Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (deuxième chambre)

13 novembre 2015 *

« Accès aux documents — Règlement (CE) nº 1049/2001 — Projet de rapport d'analyse d'impact, rapport d'analyse d'impact et avis du comité d'analyse d'impact — Refus d'accès — Exception relative à la protection du processus décisionnel — Obligation de motivation — Obligation de procéder à un examen concret et individuel — Intérêt public supérieur »

Dans les affaires jointes T-424/14 et T-425/14,

ClientEarth, établie à Londres (Royaume-Uni), représentée par M^es^ O. Brouwer, F. Heringa et J. Wolfhagen, avocats,

partie requérante,

contre

Commission européenne, représentée par M^me^ F. Clotuche-Duvieusart et M. M. Konstantinidis, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet, d'une part, une demande d'annulation de la décision de la Commission du 1^er^ avril 2014 refusant l'accès à un rapport d'analyse d'impact concernant un projet d'instrument contraignant définissant le cadre stratégique des procédures d'inspection et de surveillance basées sur les risques et relatives à la législation environnementale de l'Union européenne ainsi qu'à un avis du comité d'analyse d'impact et, d'autre part, une demande d'annulation de la décision de la Commission du 3 avril 2014 refusant l'accès à un projet de rapport d'analyse d'impact relatif à l'accès à la justice en matière environnementale au niveau des États membres dans le domaine de la politique environnementale de l'Union et à un avis du comité d'analyse d'impact,

LE TRIBUNAL (deuxième chambre),

composé de M^me^ M. E. Martins Ribeiro, président, MM. S. Gervasoni (rapporteur) et L. Madise, juges,

greffier : M. L. Grzegorczyk, administrateur,

vu la phase écrite de la procédure et à la suite de l'audience du 16 juin 2015,

rend le présent

* Langue de procédure : l'anglais.

Arrêt

Antécédents des litiges

1 La requérante, ClientEarth, est un organisme à but non lucratif ayant pour objet la protection de l'environnement.

2 Le 20 janvier 2014, la requérante a présenté auprès de la Commission européenne deux demandes d'accès à des documents, en vertu du règlement (CE) nº 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, p. 43). Ces demandes avaient trait, la première, à « l'analyse d'impact réalisée par la Commission au sujet de la mise en œuvre du pilier 'accès à la justice' de la convention d'Aarhus » et, la seconde, à « l'analyse d'impact réalisée par la Commission au sujet de la révision du cadre juridique européen des inspections et de la surveillance environnementales aux niveaux national et de l'Union européenne ».

3 Par lettre du 13 février 2014, la Commission a rejeté la seconde demande mentionnée au point 2 ci-dessus. Elle a précisé, à cette occasion, que cette demande portait sur un « [r]apport d'analyse d'impact concernant un projet d'instrument contraignant définissant le cadre stratégique des procédures d'inspection et de surveillance basées sur les risques et relatives à la législation environnementale de l'[Union] » ainsi que sur l'avis du comité d'analyse d'impact (ci-après le « comité ») rendu sur ce rapport (ci-après, pris ensemble, les « documents demandés dans l'affaire T-425/14 »). Ce rejet a été fondé sur l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001.

4 Par lettre du 17 février 2014, la Commission a rejeté la première demande mentionnée au point 2 ci-dessus. Elle a précisé, à cette occasion, que cette demande portait sur un « projet de rapport d'analyse d'impact sur l'accès à la justice en matière environnementale au niveau des États membres dans le domaine de la politique environnementale de l'[Union] » ainsi que sur l'avis du comité rendu sur ce projet (ci-après, pris ensemble, les « documents demandés dans l'affaire T-424/14 » et, pris avec les documents demandés dans l'affaire T-425/14, les « documents demandés »). Ce rejet a été fondé sur l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001.

5 Le 4 mars 2014, la requérante a, en vertu de l'article 7, paragraphe 2, du règlement nº 1049/2001, déposé deux demandes confirmatives auprès de la Commission.

6 Par lettres du 24 mars 2014, la Commission a informé la requérante que, conformément à l'article 8, paragraphe 2, du règlement nº 1049/2001, le délai de réponse à ces demandes confirmatives était prolongé de quinze jours ouvrables.

7 Par lettre du 1er avril 2014 (ci-après la « décision du 1er avril 2014 »), la Commission a confirmé le refus d'accès aux documents demandés dans l'affaire T-425/14 sur le fondement de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001.

8 Par lettre du 3 avril 2014 (ci-après la « décision du 3 avril 2014 » et, prise avec la décision du 1er avril 2014, les « décisions attaquées »), la Commission a confirmé le refus d'accès aux documents demandés dans l'affaire T-424/14 sur le fondement de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001.

9 Dans les décisions attaquées, en premier lieu, d'abord, la Commission a relevé que, dans le contexte de discussions et de négociations en vue de l'adoption, par elle, d'initiatives législatives relatives, respectivement, aux inspections et à la surveillance en matière environnementale (décision du 1er avril 2014) et à l'accès à la justice en cette même matière (décision du 3 avril 2014), elle avait entamé des

analyses d'impact qui étaient encore en cours. Elle a précisé à cet égard que les analyses d'impact étaient destinées à aider la préparation de telles initiatives et que les choix stratégiques (« policy choices ») figurant dans une initiative législative seraient soutenus par le contenu d'une analyse d'impact.

10 Ensuite, selon la Commission, la divulgation, à ce stade, des documents demandés porterait gravement atteinte à ses processus décisionnels en cours dès lors, en substance, qu'elle affecterait sa marge de manœuvre et réduirait sa capacité à trouver des compromis. De surcroît, une telle divulgation risquerait d'engendrer des pressions extérieures qui pourraient entraver les difficiles processus décisionnels lors desquels devrait régner un climat de confiance. La Commission s'est référée, en outre, aux dispositions de l'article 17, paragraphe 1, TUE et de l'article 17, paragraphe 3, troisième alinéa, TUE.

11 À cet égard, d'une part, dans la décision du 1er avril 2014, la Commission a insisté sur le fait que les inspections et la surveillance constituaient un élément clé de la mise en œuvre des politiques publiques, domaine dans lequel les institutions tentent, depuis 2001, d'attirer l'attention et de promouvoir une action à l'échelle de l'Union européenne, et sur le fait que la discussion devait être préservée de facteurs d'influence externe dès lors qu'une telle influence affecterait la qualité du contrôle sur les États membres.

12 D'autre part, dans la décision du 3 avril 2014, la Commission a mis l'accent sur la nature sensible de la question relative à l'accès à la justice en matière environnementale, sur les possibles divergences de vues entre États membres ainsi que sur le fait que dix années s'étaient écoulées depuis sa proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'accès à la justice en matière d'environnement (JO 2004, C 96, p. 22, ci-après la « proposition de directive de 2003 »).

13 Enfin, la Commission a ajouté, dans les décisions attaquées, que différents documents relatifs aux deux analyses d'impact en cours étaient d'ores et déjà disponibles sur Internet et que tous les autres documents relatifs auxdites analyses d'impact seraient publiés lors de l'adoption des propositions législatives par le collège des commissaires.

14 Au regard de ces éléments, la Commission a conclu, dans les décisions attaquées, que l'accès aux documents demandés devait être refusé sur le fondement de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001, dès lors que les processus décisionnels étaient à un stade précoce et sensible (« at a very early and delicate stage »).

15 En deuxième lieu, la Commission a considéré qu'aucun intérêt public supérieur ne justifiait la divulgation des documents demandés. À cet égard, elle a observé que l'Union était tenue de préserver, de protéger et d'améliorer la qualité de l'environnement et, par voie de conséquence, de la santé humaine. Cet objectif pourrait être atteint grâce à un accès non discriminatoire à la justice en matière environnementale. Toutefois, d'une part, la Commission ne s'estimait pas en mesure de déterminer en quoi la divulgation, à ce stade, des documents demandés aiderait les personnes vivant dans l'Union à influencer indirectement l'environnement dans lequel elles vivaient, l'accès à la justice étant déjà possible devant les juridictions nationales et les processus décisionnels en cause ne tendant qu'à l'amélioration de cet accès. En outre, la Commission a ajouté qu'une consultation publique avait été organisée en 2013, lors de laquelle les parties intéressées, dont la société civile, avaient pu contribuer à la définition des grandes lignes des propositions. D'autre part, selon la Commission, la divulgation à ce stade porterait atteinte aux processus décisionnels et affecterait la possibilité d'atteindre le meilleur compromis possible. En outre, selon la Commission, l'intérêt public serait mieux assuré par la possibilité de poursuivre les processus décisionnels en cause en l'absence de toute pression extérieure.

16 En troisième lieu, la Commission a écarté la possibilité d'accorder un accès partiel au sens de l'article 4, paragraphe 6, du règlement nº 1049/2001, dès lors que les documents demandés étaient couverts par l'exception dans leur intégralité.

Procédure et conclusions des parties

17 Par requêtes déposées au greffe du Tribunal le 11 juin 2014, la requérante a introduit les présents recours.

18 Par ordonnance du président de la deuxième chambre du Tribunal du 27 avril 2015, les affaires T-424/14 et T-425/14 ont été jointes aux fins de la procédure orale et de l'arrêt, conformément à l'article 50 du règlement de procédure du Tribunal du 2 mai 1991.

19 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (deuxième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale et, dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure prévues à l'article 64 du règlement de procédure du 2 mai 1991, a invité la Commission à déposer un document dans l'affaire T-424/14 et a posé par écrit des questions aux parties, en les invitant à y répondre lors de l'audience.

20 Initialement fixée au 9 juin 2015, l'audience a été reportée au 16 juin 2015 à la demande de la requérante.

21 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal à l'audience du 16 juin 2015.

22 Dans l'affaire T-424/14, la requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— annuler la décision du 3 avril 2014 ;

— condamner la Commission aux dépens.

23 Dans l'affaire T-424/14, la Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— rejeter le recours comme non fondé ;

— condamner la requérante aux dépens.

24 Dans l'affaire T-425/14, la requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— annuler la décision du 1er avril 2014 ;

— condamner la Commission aux dépens.

25 Dans l'affaire T-425/14, la Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— rejeter le recours comme non fondé ;

— condamner la requérante aux dépens.

En droit

26 À l'appui de ses recours, la requérante soulève un moyen unique qui est fondé, en substance, sur deux branches tirées, la première, d'une violation de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001 et, la seconde, d'une violation de l'obligation de motivation.

27 Il convient d'examiner d'abord la seconde branche du moyen unique.

Sur la seconde branche du moyen unique, tirée d'une violation de l'obligation de motivation

28 La requérante reproche à la Commission d'avoir méconnu son obligation de motiver les décisions attaquées. En effet, d'abord, la Commission aurait omis d'expliquer pourquoi l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001 était applicable à des rapports d'analyse d'impact et à des avis du comité. Ensuite, la Commission n'aurait pas spécifiquement motivé la conclusion selon laquelle la divulgation des documents demandés portait atteinte aux processus décisionnels au sens de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001. Enfin, la Commission n'aurait pas davantage motivé à suffisance de droit l'absence, alléguée par elle, d'intérêt public supérieur justifiant la divulgation des documents demandés.

29 La Commission conteste le bien-fondé de ces arguments.

30 Selon une jurisprudence constante, la motivation exigée par l'article 296 TFUE doit être adaptée à la nature de l'acte en cause et doit faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution, auteur de l'acte, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la juridiction compétente d'exercer son contrôle. Il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents, dans la mesure où la question de savoir si la motivation d'un acte satisfait aux exigences dudit article doit être appréciée au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée (arrêts du 6 mars 2003, Interporc/Commission, C-41/00 P, Rec, EU:C:2003:125, point 55 ; du 1er février 2007, Sison/Conseil, C-266/05 P, Rec, EU:C:2007:75, point 80 ; du 10 juillet 2008, Bertelsmann et Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, Rec, EU:C:2008:392, point 166, et du 24 mai 2011, NLG/Commission, T-109/05 et T-444/05, Rec, EU:T:2011:235, point 81).

31 S'agissant d'une demande d'accès aux documents, toute décision d'une institution au titre des exceptions énumérées à l'article 4 du règlement nº 1049/2001 doit être motivée. Si une institution décide de refuser l'accès à un document dont la divulgation lui a été demandée, il lui incombe de fournir des explications quant aux questions de savoir, premièrement, comment l'accès à ce document pourrait porter concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt protégé par une exception prévue à l'article 4 du règlement nº 1049/2001 que cette institution invoque et, deuxièmement, dans les hypothèses visées aux paragraphes 2 et 3 de cet article, s'il n'existe pas un intérêt public supérieur justifiant néanmoins la divulgation du document concerné (arrêts du 11 mars 2009, Borax Europe/Commission, T-121/05, EU:T:2009:64, point 37, et du 12 septembre 2013, Besselink/Conseil, T-331/11, EU:T:2013:419, point 96 ; voir également, en ce sens, arrêt du 1er juillet 2008, Suède et Turco/Conseil, C-39/05 P et C-52/05 P, Rec, EU:C:2008:374, points 48 et 49).

32 Il appartient donc à l'institution ayant refusé l'accès à un document de fournir une motivation permettant de comprendre et de vérifier, d'une part, si le document demandé est effectivement concerné par le domaine visé par l'exception invoquée et, d'autre part, si le besoin de protection relatif à cette exception est réel (arrêts du 26 avril 2005, Sison/Conseil, T-110/03, T-150/03 et T-405/03, Rec, EU:T:2005:143, point 61 ; NLG/Commission, point 30 supra, EU:T:2011:235, point 83, et Besselink/Conseil, point 31 supra, EU:T:2013:419, point 99 ; voir également, en ce sens et par analogie, arrêt Interporc/Commission, point 30 supra, EU:C:2003:125, point 56 et jurisprudence citée).

33 En l'espèce, il ressort des motifs des décisions attaquées, tels qu'ils sont résumés aux points 9 à 16 ci-dessus, que la Commission a fondé les refus d'accès sur l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001. D'une part, elle a considéré, en substance, que la divulgation à ce stade des documents demandés porterait gravement atteinte aux processus décisionnels liés à l'adoption de propositions législatives s'agissant, respectivement, des inspections et de la surveillance en matière environnementale (décision du 1er avril 2014) et de l'accès à la justice en matière environnementale (décision du 3 avril 2014). Elle a insisté, à cet égard, tant sur l'objet et le rôle de l'analyse d'impact dans le contexte d'un tel processus que sur la nécessité de protéger, en substance,

son espace de réflexion et de négociation ainsi que sur le fait que les discussions relatives à ces deux domaines étaient en cours depuis longtemps. D'autre part, la Commission a écarté l'existence d'un intérêt public supérieur justifiant la divulgation, au motif, en substance, qu'elle n'était pas en mesure de déterminer en quoi la divulgation aiderait les personnes vivant dans l'Union à influencer indirectement l'environnement dans lequel elles vivaient, en précisant que l'accès à la justice en matière environnementale était déjà possible devant les juridictions nationales, que les processus décisionnels en cours ne tendraient qu'à son amélioration et que, en vue de tenir compte des points de vue des parties intéressées, une consultation publique avait été organisée en 2013. Au contraire, selon la Commission, l'intérêt public serait mieux assuré par la possibilité de poursuivre les processus décisionnels en cause en l'absence de toute pression extérieure.

34 Ainsi, tout d'abord, il ressort sans équivoque des décisions attaquées que, selon la Commission, les documents demandés étaient couverts par le champ de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001, dès lors, en substance, qu'ils étaient liés aux processus décisionnels conduisant à l'adoption des propositions législatives susvisées et que leur divulgation porterait gravement atteinte auxdits processus.

35 À cet égard, il y a lieu d'ajouter que la Commission n'était pas tenue de fournir des raisons spécifiques quant à l'applicabilité même de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001 aux documents demandés. En particulier, étant donné que, comme la requérante l'a admis à l'audience, celle-ci n'a nullement contesté, dans ses demandes confirmatives, l'applicabilité de cette disposition aux documents demandés, il y a lieu de considérer que, de la même façon que, selon la jurisprudence, l'article 296 TFUE ne saurait être interprété en ce sens qu'il exige que l'institution concernée réponde de manière détaillée aux observations soulevées par la partie requérante lors de la procédure administrative (voir arrêt du 15 novembre 2012, Al-Aqsa/Conseil et Pays-Bas/Al-Aqsa, C-539/10 P et C-550/10 P, Rec, EU:C:2012:711, point 141 et jurisprudence citée), cette disposition ne saurait être interprétée en ce sens que la Commission serait tenue d'écarter à titre préventif, dans les motifs des décisions attaquées, tout argument hypothétique susceptible d'être, à un stade ultérieur, opposé à son analyse. Dès lors, la Commission pouvait, dans les décisions attaquées, se borner à exposer de façon positive les raisons pour lesquelles elle estimait que l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001 était applicable, sans être tenue de rejeter ou de critiquer d'autres interprétations éventuelles de cette disposition (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 10 mai 1960, Barbara e.a./Haute Autorité, 3/58 à 18/58, 25/58 et 26/58, Rec, EU:C:1960:18, p. 411).

36 Ensuite, il y a lieu de noter qu'il ressort des motifs des décisions attaquées que, conformément à la jurisprudence citée aux points 31 et 32 ci-dessus, la Commission a fourni une motivation claire et compréhensible des raisons pour lesquelles elle considérait, d'une part, que l'accès aux documents demandés porterait atteinte à l'intérêt protégé par l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001 et, d'autre part, qu'il n'existait pas d'intérêt public supérieur justifiant néanmoins leur divulgation.

37 Enfin, au regard de la jurisprudence citée au point 30 ci-dessus, il importe d'ajouter que, ainsi que cela ressort clairement des écritures de la requérante et, plus particulièrement, des arguments qu'elle expose dans le cadre de la première branche du moyen unique, la motivation des décisions attaquées lui a permis de comprendre les raisons des refus d'accès et de préparer ses recours. En outre, cette motivation est également suffisante pour permettre au Tribunal d'exercer son contrôle.

38 Eu égard à ce qui précède, il y a lieu de conclure que les décisions attaquées sont suffisamment motivées.

39 Partant, la seconde branche du moyen unique doit être écartée comme non fondée.

Sur la première branche du moyen unique, tirée d'une violation de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001

40 À l'appui de la première branche du moyen unique, tirée d'une violation de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001, la requérante a initialement soulevé trois griefs qui étaient en substance tirés, le premier, soulevé à titre principal, de l'inapplicabilité de l'exception prévue dans cette disposition aux documents demandés, le deuxième, soulevé à titre subsidiaire, de l'absence de risque d'atteinte grave aux processus décisionnels et, le troisième, soulevé à titre encore plus subsidiaire, de l'existence d'un intérêt public supérieur justifiant la divulgation des documents demandés.

41 À l'audience, en réponse à une question posée par le Tribunal, la requérante a renoncé au premier grief soulevé dans ses écritures, ce dont il a été pris acte dans le procès-verbal d'audience.

42 Dans ces conditions, il y a lieu d'apprécier successivement les deuxième et troisième griefs soulevés par la requérante.

Sur le deuxième grief, tiré de l'absence de risque d'atteinte grave aux processus décisionnels

43 La requérante soutient, en substance, que les décisions attaquées sont entachées d'une erreur de droit en ce que la Commission a conclu à tort à l'existence d'un risque d'atteinte grave aux processus décisionnels au sens de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001.

44 Plus particulièrement, premièrement, la requérante fait observer que les documents demandés, établis par la Commission en sa qualité de législateur et jouant un rôle important dans le processus législatif, devraient faire l'objet d'un accès plus large et être directement accessibles, dans toute la mesure du possible.

45 Deuxièmement, la requérante estime que l'analyse d'impact est caractérisée par la transparence et la consultation des parties intéressées.

46 Troisièmement, la requérante considère que la divulgation des documents demandés ne porte manifestement pas atteinte aux processus décisionnels, mais serait, au contraire, susceptible de les favoriser. À cet égard, d'abord, les motifs figurant dans les décisions attaquées seraient d'ordre purement général et hypothétique. Ensuite, les arguments de la Commission tirés de ce que la divulgation limiterait sa marge de manœuvre et réduirait sa capacité à obtenir des compromis seraient dénués de pertinence et sa marge de manœuvre dans l'élaboration du rapport d'analyse d'impact serait, en tout état de cause, moindre que dans le processus décisionnel lui-même. Par ailleurs, outre le fait que l'opinion publique serait à même de comprendre qu'une proposition peut être modifiée, la Commission n'aurait pas démontré que la divulgation était effectivement susceptible de générer une pression publique de nature à faire échouer les processus législatifs. De surcroît, les documents demandés, qui contiendraient des informations de nature essentiellement factuelle, ne sauraient être qualifiés de sensibles du seul fait qu'ils portent sur un point politiquement controversé. À cet égard, la requérante ajoute, dans les répliques, que, en tout état de cause, si les documents demandés contenaient des informations sensibles, un accès partiel pourrait être autorisé sur le fondement de l'article 4, paragraphe 6, du règlement nº 1049/2001. Dans l'affaire T-424/14, la sensibilité politique de la question et les possibles divergences de vues entre États membres seraient sans rapport avec l'interprétation stricte de l'exception ; dans l'affaire T-425/14, la Commission affirmerait à tort que des facteurs d'influence externe affecteraient la qualité du contrôle sur les États membres. Enfin, le seul fait que les processus décisionnels se trouveraient à un stade précoce serait insuffisant.

47 Quatrièmement, dans les répliques, en réponse aux arguments de la Commission, d'une part, la requérante s'oppose à la reconnaissance d'une présomption générale, au motif qu'une telle présomption manquerait de tout fondement en droit de l'Union et serait en contradiction totale avec le principe de transparence. D'autre part, elle fait observer que, en demandant l'accès aux documents, elle n'a ni cherché à porter atteinte aux processus décisionnels de la Commission, ni poursuivi d'intérêt privé et que les intérêts poursuivis par ses demandes d'accès étaient reconnus par une décision du Médiateur européen.

48 La Commission rétorque, en substance, qu'il y a lieu de reconnaître l'existence d'une présomption générale en vertu de laquelle l'accès aux documents demandés pouvait être refusé en l'espèce et que, en tout état de cause, elle n'a pas commis d'erreur en concluant à l'existence d'un risque d'atteinte grave aux processus décisionnels.

49 À titre liminaire, premièrement, il importe de constater que, dans les décisions attaquées, la Commission a fondé les refus d'accès sur l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001. Conformément à cette disposition, 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.

50 Deuxièmement, les documents demandés relèvent du champ d'application de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001, ce que la requérante ne conteste d'ailleurs plus (voir point 41 ci-dessus). En effet, ces documents ont été établis dans le cadre de deux analyses d'impact menées en vue de deux processus décisionnels de la Commission relatifs à des initiatives politiques à engager dans les domaines, respectivement, de l'accès à la justice en matière environnementale (affaire T-424/14) et des inspections et de la surveillance en cette même matière (affaire T-425/14). Il est constant que ces processus décisionnels étaient en cours au moment où la Commission a adopté les décisions attaquées.

51 Troisièmement, il ressort des décisions attaquées que la Commission a considéré que la divulgation des documents demandés était susceptible de porter gravement atteinte aux processus décisionnels en cours qui se trouvaient à un stade précoce et sensible. Cette conclusion est fondée sur plusieurs motifs. Premièrement, la Commission a estimé que ladite divulgation porterait atteinte à sa marge de manœuvre ainsi qu'à sa capacité à contribuer à la recherche de compromis. Deuxièmement, la Commission a relevé qu'il y avait lieu de préserver un climat de confiance lors des processus de discussion et de négociation en vue de l'élaboration de propositions politiques. Or, selon elle, la divulgation des documents demandés générerait un risque de pressions extérieures susceptibles d'affecter les processus délicats en cours. À cet égard, la Commission a par ailleurs insisté sur le fait qu'elle devait, conformément à l'article 17, paragraphes 1 et 3, TUE, promouvoir l'intérêt général et remplir ses tâches de manière pleinement indépendante. Troisièmement, d'une part, dans la décision du 1er avril 2014 (affaire T-425/14), la Commission a mis l'accent sur le fait que les inspections et la surveillance en matière environnementale constituaient un élément clé de la mise en œuvre de politiques publiques, que la discussion devait être préservée de facteurs d'influence externe, dès lors qu'une telle influence affecterait la qualité du contrôle sur les États membres, et que les institutions s'étaient prononcées sur cette question depuis 2001. D'autre part, dans la décision du 3 avril 2014 (affaire T-424/14), la Commission a insisté sur la nature politiquement sensible de la question de l'accès à la justice en matière environnementale, sur les possibles divergences de vues entre les États membres et sur le fait que dix années s'étaient écoulées depuis la proposition de directive de 2003.

52 Il apparaît ainsi, à la lecture des motifs des décisions attaquées, que la Commission s'est fondée sur des considérations d'ordre général qui sont tirées, en substance, d'une part, de la préservation de son espace de réflexion, de sa marge de manœuvre, de son indépendance ainsi que du climat de confiance lors des discussions et, d'autre part, du risque de pressions extérieures de nature à affecter le

déroulement des discussions et des négociations en cours. La Commission s'est également appuyée sur des considérations plus spécifiques relatives aux deux processus décisionnels en cours, ayant trait, en particulier, à leur stade précoce et délicat, au fait que les questions discutées faisaient l'objet de réflexions depuis longtemps et à l'importance de ces questions de même que, dans la décision du 3 avril 2014 (affaire T-424/14), à la nature sensible de la problématique liée à l'accès à la justice en matière environnementale et à l'existence de possibles divergences de vues entre les États membres. En revanche, il ne ressort aucunement des décisions attaquées que la Commission ait procédé à un examen individuel et concret des documents demandés.

53 La requérante conteste le bien-fondé de ces motifs des décisions attaquées dès lors que, en substance, ceux-ci seraient d'ordre purement général et hypothétique et ne seraient pas de nature à établir l'existence d'un risque d'atteinte grave aux processus décisionnels de la Commission. Cette dernière invite, en revanche, le Tribunal à reconnaître l'existence d'une présomption générale en vertu de laquelle elle pouvait, dans les décisions attaquées, refuser l'accès aux documents demandés.

54 Dans ces conditions, il y a lieu d'examiner les arguments de la Commission tendant à établir l'existence d'une présomption générale en vertu de laquelle cette institution pourrait refuser l'accès à des documents se rapportant, à l'instar des documents demandés, à une analyse d'impact afférente à un processus décisionnel en cours, avant d'apprécier la légalité des décisions attaquées.

– Sur l'existence d'une présomption générale de refus d'accès aux documents demandés

55 Il importe de rappeler que, conformément à son considérant 1, le règlement nº 1049/2001 s'inscrit dans la volonté exprimée à l'article 1er, deuxième alinéa, TUE de marquer une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et le plus près possible des citoyens. Ainsi que le rappelle le considérant 2 dudit règlement, le droit d'accès du public aux documents des institutions se rattache au caractère démocratique de ces dernières (arrêts Suède et Turco/Conseil, point 31 supra, EU:C:2008:374, point 34 ; du 21 septembre 2010, Suède e.a./API et Commission, C-514/07 P, C-528/07 P et C-532/07 P, Rec, EU:C:2010:541, point 68 ; du 21 juillet 2011, Suède/MyTravel et Commission, C-506/08 P, Rec, EU:C:2011:496, point 72 ; du 17 octobre 2013, Conseil/Access Info Europe, C-280/11 P, Rec, EU:C:2013:671, point 27, et du 27 février 2014, Commission/EnBW, C-365/12 P, Rec, EU:C:2014:112, point 61).

56 À cette fin, le règlement nº 1049/2001 vise, comme l'indiquent son considérant 4 et son article 1er, à conférer au public un droit d'accès aux documents des institutions qui soit le plus large possible (arrêts Sison/Conseil, point 30 supra, EU:C:2007:75, point 61 ; du 18 décembre 2007, Suède/Commission, C-64/05 P, Rec, EU:C:2007:802, point 53 ; Suède e.a./API et Commission, point 55 supra, EU:C:2010:541, point 69, et Conseil/Access Info Europe, point 55 supra, EU:C:2013:671, point 28).

57 Ce droit n'en est pas moins soumis à certaines limites fondées sur des raisons d'intérêt public ou privé (arrêt Sison/Conseil, point 30 supra, EU:C:2007:75, point 62). Plus spécifiquement, et en conformité avec son considérant 11, le règlement nº 1049/2001 prévoit, à son article 4, un régime d'exceptions autorisant les institutions à refuser l'accès à un document dans le cas où la divulgation de ce dernier porterait atteinte à l'un des intérêts protégés par cet article (arrêts Suède e.a./API et Commission, point 55 supra, EU:C:2010:541, points 70 et 71 ; Suède/MyTravel et Commission, point 55 supra, EU:C:2011:496, point 74, et Conseil/Access Info Europe, point 55 supra, EU:C:2013:671, point 29).

58 Dès lors que de telles exceptions dérogent au principe d'accès le plus large possible du public aux documents, elles doivent être interprétées et appliquées strictement (voir arrêts Sison/Conseil, point 30 supra, EU:C:2007:75, point 63 et jurisprudence citée ; Suède et Turco/Conseil, point 31 supra, EU:C:2008:374, point 36 et jurisprudence citée, et Conseil/Access Info Europe, point 55 supra, EU:C:2013:671, point 30 et jurisprudence citée).

59 Conformément au principe d'interprétation stricte, lorsque l'institution concernée décide de refuser l'accès à un document dont la communication lui a été demandée, il lui incombe, en principe, de fournir des explications quant aux questions de savoir de quelle manière l'accès à ce document pourrait porter concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt protégé par une exception prévue à l'article 4 du règlement nº 1049/2001 que cette institution invoque. En outre, le risque d'une telle atteinte doit être raisonnablement prévisible et non purement hypothétique (voir arrêt Suède/MyTravel et Commission, point 55 supra, EU:C:2011:496, point 76 et jurisprudence citée ; arrêt Conseil/Access Info Europe, point 55 supra, EU:C:2013:671, point 31). La seule circonstance qu'un document concerne un intérêt protégé par une exception ne saurait suffire à justifier l'application de cette dernière (arrêts du 13 avril 2005, Verein für Konsumenteninformation/Commission, T-2/03, Rec, EU:T:2005:125, point 69, et du 7 juin 2011, Toland/Parlement, T-471/08, Rec, EU:T:2011:252, point 29 ; voir également, en ce sens, arrêt Commission/EnBW, point 55 supra, EU:C:2014:112, point 64).

60 Ainsi, l'application de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001 suppose qu'il soit démontré que l'accès au document établi par l'institution pour son usage interne en cause était susceptible de porter concrètement et effectivement atteinte à la protection du processus décisionnel de l'institution et que ce risque d'atteinte était raisonnablement prévisible et non purement hypothétique (arrêt Toland/Parlement, point 59 supra, EU:T:2011:252, point 70).

61 En outre, pour relever de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001, l'atteinte au processus décisionnel doit être grave. Il en est notamment ainsi lorsque la divulgation des documents visés a un impact substantiel sur le processus décisionnel. L'appréciation de la gravité dépend de l'ensemble des circonstances de la cause, notamment des effets négatifs sur le processus décisionnel, invoqués par l'institution quant à la divulgation des documents visés (arrêts du 18 décembre 2008, Muñiz/Commission, T-144/05, EU:T:2008:596, point 75 ; Toland/Parlement, point 59 supra, EU:T:2011:252, point 71, et du 9 septembre 2014, MasterCard e.a./Commission, T-516/11, EU:T:2014:759, point 62).

62 Il convient cependant de relever que cette jurisprudence ne saurait être interprétée comme exigeant des institutions qu'elles présentent des éléments de preuve tendant à établir l'existence d'un tel risque. Selon la jurisprudence, il suffit, à cet égard, que la décision attaquée comporte des éléments tangibles permettant de conclure que le risque d'atteinte au processus décisionnel était, à la date de son adoption, raisonnablement prévisible et non purement hypothétique, faisant notamment état de l'existence, à une telle date, de raisons objectives permettant de prévoir raisonnablement que de telles atteintes surviendraient en cas de divulgation des documents demandés par la requérante (arrêt du 11 décembre 2014, Saint-Gobain Glass Deutschland/Commission, T-476/12, sous pourvoi, EU:T:2014:1059, point 71 ; voir également, en ce sens, arrêt Toland/Parlement, point 59 supra, EU:T:2011:252, points 78 et 79).

63 Toutefois, en dépit de la jurisprudence citée en particulier au point 59 ci-dessus, la Cour a reconnu la possibilité pour l'institution concernée de se fonder sur des présomptions générales s'appliquant à certaines catégories de documents, des considérations d'ordre général similaires étant susceptibles de s'appliquer à des demandes de divulgation portant sur des documents de même nature (arrêt Suède et Turco/Conseil, point 31 supra, EU:C:2008:374, point 50 ; voir également arrêts Conseil/Access Info Europe, point 55 supra, EU:C:2013:671, point 72 et jurisprudence citée, et Commission/EnBW, point 55 supra, EU:C:2014:112, point 65 et jurisprudence citée).

64 Ainsi, la Cour a reconnu l'existence de présomptions générales de refus d'accès à des documents dans cinq cas d'espèce, à savoir en ce qui concerne les documents du dossier administratif afférent à une procédure de contrôle des aides d'État (arrêt du 29 juin 2010, Commission/Technische Glaswerke Ilmenau, C-139/07 P, Rec, EU:C:2010:376, point 61), les documents échangés entre la Commission et les parties notifiantes ou des tiers dans le cadre d'une procédure de contrôle des opérations de concentration entre entreprises (arrêts du 28 juin 2012, Commission/Éditions Odile Jacob, C-404/10 P, Rec, EU:C:2012:393, point 123, et Commission/Agrofert Holding, C-477/10 P, Rec, EU:C:2012:394, point 64), les mémoires déposés par une institution dans le cadre d'une procédure juridictionnelle (arrêt Suède e.a./API et Commission, point 55 supra, EU:C:2010:541, point 94), les documents afférents à une procédure en manquement au stade de la procédure précontentieuse de celle-ci (arrêt du 14 novembre 2013, LPN et Finlande/Commission, C-514/11 P et C-605/11 P, Rec, EU:C:2013:738, point 65) ainsi que les documents figurant dans un dossier relatif à une procédure d'application de l'article 101 TFUE (arrêt Commission/EnBW, point 55 supra, EU:C:2014:112, point 93).

65 Le Tribunal a reconnu l'existence de présomptions générales dans trois cas supplémentaires, à savoir en ce qui concerne les offres des soumissionnaires dans une procédure de marché public en cas de demande d'accès formulée par un autre soumissionnaire (arrêt du 29 janvier 2013, Cosepuri/EFSA, T-339/10 et T-532/10, Rec, EU:T:2013:38, point 101), les documents relatifs à une procédure dite « EU Pilot » (arrêt du 25 septembre 2014, Spirlea/Commission, T-306/12, Rec, sous pourvoi, EU:T:2014:816, point 63) ainsi que les documents transmis, au titre de l'article 11, paragraphe 4, du règlement (CE) nº 1/2003 du Conseil, du 16 décembre 2002, relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles [101 TFUE] et [102 TFUE] (JO L 1, p. 1), par les autorités nationales de concurrence à la Commission (arrêt du 12 mai 2015, Unión de Almacenistas de Hierros de España/Commission, T-623/13, Rec, EU:T:2015:268, point 64).

66 D'une part, il ressort de la jurisprudence citée aux points 64 et 65 ci-dessus que, pour qu'une présomption générale soit valablement opposée à la personne qui demande l'accès à des documents sur le fondement du règlement nº 1049/2001, il est nécessaire que les documents demandés fassent partie d'une même catégorie de documents ou soient d'une même nature (voir, en ce sens, arrêts Suède et Turco/Conseil, point 31 supra, EU:C:2008:374, point 50 ; Conseil/Access Info Europe, point 55 supra, EU:C:2013:671, point 72 et jurisprudence citée, et Commission/EnBW, point 55 supra, EU:C:2014:112, point 65 et jurisprudence citée).

67 D'autre part, il découle de cette jurisprudence que l'application des présomptions générales est essentiellement dictée par l'impérative nécessité d'assurer le fonctionnement correct des procédures en question et de garantir que leurs objectifs ne soient pas compromis. Ainsi, la reconnaissance d'une présomption générale peut être fondée sur l'incompatibilité de l'accès aux documents de certaines procédures avec le bon déroulement de celles-ci et sur le risque qu'il soit porté atteinte à celles-ci, étant entendu que les présomptions générales permettent de préserver l'intégrité du déroulement de la procédure en limitant l'ingérence des tierces parties (voir, en ce sens, conclusions de l'avocat général Wathelet dans l'affaire LPN et Finlande/Commission, C-514/11 P et C-605/11 P, Rec, EU:C:2013:528, points 66, 68, 74 et 76, et arrêt Spirlea/Commission, point 65 supra, sous pourvoi, EU:T:2014:816, points 57 et 58). L'application de règles spécifiques prévues par un acte juridique relatif à une procédure conduite devant une institution de l'Union pour les besoins de laquelle les documents demandés ont été produits est l'un des critères de nature à justifier la reconnaissance d'une présomption générale (voir, en ce sens, arrêt du 11 juin 2015, McCullough/Cedefop, T-496/13, EU:T:2015:374, point 91 et jurisprudence citée ; voir également, en ce sens, conclusions de l'avocat général Cruz Villalón dans l'affaire Conseil/Access Info Europe, C-280/11 P, Rec, EU:C:2013:325, point 75).

68 En l'espèce, en premier lieu, il convient de déterminer si les documents demandés relèvent d'une même catégorie ou sont de même nature.

69 À cet égard, tout d'abord, il importe de rappeler que, comme la Commission l'a précisé à l'audience sans que cela soit contesté par la requérante, les documents demandés sont constitués de projets de rapport d'analyse d'impact, d'un rapport d'analyse d'impact finalisé après avis positif du comité pour transmission à la consultation interservices ainsi que d'avis du comité sur ces projets. Ces documents s'inscrivent dans la réalisation de deux analyses d'impact relatives, l'une, à l'accès à la justice en matière environnementale et, l'autre, à la révision du cadre juridique des inspections et de la surveillance en cette même matière.

70 Ensuite, il y a lieu de relever que les lignes directrices concernant l'analyse d'impact, adoptées le 15 janvier 2009 par la Commission (ci-après les « lignes directrices »), définissent l'analyse d'impact dans les termes suivants :

« L'analyse d'impact est un ensemble d'étapes logiques à suivre lors de la préparation de propositions [politiques]. C'est un processus au cours duquel sont réunies, à l'intention des décideurs politiques, des informations sur les avantages et inconvénients des options politiques envisageables, par le biais d'un examen de leurs impacts potentiels. Les résultats de ce processus sont résumés et présentés dans le rapport d'[analyse d'impact].

[…]

La réalisation d'une [analyse d'impact] est un élément clé dans l'élaboration de propositions par la Commission, et le Collège des commissaires tiendra compte du rapport d'[analyse d'impact] lorsqu'il prendra ses décisions. L'[analyse d'impact] aide la décision, mais ne la remplace pas : l'adoption d'une proposition politique reste toujours une décision politique prise uniquement par le Collège. »

71 Enfin, il ressort des lignes directrices que l'analyse d'impact est effectuée en plusieurs étapes. Celles-ci comprennent, notamment, la rédaction d'un projet de rapport d'analyse d'impact, sa soumission pour avis au comité, sa finalisation à la lumière des recommandations de ce dernier, sa transmission à la consultation interservices au sein de la Commission, stade auquel le projet de rapport peut encore faire l'objet de modifications substantielles nécessitant un nouvel avis du comité, et, enfin, sa transmission au collège des commissaires.

72 À la lumière de ces éléments, il y a lieu de considérer que les documents demandés, en ce qu'ils s'inscrivent dans la réalisation de deux analyses d'impact, relèvent d'une même catégorie de documents, de sorte que la condition énoncée au point 66 ci-dessus est remplie.

73 Cette conclusion n'est pas remise en cause par l'argument, soulevé par la requérante à l'audience, selon lequel les demandes d'accès formulées par cette dernière ne constituaient pas des « demandes globales » et ne visaient pas un ensemble de documents.

74 Certes, la Cour a relevé que les affaires ayant donné lieu aux arrêts cités au point 64 ci-dessus étaient toutes caractérisées par le fait que la demande d'accès en cause visait non pas un seul document, mais un ensemble de documents et a précisé que, dans ce type de situation, la reconnaissance d'une présomption générale de refus d'accès permettait à l'institution concernée de traiter une demande globale et de répondre à celle-ci de la manière correspondante (voir arrêt Commission/EnBW, point 55 supra, EU:C:2014:112, points 67 à 69 et jurisprudence citée).

75 Toutefois, il ressort de la jurisprudence que c'est un critère qualitatif autant que quantitatif, à savoir le fait que les documents demandés se rapportent à une même procédure, en l'occurrence à deux procédures d'élaboration d'analyses d'impact, qui détermine l'application de la présomption générale de refus d'accès (voir, en ce sens et par analogie, arrêt LPN et Finlande/Commission, point 64 supra, EU:C:2013:738, point 45 et jurisprudence citée), et non, comme le soutient en substance la

requérante, un critère seulement quantitatif, à savoir le nombre plus ou moins élevé des documents visés par ses demandes d'accès (voir, en ce sens, arrêt Spirlea/Commission, point 65 supra, sous pourvoi, EU:T:2014:816, point 75).

76 En second lieu, il convient de constater qu'il n'existe pas de texte législatif régissant spécifiquement les modalités d'accès aux documents demandés, ainsi que la Commission l'a par ailleurs admis en réponse à une question posée par le Tribunal lors de l'audience.

77 Cependant, compte tenu des considérations émises au point 67 ci-dessus, il y a lieu de relever que, contrairement à ce que la requérante a fait valoir à l'audience, cette circonstance n'est pas à elle seule de nature à justifier l'exclusion de toute possibilité de reconnaître l'existence d'une présomption générale sur la base de laquelle l'accès aux documents demandés peut être refusé.

78 Au contraire, en l'espèce, il y a lieu de considérer qu'une telle présomption générale s'impose eu égard aux règles régissant la préparation et l'élaboration, par la Commission, de propositions politiques, y compris, le cas échéant, de propositions d'actes législatifs.

79 À cet égard, premièrement, d'une part, il importe de relever que, conformément à l'article 17, paragraphes 1 à 3, TUE :

« 1. La Commission promeut l'intérêt général de l'Union et prend les initiatives appropriées à cette fin. […]

2. Un acte législatif de l'Union ne peut être adopté que sur proposition de la Commission, sauf dans les cas où les traités en disposent autrement. Les autres actes sont adoptés sur proposition de la Commission lorsque les traités le prévoient.

3. […]

La Commission exerce ses responsabilités en pleine indépendance. […] »

80 D'autre part, il y a lieu de rappeler que, dans les domaines relevant, à l'instar de la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement conformément à l'article 192, paragraphe 1, TFUE et sous réserve des exceptions instituées au paragraphe 2 de cette disposition, de la procédure législative ordinaire, telle qu'elle est définie à l'article 289, paragraphe 1, TFUE et à l'article 294 TFUE, la Commission présente, conformément à l'article 294, paragraphe 2, TFUE, une proposition au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne. C'est par cette proposition que débute ladite procédure législative.

81 Le pouvoir d'initiative législative reconnu à la Commission par ces dispositions implique qu'il revient à cette institution de décider de présenter, ou non, une proposition d'acte législatif, hormis le cas où elle serait tenue, en vertu du droit de l'Union, de présenter une telle proposition. Au titre de ce pouvoir, en cas de présentation d'une proposition d'acte législatif, il appartient également à la Commission, qui, conformément à l'article 17, paragraphe 1, TUE, promeut l'intérêt général de l'Union et prend les initiatives appropriées à cette fin, de déterminer l'objet, la finalité ainsi que le contenu de cette proposition (voir, en ce sens, arrêt du 14 avril 2015, Conseil/Commission, C-409/13, Rec, EU:C:2015:217, point 70).

82 Ainsi, la Commission, qui promeut l'intérêt général et exerce ses responsabilités en pleine indépendance, s'est vu conférer la tâche d'identifier l'intérêt général de l'ensemble des États membres et de proposer les solutions propres à le satisfaire (voir, en ce sens, conclusions de l'avocat général Jääskinen dans l'affaire Conseil/Commission, C-409/13, Rec, EU:C:2014:2470, point 43).

83 Partant, lorsque la Commission prépare et élabore des propositions politiques, il lui incombe de veiller à agir de manière pleinement indépendante et à ce que ses propositions s'inscrivent exclusivement dans l'intérêt général.

84 Corrélativement, il y a lieu de mettre cette institution en mesure d'agir, à ce stade, de manière pleinement indépendante et au service de l'intérêt général.

85 Deuxièmement, il importe d'observer que, lorsqu'elle prépare et élabore des propositions politiques, la Commission peut s'appuyer, comme en l'espèce, sur des analyses d'impact établies en vue de la préparation et de l'élaboration de telles propositions.

86 À cet égard, d'une part, l'analyse d'impact, qui constitue, selon les lignes directrices, « un outil clé permettant de veiller à ce que les initiatives de la Commission et la législation [de l'Union] soient élaborées à partir d'informations transparentes, complètes et équilibrées », s'intègre, ainsi que cela ressort par ailleurs de sa définition dans ces mêmes lignes directrices, telle qu'elle est exposée au point 70 ci-dessus, dans la préparation, par la Commission, de propositions politiques, y compris législatives.

87 En particulier, l'analyse d'impact permet de regrouper les informations sur la base desquelles la Commission pourra apprécier, notamment, l'opportunité, la nécessité, la nature et le contenu de telles propositions.

88 À cet effet, le rapport d'analyse d'impact comporte, selon les lignes directrices, notamment, des sections portant sur les « options politiques », l'« analyse des incidences » et une « comparaison des options ».

89 Il s'ensuit que, contrairement aux arguments de la requérante, le rapport d'analyse d'impact ne saurait être considéré comme étant limité à la détermination du seul cadre factuel du processus de préparation et d'élaboration de propositions politiques.

90 D'autre part, il importe d'ajouter que la réalisation d'analyses d'impact permet à la Commission de s'assurer du respect des dispositions de l'article 11, paragraphe 3, TUE, en vertu duquel, « [e]n vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, [cette institution] procède à de larges consultations des parties concernées ».

91 En effet, l'analyse d'impact est établie, comme cela ressort des lignes directrices, en suivant une procédure composée de plusieurs phases. En particulier, à la suite d'une phase de préparation, la réalisation d'une telle analyse requiert une consultation des parties intéressées et des experts.

92 Ainsi, il est prévu dans les lignes directrices que l'analyse d'impact « prend en considération les contributions d'un vaste ensemble de parties prenantes externes, conformément à la politique de transparence et d'ouverture vis-à-vis des autres institutions et de la société civile menée par la Commission », le rapport d'analyse d'impact exposant les résultats de la consultation et, en particulier, les différents avis exprimés et la façon dont ils ont été pris en considération. C'est sur la base des résultats de cette consultation qu'est rédigé un projet de rapport d'analyse d'impact, lequel est ensuite transmis pour avis au comité et finalisé à la suite des observations de ce dernier avant d'être soumis à la consultation interservices, puis au collège des commissaires.

93 Il s'ensuit que, certes, à travers l'organisation d'une consultation publique, l'analyse d'impact s'inscrit, comme les parties en conviennent au demeurant, dans un objectif de transparence et d'ouverture du processus décisionnel de la Commission tendant à la préparation et à l'élaboration de propositions politiques et dans un objectif de participation des parties intéressées audit processus.

94 Toutefois, compte tenu, en particulier, des considérations émises aux points 79 à 84 ci-dessus, il y a lieu de relever que, une fois les parties intéressées consultées et les informations nécessaires recueillies dans le cadre de la réalisation d'une analyse d'impact, la Commission doit, comme elle le fait valoir en substance, être mise en mesure de décider – sur la base de ces éléments, en pleine indépendance, dans l'intérêt général et sans pression extérieure ni même influence de la part des tiers – des initiatives politiques à proposer.

95 Cette considération s'impose d'autant plus en vue de préserver l'essence du pouvoir d'initiative accordé, par les traités, à la Commission et sa capacité d'apprécier en toute indépendance l'opportunité d'une proposition politique. Plus précisément, il importe, en effet, de protéger ledit pouvoir d'initiative de toute emprise d'intérêts publics ou privés qui tenteraient, en dehors des consultations organisées, de contraindre la Commission à adopter une initiative politique, à la modifier, voire à y renoncer, et qui prolongeraient, voire compliqueraient, ainsi la discussion au sein de cette institution.

96 Or, dès lors que le rapport d'analyse d'impact comporte, ainsi que cela ressort du point 88 ci-dessus, une comparaison des différentes options politiques envisagées à ce stade, la divulgation de ce rapport, fût-ce à l'état de projet, ainsi que des avis rendus par le comité à cet égard comporte un risque accru que des tiers tentent, en dehors de la consultation publique organisée par la Commission, d'exercer de manière ciblée une influence sur le choix, par la Commission, d'une option politique et le sens de la proposition politique que celle-ci est amenée à adopter. Les mêmes personnes ou organismes ayant soumis des observations lors de la consultation publique, s'ils avaient accès immédiatement aux documents de l'analyse d'impact, pourraient présenter de nouvelles observations ou critiques des options et hypothèses envisagées, en soutenant précisément que leur point de vue n'a pas été suffisamment ou dûment pris en considération, alors que la Commission doit pouvoir bénéficier, après la phase publique de consultation, d'un espace de réflexion autonome, temporairement éloigné des influences et des pressions externes de toute nature.

97 À la lumière des considérations qui précèdent, il y a lieu de conclure que, aux fins de l'application de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001, la Commission est en droit de présumer, sans procéder à un examen concret et individuel de chacun des documents établis dans le cadre de la préparation d'une analyse d'impact, que la divulgation de ces documents porte, en principe, gravement atteinte à son processus décisionnel d'élaboration d'une proposition politique.

98 À cet égard, premièrement, s'agissant de la durée pendant laquelle cette présomption générale peut jouer, d'une part, il y a lieu de noter que, selon les lignes directrices, le rapport d'analyse d'impact et l'avis du comité sont publiés, avec la proposition politique, sur Internet à la suite de leur adoption par le collège des commissaires. D'autre part, il est précisé, dans les lignes directrices, que, même dans l'hypothèse où il serait conclu qu'il n'y a pas lieu de présenter d'initiative politique, un rapport d'analyse d'impact expliquant les raisons pour lesquelles il a été décidé de ne pas agir est établi, examiné par le comité et publié sur Internet en tant que document de travail.

99 Au regard de ces éléments, il y a lieu de considérer que la présomption générale retenue au point 97 ci-dessus est susceptible de s'appliquer aussi longtemps que la Commission n'a pas pris de décision quant à une éventuelle proposition politique, c'est-à-dire jusqu'à ce qu'une initiative politique soit, selon le cas, adoptée ou abandonnée.

100 Deuxièmement, la présomption générale reconnue au point 97 ci-dessus s'applique sans égard pour la nature – législative ou autre – de la proposition envisagée, le cas échéant, par la Commission.

101 Certes, comme le fait observer la requérante, les considérations tirées du principe d'accès le plus large possible du public aux documents des institutions et, corrélativement, l'interprétation restrictive des exceptions prévues par le règlement nº 1049/2001 sont, selon la jurisprudence, d'une pertinence toute particulière lorsque l'institution concernée agit en sa qualité de législateur, ainsi qu'il résulte du

considérant 6 du règlement nº 1049/2001, selon lequel un accès plus large aux documents doit être autorisé précisément dans un tel cas. La transparence à cet égard contribue à renforcer la démocratie en permettant aux citoyens de contrôler l'ensemble des informations qui ont constitué le fondement d'un acte législatif. En effet, la possibilité, pour les citoyens, de connaître les fondements des actions législatives est une condition de l'exercice effectif, par ces derniers, de leurs droits démocratiques (arrêts Suède et Turco/Conseil, point 31 supra, EU:C:2008:374, point 46, et du 22 mars 2011, Access Info Europe/Conseil, T-233/09, Rec, EU:T:2011:105, point 57).

102 Néanmoins, tout d'abord, il y a lieu d'observer que, s'il est vrai que le pouvoir de proposer l'adoption d'actes législatifs au sens de l'article 289, paragraphe 3, TFUE revient, en principe et sauf disposition contraire, à la Commission, conformément aux dispositions de l'article 17, paragraphe 2, TUE, il n'en demeure pas moins que, conformément à l'article 14, paragraphe 1, TUE et à l'article 16, paragraphe 1, TUE, ce sont le Parlement et le Conseil qui exercent, conjointement, la fonction législative. De même, il ressort de l'article 289, paragraphes 1 à 3, TFUE que constitue un acte législatif tout acte adopté par une procédure législative, c'est-à-dire, d'une part, tout règlement, toute directive ou toute décision adoptés en vertu de la procédure législative ordinaire exposée à l'article 294 TFUE conjointement par le Parlement et le Conseil sur proposition de la Commission et, d'autre part, tout règlement, toute directive ou toute décision adoptés en vertu d'une procédure législative spéciale, c'est-à-dire, selon le cas, par le Parlement avec la participation du Conseil ou par celui-ci avec la participation du Parlement.

103 Il s'ensuit que, lorsqu'elle prépare et élabore une proposition d'acte, fût-il de nature législative, la Commission n'agit pas elle-même en qualité de législateur, dès lors que, d'une part, ce processus de préparation et d'élaboration est nécessairement un processus préalable à la procédure législative à proprement parler, lors duquel, par ailleurs, la nature même de l'acte à proposer doit être déterminée, et que, d'autre part, ce sont le Parlement et le Conseil qui exercent la fonction législative.

104 Ensuite, dans la mesure où la requérante fait référence à l'article 12, paragraphe 2, du règlement nº 1049/2001, il y a lieu de relever que, certes, cette disposition reconnaît la spécificité du processus législatif en disposant que « les documents législatifs, c'est-à-dire les documents établis ou reçus dans le cadre de procédures visant à l'adoption d'actes légalement contraignants au sein des États membres ou pour ceux-ci, devraient être rendus directement accessibles » (arrêt Suède et Turco/Conseil, point 31 supra, EU:C:2008:374, point 47).

105 Toutefois, même à supposer que les documents demandés doivent être qualifiés de « documents législatifs » au sens dudit article 12, paragraphe 2, du règlement nº 1049/2001, il y a lieu de relever que cette disposition s'applique seulement « sous réserve des articles 4 et 9 » du même règlement (voir, en ce sens, arrêt Sison/Conseil, point 30 supra, EU:C:2007:75, point 41). Or, ainsi que cela a été constaté aux points 97 et 99 ci-dessus, lors de l'application de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, dudit règlement, la Commission est en droit de présumer que la divulgation des documents demandés porte, en principe, gravement atteinte au processus décisionnel d'élaboration d'une proposition politique, aussi longtemps qu'elle n'a pas pris de décision à ce dernier titre.

106 Enfin et en tout état de cause, il y a lieu d'observer que, contrairement à ce que la requérante a fait valoir à l'audience en réponse à une question écrite pour réponse orale posée par le Tribunal, la jurisprudence en matière d'accès aux documents ne s'oppose pas à la reconnaissance de présomptions générales dans un contexte législatif. En effet, c'est à propos d'une décision refusant l'accès à un avis du service juridique du Conseil relatif à une proposition de directive de celui-ci que, après avoir rappelé la jurisprudence citée au point 101 ci-dessus et la spécificité du processus législatif au regard de l'article 12, paragraphe 2, du règlement nº 1049/2001, la Cour a, pour la première fois, énoncé la possibilité pour une institution de se fonder sur des présomptions générales (arrêt Suède et Turco/Conseil, point 31 supra, EU:C:2008:374, points 46, 47 et 50).

107 Troisièmement, il y a lieu de considérer que, contrairement à ce que la requérante a fait valoir à l'audience, l'article 6, paragraphe 1, du règlement (CE) nº 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 6 septembre 2006, concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (JO L 264, p. 13), ne s'oppose pas davantage à la reconnaissance de l'existence de la présomption générale visée au point 97 ci-dessus.

108 Certes, l'article 6 du règlement nº 1367/2006, qui ajoute au règlement nº 1049/2001 des règles spécifiques concernant des demandes d'accès à des informations environnementales (arrêt LPN et Finlande/Commission, point 64 supra, EU:C:2013:738, point 79), réaffirme et renforce l'obligation d'interprétation stricte des exceptions prévues à l'article 4, paragraphe 1, paragraphe 2, deuxième tiret, et paragraphes 3 et 5 de ce dernier règlement. En effet, il ressort de l'article 6, paragraphe 1, seconde phrase, du règlement nº 1367/2006 que lesdites exceptions doivent être interprétées 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 (voir, en ce sens, arrêt du 9 septembre 2011, LPN/Commission, T-29/08, Rec, EU:T:2011:448, point 107).

109 Toutefois, d'une part, sans même qu'il soit besoin de vérifier si, en l'espèce, les documents demandés comportent des informations ayant trait à des émissions dans l'environnement, il y a lieu de relever que le fait même que l'article 6, paragraphe 1, seconde phrase, du règlement nº 1367/2006 contient des précisions relatives à l'interprétation stricte des exceptions à l'accès aux documents prévues par le règlement nº 1049/2001, ce qui peut aboutir à un accès à des informations environnementales plus large que l'accès à d'autres informations contenues dans des documents détenus par les institutions, n'a pas d'incidence déterminante sur la question de savoir si l'institution concernée doit ou non effectuer un examen concret et individuel des documents ou des informations demandés (voir, en ce sens, arrêt LPN/Commission, point 108 supra, EU:T:2011:448, points 107 et 117). En effet, conformément à ces principes jurisprudentiels, la totalité des documents demandés est susceptible d'être protégée en tant que catégorie.

110 D'autre part, dans la mesure où la requérante s'est référée, dans ce contexte, à la détermination de l'existence d'un intérêt public supérieur, il y a lieu de renvoyer à l'analyse, ci-après, du troisième grief soulevé par cette partie.

111 Il s'ensuit qu'aucun des arguments soulevés par la requérante n'est de nature à invalider la conclusion tirée au point 97 ci-dessus, relative à l'existence d'une présomption générale.

112 Partant, c'est à la lumière de cette présomption générale qu'il convient d'examiner la légalité des décisions attaquées, en ce que la Commission a considéré que la divulgation des documents demandés porterait gravement atteinte à ses processus décisionnels.

– Sur la légalité des décisions attaquées, en ce que la Commission constate l'existence d'un risque d'atteinte grave aux processus décisionnels

113 Ainsi qu'il ressort des points 97 et 99 ci-dessus, aux fins de l'application de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001, la Commission est en droit de présumer, sans procéder à un examen concret et individuel de chacun des documents établis dans le cadre de la préparation d'une analyse d'impact, que la divulgation de ces documents porte, en principe, gravement atteinte à son processus décisionnel d'élaboration d'une proposition politique, aussi longtemps qu'elle n'a pas pris de décision à ce dernier titre.

114 Selon la jurisprudence, la reconnaissance d'une présomption générale n'exclut pas la possibilité de démontrer qu'un document donné, dont la divulgation est demandée, n'est pas couvert par cette présomption ou qu'il existe un intérêt public supérieur justifiant la divulgation de ce document, en vertu de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001 (voir, par analogie, arrêt Commission/EnBW, point 55 supra, EU:C:2014:112, point 100 et jurisprudence citée).

115 En l'espèce, ainsi qu'il ressort des points 51 et 52 ci-dessus, les refus d'accès opposés à la requérante dans les décisions attaquées sont fondés, outre sur des motifs propres à chacune de ces décisions, sur des motifs d'ordre général tirés de l'impératif de préservation de l'espace de réflexion de la Commission, de sa marge de manœuvre, de son indépendance ainsi que du climat de confiance lors des discussions, de même que du risque de pressions extérieures de nature à affecter le déroulement des discussions et des négociations en cours. Ces motifs des décisions attaquées sont ainsi fondés, en substance, sur les considérations ayant justifié la reconnaissance de l'existence de la présomption générale rappelée au point 113 ci-dessus.

116 À cet égard, en premier lieu, il est constant que, ainsi que cela a déjà été relevé au point 50 ci-dessus, les documents demandés s'inscrivent dans la réalisation de deux analyses d'impact qui étaient en cours au moment de l'adoption des décisions attaquées et qui étaient relatives à d'éventuelles initiatives politiques s'agissant, respectivement, de l'accès à la justice en matière environnementale et de la révision du cadre juridique relatif aux inspections et à la surveillance en cette même matière.

117 En particulier, il ressort des explications fournies par la Commission à l'audience, sans que la matérialité des éléments de fait ainsi avancés soit contestée par la requérante, que, au moment de l'adoption des décisions attaquées, aucune décision n'avait été prise quant à d'éventuelles initiatives politiques susceptibles d'être prises dans les domaines couverts par les deux analyses d'impact en cause. S'il est vrai que, s'agissant de l'accès à la justice en matière environnementale, la Commission a affirmé avoir retiré la proposition de directive de 2003 le 21 mai 2014, il n'en demeure pas moins que ce retrait est postérieur à la décision du 3 avril 2014, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'en tenir compte en vue d'apprécier la légalité de cette décision. En effet, dans le cadre d'un recours en annulation fondé sur l'article 263 TFUE, la légalité de l'acte de l'Union concerné doit être appréciée en fonction des éléments de fait et de droit existant à la date où cet acte a été adopté (arrêts du 7 février 1979, France/Commission, 15/76 et 16/76, Rec, EU:C:1979:29, point 7 ; du 25 juin 1998, British Airways e.a./Commission, T-371/94 et T-394/94, Rec, EU:T:1998:140, point 81, et du 14 janvier 2004, Fleuren Compost/Commission, T-109/01, Rec, EU:T:2004:4, point 50).

118 Les documents demandés relèvent donc du champ d'application de la présomption générale reconnue au point 97 ci-dessus.

119 En second lieu, premièrement, il importe de constater que la requérante n'invoque aucun argument susceptible de renverser ladite présomption générale.

120 En effet, d'abord, les arguments, résumés au point 46 ci-dessus et tirés de la nature générale et hypothétique des motifs des décisions attaquées, de la marge de manœuvre réduite de la Commission, de l'absence de démonstration d'un risque réel de pression publique, du caractère non sensible des documents demandés et de l'absence de pertinence du fait que les processus décisionnels se trouvent à un stade précoce, ne sont aucunement de nature à renverser la présomption générale en vertu de laquelle la Commission pouvait, en l'espèce, refuser l'accès aux documents demandés sans procéder à un examen concret et individuel de ces derniers. Ainsi, d'une part, en ce que ces arguments tendent, en substance, à critiquer le caractère général des motifs retenus dans les décisions attaquées, il y a lieu d'observer que le recours à des motifs de refus d'ordre général est justifié par l'application d'une présomption générale, laquelle permet, précisément, de faire l'économie d'un examen concret et individuel des documents demandés. D'autre part, si la requérante met en doute la réalité de pressions

extérieures affectant la marge de manœuvre de la Commission, force est toutefois de constater qu'elle est restée en défaut d'apporter des éléments concrets permettant, en l'espèce, de renverser la présomption générale.

121 Ensuite, il y a lieu de relever que les intentions et intérêts poursuivis par les demandes d'accès de la requérante sont également dépourvus d'incidence sur l'application, en l'espèce, d'une présomption générale en vertu de laquelle la Commission pouvait refuser l'accès aux documents demandés. En tout état de cause, d'une part, il y a lieu d'ajouter que la conclusion selon laquelle la Commission pouvait refuser l'accès auxdits documents est fondée sur l'existence d'un risque objectif d'atteinte grave à ses processus décisionnels. D'autre part, il ressort de la jurisprudence que le droit d'accès aux documents ne dépend pas de la nature de l'intérêt particulier que le demandeur d'accès pourrait avoir ou ne pas avoir à obtenir l'information requise (arrêt LPN/Commission, point 108 supra, EU:T:2011:448, point 137, et ordonnance du 27 mars 2014, Ecologistas en Acción/Commission, T-603/11, EU:T:2014:182, point 74 ; voir également, en ce sens et par analogie, arrêt Sison/Conseil, point 30 supra, EU:C:2007:75, points 43 et 44).

122 Enfin, s'agissant de la référence à la décision du Médiateur mentionnée au point 47 ci-dessus, d'une part, il convient de rappeler qu'il a déjà été jugé, à propos d'un constat d'« acte de mauvaise administration » par le Médiateur, que les conclusions du Médiateur en tant que telles ne liaient pas le juge de l'Union, mais ne pouvaient constituer qu'un simple indice de la violation, par l'institution concernée, du principe de bonne administration. En effet, la procédure devant le Médiateur, lequel n'a pas le pouvoir de prendre des décisions contraignantes, est une voie alternative extrajudiciaire pour les citoyens de l'Union à celle du recours devant le juge de l'Union, qui répond à des critères spécifiques et n'a pas nécessairement le même objectif que celui d'un recours en justice (arrêt du 25 octobre 2007, Komninou e.a./Commission, C-167/06 P, EU:C:2007:633, point 44).

123 Or, a fortiori, des interprétations du droit de l'Union effectuées par le Médiateur ne sauraient être de nature à lier le juge de l'Union.

124 D'autre part et en tout état de cause, il convient de relever que les considérations figurant dans la décision du Médiateur, citée par la requérante, en ce que cette décision porte sur une demande d'accès distincte des demandes en cause dans les présentes affaires, sont dépourvues de pertinence et ne sauraient, partant, permettre de renverser la présomption générale.

125 Deuxièmement, en revanche, dans le cadre du troisième grief, la requérante présente des arguments tirés de l'existence d'un intérêt public supérieur, à l'examen desquels il convient, à ce stade, de renvoyer (voir points 128 à 163 ci-après).

126 À la lumière de ce qui précède, il y a lieu de conclure que c'est à bon droit que la Commission a considéré, dans les décisions attaquées, que la divulgation des documents litigieux risquait de porter gravement atteinte à ses processus décisionnels.

127 Il s'ensuit que le deuxième grief soulevé par la requérante à l'appui de la première branche du moyen unique doit être écarté comme non fondé.

Sur le troisième grief, tiré de l'existence d'un intérêt public supérieur à la divulgation des documents demandés

128 La requérante reproche à la Commission d'avoir méconnu l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 1049/2001 en ayant erronément exclu l'existence d'un intérêt public supérieur justifiant la divulgation des documents demandés.

129 Premièrement, la requérante fait observer que le seul fait, mentionné dans les décisions attaquées, que l'accès à la justice en matière environnementale est déjà possible et que les processus décisionnels ne tendraient qu'à son amélioration ne signifie pas qu'il n'existe aucun intérêt public supérieur à la divulgation des documents demandés. Deuxièmement, la transparence nécessaire à la compréhension du processus législatif constituerait en soi un intérêt public devant être protégé, en particulier dans les domaines dans lesquels s'inscrivent les deux analyses d'impact en cause. Troisièmement, la Commission aurait omis de tenir compte de cet intérêt public et se serait exclusivement fondée sur le risque d'atteinte, par ailleurs contesté par la requérante, à ses processus décisionnels. Quatrièmement, le public aurait un intérêt à comprendre et à suivre le développement des analyses d'impact, bases des propositions législatives, afin d'être en mesure d'exercer son droit de participation aux processus démocratiques en suscitant un débat public. Or, la seule divulgation, lors de l'adoption de la proposition législative par la Commission, des études étayant sa décision serait insuffisante à cet égard, et ce, en particulier, dans l'éventualité où la Commission ne prendrait aucune initiative à la suite de l'analyse d'impact. Par ailleurs, la requérante ajoute, dans les répliques, que, d'une part, contrairement à ce que la Commission a fait valoir dans ses écritures, elle-même ne sert ni ne représente aucun intérêt privé mais sert et représente l'intérêt général, de sorte que ses demandes d'accès ne saurait être comprise comme reflétant un simple intérêt privé, et que, d'autre part, le Médiateur aurait reconnu l'existence d'un intérêt particulier du public à comprendre et à examiner les alternatives qui n'ont pas été retenues.

130 En outre, dans l'affaire T-424/14, premièrement, la requérante ajoute que l'intérêt public tiré de la transparence et de la participation au débat public s'impose d'autant plus que le processus législatif a trait à l'accès à la justice en matière environnementale. En effet, il ressortirait du règlement nº 1367/2006, lequel reconnaîtrait l'intérêt d'engager des actions judiciaires en matière d'environnement, que les informations ayant trait à l'environnement présentent toujours un intérêt public justifiant leur divulgation. Deuxièmement, l'intérêt du public d'être informé de la mise en œuvre des obligations résultant 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, conclue 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 L 124, p. 1, ci-après la « convention d'Aarhus »), existerait d'autant plus que la Commission a retiré la proposition de directive de 2003, que, en dix ans, aucun acte n'a encore été adopté et que, si la Commission a fait part, en 2013, des travaux en cours, elle n'a pas pour autant donné d'information sur les lignes d'action envisagées. Troisièmement, le fait que, semble-t-il en raison du manque de consultation des parties prenantes, le comité a émis deux avis négatifs sur des versions initiales du rapport d'analyse d'impact relatif à l'accès à la justice en matière environnementale illustrerait l'existence d'un intérêt public, en ce sens que les parties prenantes pourraient fournir des informations supplémentaires et être informées des lacunes éventuelles de l'analyse d'impact.

131 Enfin, dans la réplique qu'elle a déposée dans l'affaire T-425/14, la requérante fait observer que l'importance fondamentale de l'accès à l'information en matière environnementale est soulignée par l'article 5, paragraphe 7, sous a), de la convention d'Aarhus.

132 La Commission conteste le bien-fondé de ces arguments.

133 Il y a lieu de rappeler que, conformément à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001, l'application de l'exception qu'il consacre est écartée si la divulgation du document en cause est justifiée par un intérêt public supérieur.

134 Dans ce contexte, il incombe à l'institution concernée de mettre en balance l'intérêt spécifique devant être protégé par la non-divulgation du document concerné et, notamment, l'intérêt général à ce que ce document soit rendu accessible, eu égard aux avantages découlant, ainsi que le relève le considérant 2 du règlement nº 1049/2001, d'une transparence accrue, à savoir une meilleure participation des citoyens au processus décisionnel ainsi qu'une plus grande légitimité, efficacité et responsabilité de

l'administration à l'égard des citoyens dans un système démocratique (arrêts Suède et Turco/Conseil, point 31 supra, EU:C:2008:374, point 45 ; Conseil/Access Info Europe, point 55 supra, EU:C:2013:671, point 32, et du 3 juillet 2014, Conseil/in 't Veld, C-350/12 P, Rec, EU:C:2014:2039, point 53).

135 L'intérêt public supérieur susceptible de justifier la divulgation d'un document ne doit pas nécessairement être distinct des principes qui sous-tendent le règlement nº 1049/2001 (arrêts Suède et Turco/Conseil, point 31 supra, EU:C:2008:374, points 74 et 75, et LPN et Finlande/Commission, point 64 supra, EU:C:2013:738, point 92).

136 Toutefois, l'exposé de considérations d'ordre purement général ne saurait suffire aux fins d'établir qu'un intérêt public supérieur prime sur les raisons justifiant le refus de divulgation des documents en cause (voir, en ce sens, arrêts Suède e.a./API et Commission, point 55 supra, EU:C:2010:541, point 158 ; LPN et Finlande/Commission, point 64 supra, EU:C:2013:738, point 93, et Commission/EnBW, point 55 supra, EU:C:2014:112, point 105).

137 Par ailleurs, l'exigence imposant au demandeur d'invoquer de manière concrète des circonstances fondant un intérêt public supérieur justifiant la divulgation des documents concernés est conforme à la jurisprudence de la Cour (arrêt LPN et Finlande/Commission, point 64 supra, EU:C:2013:738, point 94 ; voir également, en ce sens, arrêts Commission/Technische Glaswerke Ilmenau, point 64 supra, EU:C:2010:376, point 62 ; Suède e.a./API et Commission, point 55 supra, EU:C:2010:541, point 103 ; Commission/Éditions Odile Jacob, point 64 supra, EU:C:2012:393, point 126, et Commission/Agrofert Holding, point 64 supra, EU:C:2012:394, point 68).

138 En l'espèce, il ressort des décisions attaquées que, selon la Commission, aucun intérêt public supérieur ne justifiait la divulgation des documents demandés. En substance, d'une part, la Commission a relevé que, si l'objectif tenant à la préservation, à la protection et à l'amélioration de la qualité de l'environnement et, par voie de conséquence, de la santé humaine pouvait être atteint grâce à un accès non discriminatoire à la justice en matière environnementale, elle a néanmoins relevé qu'elle n'était pas en mesure de déterminer en quoi la divulgation des documents demandés aiderait les personnes vivant dans l'Union à influencer indirectement l'environnement dans lequel elles vivaient. En effet, selon la Commission, l'accès à la justice était déjà possible devant les juridictions nationales, étant précisé que le processus décisionnel en cause ne tendrait qu'à son amélioration. En outre, la Commission a ajouté qu'une consultation publique avait été organisée en 2013, lors de laquelle les parties intéressées, dont la société civile, avaient pu contribuer à la définition des grandes lignes des propositions. D'autre part, selon la Commission, la divulgation des documents demandés à ce stade compromettrait les processus décisionnels et affecterait la possibilité d'atteindre le meilleur compromis possible. Au contraire, l'intérêt public serait mieux assuré par la possibilité de poursuivre les processus décisionnels en cause en l'absence de toute pression extérieure. Par ailleurs, la Commission a indiqué que plusieurs documents relatifs aux processus décisionnels avaient déjà été rendus disponibles.

139 Aucun des arguments avancés par la requérante et résumés aux points 128 à 131 ci-dessus ne permet de remettre en cause cette appréciation.

140 En premier lieu, s'agissant de l'argument tiré de ce que, en particulier au regard des domaines dans lesquels s'inscrivent les deux analyses d'impact en cause, la transparence nécessaire à la compréhension du processus législatif constituerait en soi un intérêt public devant être protégé, dont la Commission aurait omis de tenir compte, il y a lieu de considérer que, eu égard à la jurisprudence citée au point 136 ci-dessus, une considération aussi générale ne saurait être de nature à établir que le principe de transparence présentait, en l'espèce, une acuité particulière qui aurait pu primer les raisons justifiant les refus d'accès aux documents demandés (voir, en ce sens et par analogie, arrêt Suède e.a./API et Commission, point 55 supra, EU:C:2010:541, points 157 et 158).

141 En tout état de cause, d'abord, il importe d'ajouter que, ainsi que cela ressort des éléments du dossier et, en particulier, des décisions attaquées sans que cela soit contesté par la requérante, plusieurs documents relatifs aux deux analyses d'impact en cause avaient été rendus publics dès avant l'adoption des décisions attaquées par la Commission.

142 Or, il y a lieu de considérer que cette publication a permis de tenir compte de l'intérêt du public à être tenu informé des processus décisionnels de la Commission sans pour autant porter atteinte à ces derniers.

143 Ensuite, il est constant entre les parties que les analyses d'impact en cause dans les présentes affaires seront publiées dès que la Commission aura adopté des propositions politiques dans les matières concernées par les présentes affaires.

144 Or, une telle publication, concomitante à l'adoption de propositions politiques, est, contrairement aux arguments de la requérante, suffisante pour permettre au public de comprendre le processus, le cas échéant législatif, qui débutera avec lesdites propositions.

145 Enfin, d'une part, dans la mesure où la requérante fait valoir que la seule divulgation, lors de l'adoption de la proposition législative par la Commission, des études « étayant » la décision de cette dernière serait insuffisante, il y a lieu de préciser que, ainsi que cela ressort des lignes directrices, le rapport d'analyse d'impact énonce différentes options politiques envisagées et les classe en fonction des critères d'évaluation utilisés. En outre, même après la publication, par la Commission, d'un rapport d'analyse d'impact, rien n'empêche la requérante de formuler une demande d'accès à des versions antérieures de ce rapport afin, le cas échéant et sous réserve des exceptions prévues à l'article 4 du règlement nº 1049/2001 susceptibles d'être invoquées par la Commission, de prendre connaissance des modifications successives dont il a fait l'objet.

146 D'autre part, dans la mesure où la requérante fait référence à l'hypothèse dans laquelle la Commission ne prendrait aucune initiative à la suite de l'analyse d'impact, il y a lieu de relever que, comme la Commission l'a confirmé à l'audience en réponse à une question posée par le Tribunal, il ressort des lignes directrices que, lorsque, à la suite d'une analyse d'impact, la Commission décide de ne pas formuler de proposition, le rapport d'analyse d'impact est publié sur le site Internet « www.europa.eu » sous forme de document de travail.

147 Dans ce contexte, il convient encore d'écarter les arguments soulevés par la requérante dans l'affaire T-424/14 et tirés de ce que l'intérêt du public d'être informé de la mise en œuvre des obligations résultant de la convention d'Aarhus existerait d'autant plus que la Commission a retiré la proposition de directive de 2003, qu'aucun acte n'a été adopté en dix ans et que, si la Commission a fait part, en 2013, des travaux en cours, elle n'a pas pour autant donné d'information sur les lignes d'action envisagées.

148 En effet, compte tenu des considérations émises aux points 76 à 97 ci-dessus à propos de la présomption générale, il y a lieu de considérer que, à ce stade du processus décisionnel, la seule absence d'indication sur les lignes d'action envisagées par la Commission n'est pas de nature à caractériser un intérêt tel qu'il primerait les raisons justifiant le refus d'accès aux documents demandés dans l'affaire T-424/14.

149 Cette considération s'impose d'autant plus que, ainsi que cela a été relevé ci-dessus, la Commission a pris soin non seulement de procéder à une consultation publique au sujet de la mise en œuvre des obligations de l'Union relatives à l'accès à la justice en matière environnementale, mais encore de publier différents documents à la suite de cette consultation, ce que la requérante ne conteste au demeurant pas. En outre, comme la requérante l'admet, la Commission a fait part, fût-ce de manière sommaire, des travaux en cours dans la communication du 2 octobre 2013 qu'elle a produite dans l'affaire T-424/14 à la suite d'une mesure d'organisation de la procédure adoptée par le Tribunal.

Ainsi, elle a annoncé son intention de retirer la proposition de directive de 2003 et de réfléchir à d'autres moyens de mettre en œuvre les obligations issues de la convention d'Aarhus et précisé qu'elle menait une analyse d'impact et attendait un arrêt de la Cour.

150 En deuxième lieu, s'agissant de l'argument tiré de ce que le public aurait un intérêt à comprendre et à suivre le développement des analyses d'impact, en tant que bases des propositions législatives, afin d'être en mesure d'exercer son droit de participation aux processus démocratiques en suscitant un débat public, il y a lieu de rappeler qu'il a déjà été jugé que l'intérêt d'une partie requérante à compléter des informations dont dispose l'institution concernée et à participer activement à une procédure en cours ne constituait pas un intérêt public supérieur, et ce quand bien même ladite partie requérante agissait en tant qu'organisation non gouvernementale, conformément à son objet statutaire, lequel consistait en la protection de l'environnement (voir, en ce sens, arrêt LPN et Finlande/Commission, point 64 supra, EU:C:2013:738, point 95 ; voir également, en ce sens et par analogie, ordonnance Ecologistas en Acción/Commission, point 121 supra, EU:T:2014:182, point 75).

151 Par analogie, il y a lieu de considérer que l'intérêt des parties prenantes ayant participé à une consultation organisée par la Commission dans le cadre de la réalisation d'une analyse d'impact ainsi que de toute autre partie intéressée à compléter les informations retenues par cette institution à la suite d'une telle consultation ainsi qu'à participer activement à la procédure d'élaboration du rapport d'analyse d'impact, voire à l'élaboration d'une proposition politique, ne constitue pas un intérêt public supérieur, et ce quand bien même la partie considérée est, à l'instar de la requérante, un organisme à but non lucratif ayant pour objet la protection de l'environnement.

152 Eu égard à la jurisprudence citée au point 150 ci-dessus, il est sans incidence sur cette considération que, comme elle le fait valoir dans ses écritures, la requérante représente, à supposer cette allégation correcte, un intérêt général. En outre, il ressort de la jurisprudence citée au point 121 ci-dessus que le droit d'accès aux documents ne dépend pas de la nature de l'intérêt particulier que le demandeur d'accès pourrait avoir ou ne pas avoir à obtenir l'information requise.

153 En tout état de cause, l'argument de la requérante, tel qu'il est résumé au point 150 ci-dessus, doit être écarté pour les mêmes motifs que ceux figurant aux points 140 à 144 ci-dessus.

154 C'est pour les mêmes motifs qu'il y a lieu d'écarter l'argument que la requérante a soulevé dans le cadre de l'affaire T-424/14 et qui est tiré de l'existence d'un intérêt public, en ce que les parties prenantes pourraient fournir des informations supplémentaires et être informées des lacunes éventuelles de l'analyse d'impact, telles qu'elles auraient été révélées par les deux avis négatifs du comité sur des versions initiales du rapport d'analyse d'impact relatif à l'accès à la justice en matière environnementale.

155 Par ailleurs, l'argument de la requérante tiré de ce que le Médiateur aurait reconnu l'existence d'un intérêt particulier du public à comprendre et à examiner les alternatives qui n'ont pas été retenues doit être écarté pour des motifs analogues à ceux figurant aux points 122 à 124 ci-dessus.

156 En troisième lieu, dans la mesure où la requérante reproche à la Commission d'avoir omis de tenir compte de l'intérêt public tenant à la compréhension des processus décisionnels et à la participation à ceux-ci et de s'être exclusivement fondée sur le risque d'atteinte à ses processus décisionnels, il suffit de rappeler que, d'une part, la requérante n'est pas parvenue, dans le cadre du deuxième grief soulevé à l'appui de la première branche du moyen unique, à démontrer que c'était à tort que la Commission avait considéré que la divulgation des documents demandés porterait gravement atteinte à ses processus décisionnels et que, d'autre part, il ressort des points 140 à 153 ci-dessus que l'intérêt tenant à la compréhension et à la participation au processus législatif ne saurait constituer un intérêt public supérieur de nature à primer la protection desdits processus décisionnels.

157 En quatrième lieu, s'agissant des arguments soulevés par la requérante dans l'affaire T-424/14 et pris de ce que l'intérêt public tiré de la transparence et de la participation au débat public s'impose d'autant plus que le processus législatif a trait à l'accès à la justice en matière environnementale compte tenu du règlement nº 1367/2006, il convient de rappeler que, comme cela a déjà été dit au point 108 ci-dessus, l'article 6 du règlement nº 1367/2006 ajoute au règlement nº 1049/2001 des règles spécifiques concernant des demandes d'accès à des informations environnementales. Ainsi, d'une part, l'article 6, paragraphe 1, première phrase, du règlement nº 1367/2006 se réfère aux dispositions de l'article 4, paragraphe 2, premier et troisième tirets, du règlement nº 1049/2001 et prévoit que, « 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 ». Cette présomption légale se rapporte au dernier membre de phrase de l'article 4, paragraphe 2, du règlement nº 1049/2001 excluant le refus d'accès à un document si un intérêt public supérieur aux intérêts protégés justifie la divulgation du document visé. D'autre part, l'article 6, paragraphe 1, seconde phrase, du règlement nº 1367/2006 dispose que, « [p]our 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 ». Cette dernière phrase mentionne les « autres exceptions prévues à l'article 4 du règlement […] nº 1049/2001 » et s'applique, dès lors, aux exceptions figurant à l'article 4, paragraphe 1, paragraphe 2, deuxième tiret, et paragraphes 3 et 5 de ce dernier règlement (arrêt LPN et Finlande/Commission, point 64 supra, EU:C:2013:738, points 79 à 81 et 83).

158 D'une part, il suit de là que, si l'article 6, paragraphe 1, première phrase, du règlement nº 1367/2006 prévoit certes une présomption légale en vertu de laquelle, à l'exception des enquêtes, la divulgation est réputée présenter un intérêt public supérieur lorsque les informations demandées ont trait à des émissions dans l'environnement, il n'en demeure pas moins que cette présomption ne concerne que les exceptions figurant à l'article 4, paragraphe 2, premier et troisième tirets, du règlement nº 1049/2001.

159 Or, en l'espèce, il est constant que la Commission a fait application de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001. Il s'ensuit que, sans même qu'il soit besoin de déterminer si les informations contenues dans les documents demandés se rapportent aux émissions dans l'environnement, l'article 6, paragraphe 1, première phrase, du règlement nº 1367/2006 est dépourvu de pertinence dans les présentes affaires.

160 D'autre part, pour ce qui est de l'article 6, paragraphe 1, seconde phrase, du règlement nº 1367/2006 et pour autant que la requérante entende s'en prévaloir, il y a lieu de relever que la seule référence à « l'intérêt public que présente la divulgation » est, du fait de sa généralité et eu égard aux motifs figurant au point 140 ci-dessus, insuffisante pour établir l'existence d'un intérêt public supérieur de nature à primer la protection des processus décisionnels.

161 En cinquième lieu, il convient d'écarter l'argument, soulevé dans la réplique déposée dans l'affaire T-425/14 et tiré de ce que l'importance fondamentale de l'accès à l'information en matière environnementale serait soulignée par l'article 5, paragraphe 7, sous a), de la convention d'Aarhus, pour les mêmes motifs que ceux figurant au point 140 ci-dessus.

162 En dernier lieu, à la lumière de ce qui précède, il convient également d'écarter l'argument de la requérante tiré de ce que le fait, avancé dans les décisions attaquées, que l'accès à la justice en matière environnementale est déjà possible et que les processus décisionnels ne tendraient qu'à son amélioration ne signifie pas qu'il n'existe aucun intérêt public supérieur à la divulgation des documents demandés. En effet, même à supposer que, comme l'affirme la requérante, le seul fait que l'accès à la justice en cette matière est déjà ouvert ne signifie pas qu'il n'existe aucun intérêt public supérieur, il

n'en demeure pas moins que, ainsi que cela ressort des considérations qui précèdent, la requérante est restée en défaut d'établir l'existence d'un quelconque intérêt public supérieur justifiant la divulgation des documents demandés.

163 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de conclure que le troisième grief doit être écarté dans son intégralité.

164 Partant, il y a également lieu d'écarter la première branche du moyen unique ainsi que ce dernier dans son intégralité comme non fondés.

165 Il s'ensuit que les présents recours doivent être rejetés dans leur ensemble.

Sur les dépens

166 Aux termes de l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La requérante ayant succombé, il y a lieu de la condamner aux dépens, conformément aux conclusions de la Commission.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (deuxième chambre)

déclare et arrête :

1) **Les recours sont rejetés.**

2) **ClientEarth supportera, outre ses propres dépens, les dépens exposés par la Commission européenne.**

Martins Ribeiro Gervasoni Madise

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 13 novembre 2015.

Signatures

Table des matières

Antécédents des litiges 2

Procédure et conclusions des parties 4

En droit 4

Sur la seconde branche du moyen unique, tirée d'une violation de l'obligation de motivation 5

Sur la première branche du moyen unique, tirée d'une violation de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement nº 1049/2001 7

Sur le deuxième grief, tiré de l'absence de risque d'atteinte grave aux processus décisionnels 7

– Sur l'existence d'une présomption générale de refus d'accès aux documents demandés 9

– Sur la légalité des décisions attaquées, en ce que la Commission constate l'existence d'un risque d'atteinte grave aux processus décisionnels 17

Sur le troisième grief, tiré de l'existence d'un intérêt public supérieur à la divulgation des documents demandés 19

Sur les dépens 25