétation de la notion de « délibérations » différente de celle ressortant de la directive 2003/4.

59. Ainsi que je l'ai déjà indiqué, l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001, lu en combinaison avec l'article 6, paragraphe 1, du règlement nº 1367/2006, doit être interprété en conformité avec l'article 4, paragraphe 4, sous a), de la convention d'Aarhus.

60. L'exception relative aux demandes d'accès aux informations prévue par ces dispositions du droit de l'Union doit ainsi être comprise comme visant la confidentialité des « délibérations des autorités publiques » et couvrant les informations dont la divulgation est susceptible de porter atteinte à la confidentialité du processus délibératif dans le cadre des procédures décisionnelles. Une telle interprétation étroite exclut a priori, comme le soutient la requérante, les informations constituant simplement le fondement factuel qui nourrit le processus de prise de décision.

61. Je suis conscient du fait que cette interprétation s'éloigne du libellé de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001, lequel vise tout « document établi par une institution pour son usage interne ou reçu par une institution et qui a trait à une question sur laquelle celle-ci n'a pas encore pris de décision» [28].

62. Cela est dû au fait que le législateur de l'Union, en mettant en œuvre la convention d'Aarhus à l'égard des institutions de l'Union, à travers le règlement nº 1367/2006, a choisi de ne pas transposer les motifs de refus contenus dans cette convention, mais de renvoyer au règlement nº 1049/2001, qui n'emploie pas la même terminologie [29].

– Analyse des constatations du Tribunal

63. Les critiques formulées par la requérante portent, d'une part, sur les points 80 à 82 et, d'autre part, sur les points 87 à 89 de l'arrêt attaqué.

25 — Arrêt du 14 février 2012 (C-204/09, EU:C:2012:71).

26 — Jugement du 2 août 2012, 7 C 7.12, points 26 et 27 (ECLI:DE:BVerwG:2012:020812U7C7.12.0).

27 — C'est notamment en tenant compte de ces spécificités que l'Union, dans une déclaration déposée en application de l'article 19 de la convention d'Aarhus, a fait valoir que « les institutions communautaires appliqueront la convention dans le cadre de leurs règles actuelles et futures en matière d'accès aux documents et des autres règles pertinentes de la législation communautaire dont l'objet est couvert par la convention». Voir, également, arrêt du 16 juillet 2015, ClientEarth/Commission (C-612/13 P, EU:C:2015:486, points 40 et 41).

28 — Le deuxième alinéa de ce même paragraphe, qui n'est pas invoqué en l'espèce, concerne l'accès à un « document contenant des avis destinés à l'utilisation interne dans le cadre de délibérations et de consultations préliminaires au sein de l'institution concernée ».

29 — Certains auteurs ont observé, à l'époque de la transposition de la convention d'Aarhus, que le règlement nº 1049/2001 contenait des éléments qui ne sont pas conformes à ladite convention. Voir Krämer, L., « Access to Environmental Information in an Open European Society – Directive 2003/4 », *College of Europe Research Papers*, 5/2003, p. 28.

64. Aux points 79 à 85 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a examiné l'argument de la requérante selon lequel la transparence et la participation des citoyens impliquent la possibilité de formuler des critiques et des questions sur l'exactitude des données, le risque de ces critiques ne pouvant donc constituer un motif de refus d'accès aux informations (point 79 de l'arrêt attaqué).

65. À cet égard, le Tribunal a jugé, en se fondant sur la jurisprudence relative à l'article 4, paragraphes 2 et 3, du règlement nº 1049/2001 [30], que la procédure administrative en cause méritait une protection renforcée, dès lors que l'accès aux informations y afférentes permettrait aux intéressés de tenter d'exercer une influence sur la procédure, et qu'il convenait donc de protéger ces procédures administratives des pressions extérieures afin qu'il ne soit pas porté préjudice à la sérénité des débats (points 80 à 81 de l'arrêt attaqué).

66. J'observe que cette argumentation juridique, parfaitement valable dans le domaine du contrôle des concentrations concerné par l'arrêt Suède/MyTravel et Commission [31] cité par le Tribunal, ne saurait être transposée sans réserve dans le domaine de l'accès aux informations environnementales.

67. Ainsi que le relève à juste titre la requérante, l'objectif même de la convention d'Aarhus et des actes législatifs mettant en œuvre cette convention en droit de l'Union est d'assurer une transparence accrue dans l'administration et d'accorder au public un accès à l'information dans le domaine de l'environnement, afin de lui donner la possibilité d'exprimer ses préoccupations [32].

68. Dans le domaine visé par la convention d'Aarhus, la possibilité de formuler des critiques et de tenter d'influencer le processus décisionnel ne saurait donc être invoquée par l'administration en tant que motif de refus d'accès à l'information.

69. Il s'ensuit que, dans la mesure où le Tribunal a constaté que les informations demandées relèvent du domaine visé par la convention d'Aarhus et par le règlement nº 1367/2006, il ne pouvait pas, sans commettre une erreur de droit, s'appuyer sur la considération, tirée d'un autre domaine d'activité de l'Union, selon laquelle l'activité administrative de la Commission doit, à l'instar des procédures juridictionnelles [33], être protégée afin d'assurer la sérénité des débats (point 81 de l'arrêt attaqué).

70. Par ailleurs, le motif invoqué par le Tribunal au point 82 de l'arrêt attaqué, selon lequel l'activité administrative n'exige pas un accès à l'information aussi étendu que l'activité législative, est également inapplicable dans le domaine visé par la convention d'Aarhus. En effet, cette convention vise à accroître la transparence principalement dans le contexte de l'activité administrative, l'exercice des pouvoirs législatifs étant exclu de son champ d'application [34].

71. Les motifs figurant aux points 80 à 82 de l'arrêt attaqué sont donc inconciliables avec les objectifs de la convention d'Aarhus et du règlement nº 1367/2006 et enfreignent le principe d'interprétation restrictive des motifs de refus d'accès à l'information, visé à l'article 4, paragraphe 4, deuxième alinéa, de la convention d'Aarhus et à l'article 6, paragraphe 1, du règlement nº 1367/2006.

30 — Arrêt du 21 juillet 2011, Suède/MyTravel et Commission (C-506/08 P, EU:C:2011:496, points 86 et 87), ainsi que conclusions de l'avocat général Kokott dans cette affaire (C-506/08 P, EU:C:2011:107, points 65 à 67).

31 — Arrêt du 21 juillet 2011 (C-506/08 P, EU:C:2011:496).

32 — Voir considérant 9 de la convention d'Aarhus, considérant 1 de la directive 2003/4 et considérant 2 du règlement nº 1367/2006.

33 — Dans les conclusions citées par le Tribunal, l'avocat général Kokott a considéré que les procédures administratives, tout spécialement en matière de contrôle des concentrations, méritent d'être protégées des pressions extérieures, d'une manière analogue à l'activité juridictionnelle. Voir conclusions de l'avocat général Kokott dans l'affaire Suède/MyTravel et Commission (C-506/08 P, EU:C:2011:107, points 65 à 67).

34 — Même si le législateur de l'Union a choisi d'étendre le régime conventionnel également à l'activité législative de l'Union. Voir article 2, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la convention d'Aarhus et considérant 7 du règlement nº 1367/2006.

72. Ensuite, aux points 86 à 89 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a examiné l'argument de la requérante selon lequel les informations demandées ne relèvent pas du champ d'application du motif de refus invoqué, étant donné qu'elles ne sauraient être considérées comme portant sur le processus décisionnel lui-même, mais portent uniquement sur la base factuelle dudit processus (point 86 de l'arrêt attaqué).

73. À cet égard, le Tribunal a relevé que, en se référant à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001, une institution peut refuser l'accès à un document « ayant trait à une question sur laquelle celle-ci n'a pas encore pris de décision », l'utilisation de cette expression permettant, selon lui, d'appliquer cette disposition aux documents directement liés aux questions traitées dans le processus décisionnel (points 87 et 88 de l'arrêt attaqué).

74. Le Tribunal a constaté que tel était le cas des informations litigieuses, puisqu'il s'agit des données que les États membres doivent transmettre à la Commission afin de calculer les quotas gratuits d'émission de gaz à effet de serre, conformément à l'article 11 de la directive 2003/87 et à l'article 15 de la décision 2011/278/UE [35]. Lesdites informations étaient donc « directement liées à la question examinée dans le cadre du processus décisionnel » et avaient donc « trait à une question sur laquelle l'institution n'a pas encore pris de décision » (points 89 et 90 de l'arrêt attaqué).

75. J'observe que le raisonnement retenu par le Tribunal ne tient pas compte du fait que l'exception relative aux demandes d'accès aux documents visée à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001 doit, dans le domaine visé par la convention d'Aarhus et par le règlement nº 1367/2006, être interprétée de manière restrictive et à la lumière de la liste limitative des motifs de refus prévue par cette convention.

76. Conformément à l'article 4, paragraphe 4, sous a), de la convention d'Aarhus, une demande d'informations sur l'environnement peut être rejetée dans le cas d'une atteinte au « secret des délibérations des autorités publiques, lorsque ce secret est prévu par le droit interne ». Selon moi, ce motif de refus doit être compris comme se rapportant au processus délibératif des procédures décisionnelles et ne couvre pas l'intégralité d'une procédure administrative [36].

77. Eu égard à ce motif de refus prévu par la convention d'Aarhus, l'interprétation de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001 retenue par le Tribunal aux points 87 à 90 de l'arrêt attaqué est trop extensive car elle couvre potentiellement tout document ayant trait à une question sur laquelle une autorité publique n'a pas encore pris de décision [37].

78. Le Tribunal a ainsi méconnu le principe d'interprétation restrictive des motifs de refus visé à l'article 6, paragraphe 1, du règlement nº 1367/2006 ainsi que l'obligation d'interprétation conforme à la convention d'Aarhus [38].

Conclusion liminaire

79. Pour l'ensemble des raisons exposées, je considère que, aux points 80 à 90 de l'arrêt attaqué, le Tribunal s'est fondé sur une interprétation erronée de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001, lu en combinaison avec l'article 6, paragraphe 1, du règlement nº 1367/2006.

35 — Décision de la Commission, du 27 avril 2011, définissant des règles transitoires pour l'ensemble de l'Union concernant l'allocation harmonisée de quotas d'émission à titre gratuit conformément à l'article 10 bis de la directive 2003/87 (JO 2011, L 130, p. 1).

36 — Voir point 60 des présentes conclusions.

37 — J'observe que, dans la jurisprudence plus récente concernant l'accès aux informations environnementales, le Tribunal a retenu une interprétation significativement plus stricte de cette disposition du règlement nº 1049/2001. Voir arrêt du 20 septembre 2016, PAN Europe/Commission (T-51/15, non publié, EU:T:2016:519, points 30 à 37).

38 — Voir point 39 des présentes conclusions.

80. Dès lors, il convient, selon moi, d'annuler l'arrêt attaqué, sans qu'il soit nécessaire d'examiner le second moyen du pourvoi.

Sur les conséquences de l'annulation de l'arrêt attaqué

81. Conformément à l'article 61, paragraphe 1, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, lorsqu'elle annule l'arrêt attaqué, la Cour peut statuer elle-même définitivement sur le litige, lorsque celui-ci est en état d'être jugé.

82. J'estime que cette condition est remplie en l'espèce.

83. Devant le Tribunal, la requérante a fondé sa demande d'annulation de la décision litigieuse, en substance, sur deux moyens dont le premier était tiré de la violation de l'article 4, paragraphe 3, du règlement nº 1049/2001, lu en combinaison avec l'article 6, paragraphe 1, du règlement nº 1367/2006.

84. Il ressort des points 76 à 78 des présentes conclusions que ce moyen doit être accueilli.

85. Ainsi que le relève à juste titre la requérante dans sa requête et sa requête adaptative déposées en première instance, la Commission a méconnu l'article 4, paragraphe 3, du règlement nº 1049/2001, lu en combinaison avec l'article 6, paragraphe 1, du règlement nº 1367/2006, en considérant que les informations demandées étaient couvertes par le motif de refus tenant au risque d'atteinte grave au processus décisionnel de la Commission.

86. S'agissant d'une demande d'accès portant sur des informations environnementales au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous d), du règlement nº 1367/2006, ce qui est constant entre les parties, ce motif de refus doit, à la lumière de l'article 4, paragraphe 4, sous a), de la convention d'Aarhus, être compris comme visant à protéger la confidentialité des délibérations d'une autorité publique.

87. Or, en l'espèce, la Commission n'a pas démontré en quoi l'accès aux informations constituant simplement le fondement factuel de sa future décision, à savoir les données transmises par la République fédérale d'Allemagne nécessaires pour calculer les quotas gratuits d'émission de gaz à effet de serre, conformément à l'article 11 de la directive 2003/87 et à l'article 15 de la décision 2011/278, pourrait porter atteinte au processus délibératif se rapportant à la prise de cette décision.

88. Le raisonnement retenu par la Commission dans la décision litigieuse, tiré du fait que la communication intégrale desdites informations permettrait au public de soulever des questions ou de formuler des critiques à l'égard des informations transmises par les États membres, ce qui risquerait d'interférer dans le processus décisionnel, de retarder ce processus et de nuire au dialogue entre la Commission et les États membres, n'est pas pertinent eu égard à la finalité tant du règlement nº 1367/2006 que de la convention d'Aarhus, visant à accroître la transparence de l'activité administrative dans le domaine de l'environnement.

89. Par ailleurs, en méconnaissance de l'article 6, paragraphe 1, du règlement nº 1367/2006, la décision litigieuse omet de préciser si les informations demandées ont trait, ou non, à des émissions dans l'environnement, et de tenir compte de l'intérêt public à la divulgation [39].

39 — Dans un contexte proche, concernant l'accès aux informations relatives à la vente de droits d'émission de gaz à effet de serre, voir conclusions de l'avocat général Kokott dans l'affaire Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:613, points 69 à 74). J'observe que l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2003/4 exclut la possibilité de se prévaloir du motif de refus relatif à la confidentialité des délibérations des autorités publiques, lorsque la demande d'accès porte sur les informations relatives à des émissions. Même si le règlement nº 1367/2006 ne contient pas une telle limitation, j'émets des doutes quant au fait que la Commission puisse se prévaloir utilement de ce motif dans la même hypothèse, étant donné qu'une telle possibilité n'est pas ouverte aux États membres.

90. Concernant l'intérêt public, j'observe que l'un des objectifs du droit à l'accès aux informations environnementales est de sensibiliser le public aux questions environnementales et de lui permettre d'exprimer ses préoccupations. Or, ainsi que le soulève à juste titre la requérante dans sa réplique en première instance, d'éventuelles indications par le public de possibles erreurs relatives aux données des États membres permettront à la Commission de mieux remplir sa fonction, prévue à l'article 15, paragraphe 1, de la décision 2011/278.

91. Enfin, j'observe qu'il n'est pas pertinent que la demande d'accès provienne, en l'espèce, d'une entreprise qui est elle-même bénéficiaire du régime des quotas gratuits. Le droit d'accès aux informations environnementales est garanti à toute personne physique ou morale, sans qu'elle soit obligée de faire valoir un intérêt [40]. L'éventuelle présence d'un tel intérêt est donc sans pertinence. En outre, même si la requérante, en tant que bénéficiaire des quotas, dispose d'un intérêt particulier à ce que les informations utilisées pour calculer les quotas soient exactes, il n'est pas exclu que cet intérêt concorde avec l'intérêt public à ce que la Commission prenne les décisions concernant l'environnement sur la base d'informations exactes et à jour.

92. Par conséquent, il y a lieu d'accueillir le premier moyen du recours et d'annuler la décision litigieuse sans qu'il soit besoin d'examiner le second moyen de la requête de première instance, tiré de la violation de l'article 4, paragraphe 5, du règlement nº 1049/2001.

93. En tout état de cause, cette dernière disposition ne constitue pas en l'espèce un motif de refus réellement autonome, pouvant justifier le maintien de la décision litigieuse. En effet, l'opposition manifestée par la République fédérale d'Allemagne, en vertu de l'article 4, paragraphe 5, du règlement nº 1049/2001, est également motivée par la protection du processus décisionnel de la Commission, prévue à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, de ce même règlement (point 127 de l'arrêt attaqué).

Conclusion

94. À la lumière des considérations qui précèdent, je propose à la Cour :

— d'annuler l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 11 décembre 2014, Saint-Gobain Glass Deutschland/Commission (T-476/12, non publié, EU:T:2014:1059) ;

— d'annuler la décision de la Commission du 17 janvier 2013 (GestDem 3273/2012), portant rejet partiel d'une demande d'accès à un document transmis à la Commission par la République fédérale d'Allemagne dans le cadre de la procédure d'allocation de quotas d'émission de gaz à effet de serre visée à l'article 10 bis de la directive 2003/87/CE, et

— de condamner la Commission européenne aux dépens des deux instances.

40 — Considérant 8 de la directive 2003/4. Voir arrêts du 19 décembre 2013, Fish Legal et Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, point 36), ainsi que du 6 octobre 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, point 56).