Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M[ME] JULIANE KOKOTT
présentées le 7 avril 2016[1]

Affaire C-673/13 P

Commission européenne
contre

Stichting Greenpeace Nederland et Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)

«Pourvoi — Règlement (CE) nº 1049/2001 — Accès aux documents des institutions — Règlement (CE) nº 1367/2006 — Accès aux informations relatives à l'environnement — Informations ayant trait à des émissions dans l'environnement — Document concernant la première autorisation de mise sur le marché de la substance active glyphosate — Refus partiel d'accès — Risque d'atteinte aux intérêts commerciaux d'une personne physique ou morale — Intérêt public supérieur»

I – Introduction

1. Le glyphosate est l'une des substances phytopharmaceutiques les plus communément utilisées. Des traces de ce produit se retrouvent par conséquent dans la chaîne alimentaire, en particulier dernièrement dans la bière allemande. Dans le même temps, la question de savoir si cette substance active est cancérigène est discutée. Il n'est donc pas surprenant que Greenpeace et Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) tentent depuis longtemps d'obtenir accès au dossier portant sur l'autorisation de mise sur le marché de cette substance active pour l'utilisation dans les produits phytopharmaceutiques.

2. La Commission européenne a certes accordé l'accès à une partie des documents en cause, mais elle l'a refusé pour d'autres documents afin de protéger les intérêts commerciaux des entreprises concernées. Le Tribunal de l'Union européenne a jugé, quant à lui, que les documents retenus avaient eux aussi trait aux émissions dans l'environnement et qu'il y avait donc nécessairement lieu de supposer qu'il existait un intérêt public supérieur à leur divulgation.

3. Il convient donc de préciser, dans le cadre du présent pourvoi, ce qu'il convient de comprendre sous la notion d'« informations ayant trait aux émissions dans l'environnement ».

1 — Langue originale : l'allemand.

II – Cadre juridique

A – Droit international

4. Le droit d'accès aux informations environnementales est prévu par 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 [2] que la Communauté a signée le 25 juin 1998 à Aarhus [3].

5. L'article 4, paragraphe 4, sous d), de la convention d'Aarhus régit le refus de divulgation d'informations environnementales en raison de secrets commerciaux et industriels :

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

[…]

d) le secret commercial et industriel lorsque ce secret est protégé par la loi afin de défendre un intérêt économique légitime. Dans ce cadre, les informations sur les émissions qui sont pertinentes pour la protection de l'environnement doivent être divulguées […] »

6. La protection des secrets commerciaux qui ont été communiqués à des autorités publiques fait également l'objet de l'article 39, paragraphe 3, de l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ci-après l'« accord ADPIC ») [4] :

« Lorsqu'ils subordonnent l'approbation de la commercialisation de produits pharmaceutiques ou de produits chimiques pour l'agriculture qui comportent des entités chimiques nouvelles à la communication de données non divulguées résultant d'essais ou d'autres données non divulguées, dont l'établissement demande un effort considérable, les Membres protégeront ces données contre l'exploitation déloyale dans le commerce. En outre, les Membres protégeront ces données contre la divulgation, sauf si cela est nécessaire pour protéger le public, ou à moins que des mesures ne soient prises pour s'assurer que les données sont protégées contre l'exploitation déloyale dans le commerce. »

B – Le droit de l'Union

1. Le règlement (CE) nº 1049/2001

7. Le règlement nº 1049/2001 [5] définit les principes, les conditions et les limites du droit d'accès aux documents de ces institutions prévu à l'article 255 CE.

2 — Convention de l'Organisation des Nations unies, signée à Aarhus (Danemark) le 25 juin 1998 et approuvée au nom de la Communauté européenne par la décision 2005/370/CE du Conseil, du 17 février 2005 (JO 2005, L 124, p. 1, ci-après la « convention d'Aarhus »).

3 — Note sans objet dans la version en langue française des présentes conclusions.

4 — Accord figurant à l'annexe 1 C de l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (OMC), signé à Marrakech (Maroc) le 15 avril 1994 et approuvé par la décision 94/800/CE du Conseil, du 22 décembre 1994, relative à la conclusion au nom de la Communauté européenne, pour ce qui concerne les matières relevant de ses compétences, des accords des négociations multilatérales du cycle de l'Uruguay (1986-1994) (JO 1994, L 336, p. 1).

5 — Règlement du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO 2001, L 145, p. 43).

8. L'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001 contient les limites posées à ce droit :

« Les institutions refusent l'accès à un document dans le cas où sa divulgation porterait atteinte à la protection :

— des intérêts commerciaux d'une personne physique ou morale déterminée, y compris en ce qui concerne la propriété intellectuelle,

— […]

à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation du document visé. »

2. Le règlement (CE) n° 1367/2006

9. Le règlement n° 1367/2006 [6] transpose la convention d'Aarhus en ce qui concerne les institutions de l'Union. L'article 6, paragraphe 1, du règlement d'Aarhus modifie à cet effet les exceptions du règlement n° 1049/2001 relatives à l'accès aux documents en ce qui concerne les informations qui ont trait aux émissions dans l'environnement :

« En ce qui concerne les dispositions de l'article 4, paragraphe 2, premier et troisième tirets, du règlement (CE) n° 1049/2001, à l'exception des enquêtes, notamment celles relatives à de possibles manquements au droit communautaire, la divulgation est réputée présenter un intérêt public supérieur lorsque les informations demandées ont trait à des émissions dans l'environnement. Pour ce qui est des autres exceptions prévues à l'article 4 du règlement (CE) n° 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. »

3. La directive 91/414/CEE

10. La directive 91/414 [7] a d'abord régi l'autorisation, la mise sur le marché, l'utilisation et le contrôle des produits phytopharmaceutiques ainsi que la mise sur le marché et le contrôle de substances actives destinées à de tels produits. Les produits phytopharmaceutiques requièrent, en particulier, une autorisation des États membres. Celle-ci suppose un examen de leurs effets.

11. L'article 14 de cette directive règle la protection des informations présentées dans le cadre de la procédure d'autorisation :

« Sans préjudice des dispositions de la directive [concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement [8]], les États membres et la Commission veillent à ce que les indications fournies par les demandeurs, qui constituent un secret industriel ou commercial, restent confidentielles, si le demandeur qui souhaite l'inscription d'une substance active à l'annexe I ou le demandeur de l'autorisation d'un produit phytopharmaceutique en font la demande et si l'État membre, ou la Commission, accepte la justification fournie par le demandeur.

6 — Règlement du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (JO 2006, L 264, p. 13, ci-après le « règlement d'Aarhus »).

7 — Directive du Conseil du 15 juillet 1991 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques (JO 1991, L 230, p. 1, ci-après la « directive sur les produits phytopharmaceutiques »).

8 — Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil, du 28 janvier 2003, concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil (JO 2003, L 41, p. 26, ci-après la « directive sur l'information en matière d'environnement »).

La confidentialité ne s'applique pas :

[…] »

12. Par la directive 2001/99/CE[9], la Commission a autorisé la substance active glyphosate sur la base de la directive sur les produits phytopharmaceutiques.

4. Le règlement (CE) nº 1107/2009

13. Remplaçant la directive sur les produits phytopharmaceutiques, le règlement nº 1107/2009[10] s'applique, conformément à son article 84, depuis le 14 juin 2011.

14. Aux termes du considérant 39 du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques :

« Les études représentent des investissements importants. Il est nécessaire, pour stimuler la recherche, de protéger ces investissements. C'est pourquoi les essais et études, autres que ceux sur les vertébrés, qui seront soumis au partage obligatoire des données, communiquées par un demandeur à un État membre devraient être protégés contre l'utilisation que pourrait en faire un autre demandeur. Cette protection devrait toutefois être limitée dans le temps afin que la concurrence puisse s'exercer. Elle devrait également être limitée aux études qui sont vraiment nécessaires aux fins de la réglementation, de manière à ce que des demandeurs n'obtiennent pas une période de protection anormalement longue en présentant de nouvelles études superflues. Les opérateurs économiques, en particulier les petites et moyennes entreprises, devraient avoir les mêmes possibilités en termes d'accès au marché. »

15. Le considérant 41 du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques traite de la question des demandes de renseignements. Il y est indiqué ce qui suit :

« Étant donné que les États membres, la Commission et l'Autorité appliquent des règles différentes en matière d'accès aux documents et de confidentialité de ceux-ci, il convient de préciser les dispositions applicables à l'accès aux informations contenues dans les documents en possession de ces autorités et à la confidentialité de ces documents. »

16. L'article 63, paragraphe 2, du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques précise à l'égard de quelles informations une divulgation porterait en règle générale atteinte à certains intérêts dignes de protection :

« Est en principe considérée comme portant atteinte à la protection des intérêts commerciaux ou de la vie privée et de l'intégrité des personnes concernées la divulgation des informations suivantes :

a) la méthode de fabrication ;

b) la spécification d'impureté de la substance active, à l'exception des impuretés qui sont considérées comme importantes sur le plan toxicologique, écotoxicologique ou environnemental ;

c) les résultats des lots de fabrication de la substance active comprenant les impuretés ;

9 — Directive de la Commission du 20 novembre 2001 modifiant l'annexe I de la directive 91/414/CEE du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques en vue d'y inscrire les substances actives glyphosate et thifensulfuron-méthyle (JO 2001, L 304, p. 14).

10 — Règlement du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil (JO 2009, L 309, p. 1, ci-après le « règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques »).

d) les méthodes d'analyse des impuretés présentes dans la substance active fabriquée, sauf les méthodes d'analyse des impuretés considérées comme importantes sur le plan toxicologique, écotoxicologique et environnemental ;

e) les liens existant entre un producteur ou un importateur et le demandeur ou le titulaire de l'autorisation ;

f) les informations sur la composition complète d'un produit phytopharmaceutique ;

g) le nom et l'adresse des personnes pratiquant des essais sur les vertébrés. »

17. En vertu de son paragraphe 3, l'article 63 du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques s'applique sans préjudice de la directive sur l'information en matière d'environnement.

18. L'article 80 du règlement n° 1107/2009 contient différentes dispositions transitoires, dont celle contenue au paragraphe 5 :

« Les demandes d'autorisation de produits phytopharmaceutiques :

a) au titre de l'article 4 de la directive 91/414/CEE qui sont en cours dans les États membres, ou

b) qui doivent être modifiées ou retirées à la suite d'une inscription à l'annexe I de la directive 91/414/CEE ou à la suite d'une approbation conformément au paragraphe 1 du présent article,

font l'objet, le 14 juin 2011, d'une décision reposant sur le droit national en vigueur avant cette date.

Après cette décision, le présent règlement s'applique. »

19. En vertu de son article 84, paragraphe 1, le règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques est entré en vigueur le vingtième jour suivant sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*, par conséquent le 14 décembre 2009. Il y est cependant également prévu qu'il s'applique à compter du 14 juin 2011.

III – Les faits et la procédure administrative

20. Stichting Greenpeace Nederland et Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) ont demandé à la Commission, le 20 décembre 2010, l'accès à plusieurs documents concernant la première autorisation de mise sur le marché accordée en 2001, en vertu de la directive 91/414, pour le glyphosate en tant que substance active.

21. Après concertation avec la République fédérale d'Allemagne, l'État membre dont les autorités avaient préparé la première autorisation de la Commission, cette dernière a partiellement rejeté la demande le 10 août 2011 (ci-après la « décision litigieuse »). La divulgation des documents refusés porterait atteinte aux intérêts commerciaux des entreprises qui les auraient soumis afin d'obtenir la première autorisation. La Commission a expliqué que la méthode de fabrication du glyphosate serait en principe connue, mais que tel ne serait cependant pas le cas pour les méthodes spécifiques des différents fabricants. Celles-ci pourraient toutefois être déduites des impuretés du produit et de sa composition précise. Il n'y aurait pas d'intérêt public supérieur apparent à la divulgation de ces documents. Les informations contenues ne concerneraient en particulier pas les émissions dans l'environnement.

IV – L'arrêt du Tribunal

22. Stichting Greenpeace Nederland et PAN Europe ont formé recours auprès du Tribunal contre la décision litigieuse.

23. Le Tribunal a annulé la décision litigieuse de la Commission pour autant qu'elle refusait l'accès aux documents qui concernent, premièrement, l'« identité » et la quantité de toutes les impuretés contenues dans la substance active déclarée par chaque entreprise, deuxièmement, les impuretés dans les différents lots et la quantité minimale, la quantité moyenne et la quantité maximale de chacune de ces impuretés, ainsi que, troisièmement, la composition des produits phytopharmaceutiques développés par les entreprises [11].

24. Il a, tout d'abord, constaté que l'article 6, paragraphe 1, du règlement d'Aarhus fonderait une présomption légale que l'intérêt public à la divulgation d'informations qui ont trait aux émissions dans l'environnement primerait sur les intérêts commerciaux au traitement confidentiel. Le Tribunal a ensuite décidé que les informations précitées concernaient les émissions dans l'environnement.

V – Les arguments des parties

25. La Commission a formé, le 17 décembre 2013, un pourvoi contre l'arrêt attaqué. Elle y conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

1) annuler l'arrêt attaqué ;

2) au titre de l'article 61 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, soit statuer elle-même définitivement sur le premier et le troisième moyen, soit renvoyer l'affaire au Tribunal pour qu'il statue sur ces moyens ;

3) condamner les parties défenderesses au pourvoi aux dépens.

26. Stichting Greenpeace Nederland et PAN Europe concluent, quant à elles, à ce qu'il plaise à la Cour :

1) rejeter le pourvoi ;

2) condamner la Commission aux dépens.

27. Le président de la Cour a admis comme parties intervenantes la République fédérale d'Allemagne ainsi que, par ordonnances du 3 mars 2015, la European Crop Protection Association, CropLife International, CropLife America Inc., la National Association of Manufacturers of the United States of America et le American Chemistry Council Inc., le European Chemical Industry Council et la European Crop Care Association. Celles-ci ont participé à la partie écrite de la procédure ainsi que, à l'exception de la République fédérale d'Allemagne, à la partie orale.

28. Lors de l'audience qui s'est tenue le 4 février 2016, le Royaume de Suède est intervenu à la procédure au soutien de Stichting Greenpeace Nederland et de PAN Europe.

11 — Arrêt du 8 octobre 2013, Stichting Greenpeace Nederland et PAN Europe/Commission (T-545/11, EU:T:2013:523, ci-après l'« arrêt attaqué »).

VI – Analyse juridique

29. La Commission s'oppose, dans son pourvoi, à l'interprétation faite par le Tribunal de l'article 6, paragraphe 1, première phrase, du règlement d'Aarhus. D'après cette « clause relative aux émissions », il existe, s'agissant de la protection des secrets d'affaire, un intérêt public supérieur à la divulgation des informations lorsque les informations réclamées ont trait aux émissions dans l'environnement.

30. Le Tribunal suit cependant en grande partie l'interprétation que nous avions déjà défendue dans mes conclusions présentées dans l'affaire Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-266/09, EU:C:2010:546) quant à l'interprétation de l'article 4, paragraphe 2, quatrième phrase, de la directive sur l'information en matière d'environnement. Cette disposition contient une clause relative aux émissions correspondant à l'article 6, paragraphe 1, première phrase, du règlement d'Aarhus. D'après l'opinion que nous avions défendue à l'époque, tant les informations relatives au rejet de substances en tant que tel que les informations sur les effets d'un tel rejet doivent être considérées comme des informations sur les émissions dans l'environnement [12]. La Cour ne s'est, quant à elle, pas encore prononcée sur cette question.

31. Nous souhaitons donc préciser dès maintenant que les objections soulevées par la Commission en tant que première et troisième branches du moyen du pourvoi ne nous convainquent pas. La première branche concerne le lien systématique entre les différentes dispositions du droit d'accès aux documents reposant sur le règlement n° 1049/2001, le règlement d'Aarhus et l'article 4, paragraphe 4, de la convention d'Aarhus (voir plus loin, sous A). La troisième branche concerne la mise en balance des différents droits fondamentaux et de l'accord ADPIC (voir plus loin, sous B).

32. La deuxième branche du pourvoi qui a pour objet les règles sectorielles spécifiques du régime phytosanitaire nous contraint, en revanche, à revoir ma position dans la mesure où la Commission invoque des dispositions du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques qui, pour des raisons de temps, n'avaient pas fait l'objet de l'affaire Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-266/09, EU:C:2010:546) (voir plus loin, sous C).

A – Sur le lien systématique entre les règles d'accès

33. Allant à l'encontre de l'article 169, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour de justice, la Commission n'indique pas avec précision les points de l'arrêt attaqué qu'elle conteste par la première branche de son moyen de pourvoi. Elle cite, certes, à la fin de ses développements quelques points, à savoir les points 53, 57, 69 et 71, mais ce renvoi ne sert qu'à illustrer les prétendues faiblesses de l'approche suivie par le Tribunal. La lecture attentive de l'argumentation de la Commission et de l'arrêt attaqué permet cependant de voir où la Commission veut en venir. La Cour ne devrait donc pas rejeter cette branche du moyen de pourvoi comme étant irrecevable.

1. Sur l'effet pratique de la protection des secrets d'affaires

34. La Commission s'appuie sur le fait que toute substance est rejetée à un moment ou à un autre dans l'environnement. Elle défend, par conséquent, le point de vue selon lequel la présomption quant à l'existence d'un intérêt public supérieur à la divulgation des informations concernant les émissions dans l'environnement devrait être entendue de manière étroite. Dans le cas contraire, l'effet pratique des exceptions au droit d'accès aux informations qui s'effacent nécessairement à l'égard de cet intérêt supérieur disparaîtrait. La Commission souhaiterait donc limiter la présomption aux informations relatives aux émissions effectives que rejettent certaines installations.

12 — Voir points 93 à 95 des conclusions que nous avons présentées le 23 septembre 2010 dans l'affaire Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-266/09, EU:C:2010:546).

35. Il convient d'admettre, en faveur de cette opinion, que tout lien entre une information et le rejet de substances dans l'environnement ne saurait déjà conduire à l'application de la clause relative aux émissions. Il doit au contraire s'agir d'informations relatives au rejet en tant que tel [13]. Cela recouvre toutefois les informations qui concernent les conséquences du rejet comme les études relatives aux résidus d'un produit phytopharmaceutique [14]. Ces informations concernent en effet les caractéristiques des substances rejetées.

36. Si l'on comprend la clause relative aux émissions ainsi, l'exception au profit des secrets d'affaires n'est, contrairement à ce que soutient la Commission, pas privée de tout contenu. Elle peut en principe continuer à s'appliquer aux informations qui concernent le traitement des substances avant qu'elles ne soient rejetées. L'application de la clause relative aux émissions n'entre en ligne de compte que dans la mesure où ces informations permettent de tirer des conclusions quant aux caractéristiques de la substance rejetée.

2. Sur l'application de la clause relative aux émissions aux émissions « hypothétiques »

37. Renvoyant à mes conclusions dans l'affaire Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:613), la Commission affirme, en outre, que la clause relative aux émissions ne couvre que les émissions effectives et non les émissions hypothétiques. Or, les informations en cause ne porteraient pas sur des émissions effectives.

38. Il est vrai que, dans ces conclusions, nous avions considéré que la protection de la confidentialité des informations commerciales ne s'arrête que lorsque les substances concernées par les informations confidentielles sont rejetées [15].

39. Par ailleurs, la notion d'« informations environnementales » requiert déjà elle-même, en cas d'émissions, que celles-ci aient ou soient susceptibles d'avoir des incidences sur les éléments de l'environnement au sens de l'article 2, point 1, sous a), de la directive sur l'information en matière d'environnement. Si une incidence a un caractère tout au plus hypothétique, elle est d'emblée exclue du champ d'application de la directive.

40. On doit dès lors concéder à la Commission le fait que les informations relatives aux émissions hypothétiques ne relèvent pas de la clause relative aux émissions.

41. Toutefois, les produits phytopharmaceutiques autorisés sont généralement rejetés conformément à leur destination. On peut donc partir du principe que les informations concernant leur autorisation ne portent pas sur des émissions hypothétiques.

3. Sur la limitation aux émissions provenant des installations

42. La Commission souhaiterait enfin entièrement exclure le rejet de produits phytopharmaceutiques de la clause relative aux émissions en limitant cette dernière aux émissions provenant d'installations.

43. Cette position ne trouve aucun fondement dans le libellé du règlement d'Aarhus, car celui-ci ne restreint pas la notion d'« émissions » aux installations et il ne fait pas référence à d'autres directives où une telle restriction aurait lieu.

13 — Voir point 93 des conclusions que nous avons présentées le 23 septembre 2010 dans l'affaire Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-266/09, EU:C:2010:546). Voir, également, points 73 et 74 des conclusions que nous avons présentées le 14 octobre 2010 dans l'affaire Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:613).

14 — Voir point 93 des conclusions que nous avons présentées le 23 septembre 2010 dans l'affaire Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-266/09, EU:C:2010:546).

15 — Voir points 73 et 74 des conclusions que nous avons présentées le 14 octobre 2010 dans l'affaire Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:613).

44. La Commission appuie la limitation de la clause relative aux émissions aux émissions provenant des installations sur le guide d'application de la convention d'Aarhus. Celui-ci proposait tout d'abord de recourir à la définition de l'article 2, point 5, de la directive 96/61/CE [16] dans le cadre de l'application de la clause relative aux émissions de la convention d'Aarhus [17]. Dans la deuxième édition [18], il fait désormais référence à la définition des émissions de l'article 3, point 4, de la directive 2010/75/UE [19] qui est identique. Les deux définitions limitent la notion d'« émissions » aux rejets provenant d'installations.

45. Le guide d'application de la convention d'Aarhus peut certes être considéré comme un document explicatif, susceptible, le cas échéant, d'être pris en considération, parmi d'autres éléments pertinents, aux fins d'interpréter cette convention. Les analyses qu'il contient n'ont cependant aucune force obligatoire et ne sont pas revêtues de la portée normative qui s'attache aux stipulations de la convention d'Aarhus [20].

46. Il convient de souligner, aux fins de la présente question, que le guide d'application ne fournit aucune raison qui justifierait le fait que la définition de la directive PRIP et de la directive relative aux émissions industrielles doive précisément prévaloir. On pourrait, notamment, également utiliser la définition de l'article 2, point 8, de la directive 2004/35/CE [21], qui ne fait pas référence à une installation comme source des émissions, mais les attribue uniquement à des activités humaines.

47. Il n'existe pas non plus de rapport particulier entre la directive PRIP ou la directive relative aux émissions industrielles et le droit d'accès aux informations environnementales, qui justifierait de reprendre justement la définition des émissions liée à une installation. Il est vrai que la directive PRIP et les passages correspondants de la directive relative aux émissions industrielles contribuent à la mise en œuvre de la convention d'Aarhus [22]. Les dispositions de cette convention, qui se rapportent à des installations, ont toutefois un domaine d'application sensiblement plus restreint que le droit d'accès aux informations environnementales.

48. En outre, un examen approfondi de la clause relative aux émissions de l'article 4, paragraphe 4, sous d), de la convention d'Aarhus montre qu'une restriction aux émissions provenant d'installations est même incompatible avec sa finalité. En effet, ces dispositions prévoient que les informations sur les émissions qui sont pertinentes pour la protection de l'environnement doivent être divulguées. La question de savoir si ces émissions émanent d'installations n'a pas de pertinence s'agissant de la question de savoir si elles sont importantes pour leurs effets sur l'environnement. Que l'on pense seulement aux émissions liées aux transports [23]. Par conséquent, le guide d'application constate également, juste avant de renvoyer à la définition des émissions de la directive relative aux émissions industrielles, que toute information relative à des émissions devrait en principe relever de la clause relative aux émissions de la convention [24].

16 — Directive du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (JO 1996, L 257, p. 26, ci-après la « directive PRIP »).

17 — Stec, S., Casey-Lefkowitz, S., et Jendrośka, J., *The Aarhus Convention : An Implementation Guide*, Nations unies, New York, Genève, 2000, p. 60 (p. 76 de la version en langue française).

18 — Voir Ebbesson, J., Gaugitsch, H., Miklau, M., Jendrośka, J., Stec, S., et Marshall, F., *The Aarhus Convention : An Implementation Guide*, 2e éd., Nations unies, Genève, 2014, p. 88.

19 — Directive du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) (JO 2010, L 334, p. 17, ci-après la « directive relative aux émissions industrielles »).

20 — Arrêts du 14 février 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, point 36), ainsi que du 16 février 2012, Solvay e.a. (C-182/10, EU:C:2012:82, point 27).

21 — Directive du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux (JO 2004, L 143, p. 56).

22 — Voir considérant 27 de la directive relative aux émissions industrielles.

23 — Voir, point 90 de des conclusions que nous avons présentées le 23 septembre 2010 dans l'affaire Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-266/09, EU:C:2010:546).

24 — Voir Ebbesson e.a., op. cit. (note 18), p. 88.

49. Cet argument ne saurait par conséquent convaincre.

B – Sur les droits fondamentaux et sur l'accord ADPIC

50. Par la troisième branche du moyen de pourvoi, la Commission critique la prise en compte insuffisante, aux points 44 et 45 de l'arrêt attaqué, des droits fondamentaux des entreprises concernées et de l'accord ADPIC. Le Tribunal y a refusé d'interpréter la clause relative aux émissions conformément aux droits fondamentaux et à l'accord ADPIC, contrairement à son libellé. La formulation de ce passage, quelque peu sèche au premier abord, suit d'ailleurs l'exemple de la Cour dans l'affaire Interseroh Scrap and Metals Trading où il s'agissait de savoir si les obligations d'information dans le domaine du transport de déchets devaient être restreintes en raison des secrets d'affaires [25].

51. La critique que la Commission adresse à ce point repose sur une lecture erronée de l'arrêt attaqué. En effet, dans ces développements, le Tribunal affirme uniquement que la clause relative aux émissions fonde la présomption légale d'un intérêt supérieur à la divulgation d'informations qui ont trait aux émissions dans l'environnement. La Commission ne remet pas en cause cette présomption, mais s'oppose simplement à la portée que le Tribunal attribue à la clause relative aux émissions [26]. Dans ce contexte, aux points 47 à 76 de l'arrêt attaqué, le Tribunal n'évoque cependant ni l'interprétation conforme aux droits fondamentaux ni l'accord ADPIC. Il pourrait, certes, s'agir là d'une erreur de droit, mais la Commission ne la critique que tout au plus implicitement.

52. Sur le fond, cette critique (implicite) ne saurait toutefois prospérer. En effet, l'intérêt du public d'apprendre comment ce dernier peut être affecté par les émissions, et, en particulier, quels risques existent pour la santé des personnes et l'environnement, prime en règle générale sur les intérêts commerciaux des entreprises qui profitent des rejets.

53. L'éventuelle protection de ces intérêts par les droits fondamentaux [27] ou l'article 39 de l'accord ADPIC n'y change rien. Ces droits peuvent, en effet, être restreints au profit d'intérêts supérieurs [28].

54. Si la nécessaire mise en balance des intérêts devait être effectuée lors de chaque demande d'accès, il faudrait s'attendre à ce que les entreprises concernées défendent leurs intérêts avec un grand engagement. Cela pourrait entraîner de gros efforts pour les autorités compétentes et il est à craindre que de telles informations ne seraient divulguées qu'après de longs et coûteux litiges. Un tel risque devrait faire renoncer la plupart des personnes intéressées. Afin de prévenir ces désavantages, le législateur a pu anticiper cette mise en balance lors de l'adoption de la clause relative aux émissions.

25 — Arrêt du 29 mars 2012, Interseroh Scrap and Metals Trading (C-1/11, EU:C:2012:194, point 44).

26 — Voir points 29 et 30 ainsi que 34 des présentes conclusions.

27 — Voir arrêts du 14 février 2008, Varec (C-450/06, EU:C:2008:91, point 49), et du 29 mars 2012, Interseroh Scrap and Metals Trading (C-1/11, EU:C:2012:194, point 43), ainsi que, sur la protection des droits de propriété intellectuelle, Cour EDH, 11 janvier 2007, Anheuser-Busch Inc. c. Portugal, CE:ECHR:2007:0111JUD007304901, § 72.

28 — Voir arrêts du 23 octobre 2012, Nelson e.a. (C-581/10 et C-629/10, EU:C:2012:657, point 81), ainsi que du 15 janvier 2013, Križan e.a. (C-416/10, EU:C:2013:8, points 113 à 115) ; voir également point 95 des conclusions que nous avons présentées le 23 septembre 2010 dans l'affaire Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-266/09, EU:C:2010:546).

55. Il est vrai que cette manière de procéder ne permet plus une mise en balance des intérêts en conflit dans chaque cas individuel. Un tel procédé n'est cependant pas étranger au droit de l'Union sur l'accès aux documents. La Cour a, au contraire, déjà renoncé à maintes occasions à un examen du cas individuel et reconnu des présomptions générales [29]. Ces présomptions concernaient, certes, à chaque fois un refus d'accès, mais des présomptions en faveur de l'accès doivent de la même manière être possibles.

C – Sur le régime phytosanitaire

56. Par la deuxième branche du moyen de pourvoi, la Commission conteste les points 38, 40 et 41 de l'arrêt attaqué. Le Tribunal n'y aurait pas suffisamment pris en compte le lien entre le droit d'accès aux documents, en particulier la clause relative aux émissions, et les dispositions particulières du régime phytosanitaire.

57. Cet argument souffre lui aussi du défaut déjà évoqué d'une lecture erronée de l'arrêt attaqué. La Commission critique, en effet, le fait que le Tribunal n'a pas tenu compte du lien entre la clause relative aux émissions et les dispositions particulières du régime phytosanitaire lorsque, aux points 47 à 76 de l'arrêt attaqué, il a déterminé la portée de la clause relative aux émissions.

58. Pour autant que les dispositions particulières du régime phytosanitaire ont été évoquées dans l'affaire Stichting Natuur en Milieu e.a., à savoir, en particulier, en ce qui concerne l'article 14 de la directive sur les produits phytopharmaceutiques, nous demeurons convaincue que ces dispositions ne remettent pas en cause l'application de la clause relative aux émissions. La clause relative aux émissions doit au contraire être également prise en compte dans le cadre de l'article 14 de la directive sur les produits phytopharmaceutiques [30].

59. Cette disposition ne protège, en effet, les secrets d'affaires que sous réserve de la directive sur l'information en matière d'environnement qui contient une clause comparable relative aux émissions que les États membres doivent respecter. La clause relative aux émissions qui s'applique aux institutions de l'Union ne saurait cependant être interprétée différemment. Il convient, par ailleurs, de noter que les deux clauses relatives aux émissions ont été adoptées bien après la directive sur les produits phytopharmaceutiques.

60. Le règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques, qui a été adopté après la clause relative aux émissions, modifie cependant la situation juridique, car l'article 63, paragraphe 2, de ce règlement établit une liste d'informations dont la divulgation porterait atteinte à la protection des intérêts commerciaux. En font partie les indications sur la composition complète d'un produit phytopharmaceutique, sur les impuretés de la substance active, à l'exception des impuretés qui sont considérées comme importantes du point de vue toxologique, écotoxologique ou environnemental, ainsi que les résultats des lots de substances actives produits comprenant les impuretés [article 63, paragraphe 2, sous b), c) et f)]. Il s'agit précisément des informations qui font l'objet du présent litige.

29 — Arrêts du 29 juin 2010, Commission/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376, point 61) ; du 21 septembre 2010, Suède e.a./API et Commission (C-514/07 P, C-528/07 P et C-532/07 P, EU:C:2010:541, point 94), ainsi que du 28 juin 2012, Commission/Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394, point 64). Voir, également, ordonnance du 30 janvier 2015, Commission /Éditions Odile Jacob (C-553/10 P et C-554/10 P, EU:C:2012:682, point 123), ainsi qu'arrêt du 14 novembre 2013, LPN et Finlande/Commission (C-514/11 P et C-605/11 P, EU:C:2013:738, point 49).

30 — Voir points 81 et 82 des conclusions que nous avons présentées le 23 septembre 2010 dans l'affaire Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-266/09, EU:C:2010:546).

61. Le règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques est, dans le cas d'espèce, bien applicable. En effet, aux termes de son article 84, paragraphe 1, il s'applique depuis le 14 décembre 2011, ce que confirme la disposition transitoire de l'article 80, paragraphe 5, dudit règlement pour les procédures d'autorisation et de modification en cours. La décision litigieuse n'a, quant à elle, été adoptée que le 10 août 2011.

62. Sur le plan formel, la liste des informations dignes de protection au titre de l'article 63, paragraphe 2, du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques ne fait pas obstacle à l'application de la clause relative aux émissions.

63. Premièrement, en vertu de l'article 63, paragraphe 3, du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques, la liste s'applique sans préjudice de la directive sur l'information en matière d'environnement qui contient elle aussi la clause relative aux émissions. Elle devrait donc également s'appliquer sans préjudice du règlement nº 1049/2001 en combinaison avec le règlement d'Aarhus, ces deux textes ne faisant que transposer aux institutions la directive sur l'information en matière d'environnement.

64. Deuxièmement, la liste précise simplement quelles informations relèvent de la protection de certaines dérogations au droit d'accès. Elle est donc sans préjudice de la question de savoir si ces informations doivent quand même être divulguées en raison d'intérêts publics supérieurs. C'est précisément cette question qui est régie par la clause relative aux émissions s'agissant d'informations relatives à des émissions dans l'environnement dans le sens de la présomption légale d'un intérêt public supérieur.

65. Toutefois, une approche aussi formelle ne tiendrait pas compte du fait que le législateur devait savoir, en établissant la liste, que ces informations ont un rapport avec l'approbation de produits phytopharmaceutiques. S'il était parti du principe que les informations relatives à la procédure d'approbation relèvent de la clause relative aux émissions parce que les produits phytopharmaceutiques ont vocation à être rejetés dans l'environnement, il aurait établi une liste d'informations particulièrement sensibles qui serait dépourvue de tout effet pratique. En effet, la présomption d'un intérêt public supérieur à la divulgation s'appliquerait toujours à ces informations. Toutefois, comme la Commission le souligne à juste titre, on ne saurait présumer que le législateur a entendu adopter une réglementation pratiquement dépourvue d'efficacité.

66. Par conséquent, on doit considérer que le législateur a implicitement réévalué la mise en balance qui avait été opérée entre les droits fondamentaux et les principes concernés, et qu'il a dès lors restreint la portée de la clause relative aux émissions.

67. Cette réévaluation maintient en particulier la confidentialité des informations relatives à la composition complète du produit phytopharmaceutique et aux impuretés contenues dans la substance active. Comme la Commission l'a expliqué lors du rejet de la demande d'accès [31], ces informations sont surtout sensibles parce qu'elles permettent de tirer des conclusions sur la méthode de fabrication et facilitent donc la contrefaçon. Par conséquent, cette réévaluation du législateur correspond à la mise en balance des intérêts opérée par la Cour dans l'arrêt ABNA e.a. [32].

68. Ainsi, la clause relative aux émissions ne saurait-elle s'appliquer aux informations énumérées à l'article 63, paragraphe 2, du règlement relatif aux produits phytopharmaceutiques. Il y a donc lieu de se prononcer sur l'accès à ces informations en application de l'article 4, paragraphe 2, du règlement nº 1049/2001, et de l'article 6, paragraphe 1, du règlement d'Aarhus, sur la base d'une mise en balance des intérêts dans le cas d'espèce.

31 — Voir point 21 des présentes conclusions.

32 — Arrêt du 6 décembre 2005, ABNA e.a. (C-453/03, C-11/04, C-12/04 et C-194/04, EU:C:2005:741, points 82 et 83).

69. Le Tribunal a donc incorrectement déterminé la portée de la clause relative aux émissions lorsqu'il a constaté, au point 75 de l'arrêt attaqué, qu'elle couvrait les informations sur les impuretés de la substance active et la composition du produit phytopharmaceutique développé par les entreprises.

70. Le Tribunal aurait dû au contraire exclure ces informations du champ d'application de la clause relative aux émissions et il aurait donc dû rejeter le deuxième moyen. L'arrêt attaqué doit par conséquent être annulé.

D – Sur le recours devant le Tribunal

71. En vertu de l'article 61, paragraphe 1, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, celle-ci annule la décision du Tribunal lorsque le pourvoi est fondé. Elle peut alors soit statuer elle-même définitivement sur le litige, lorsque celui-ci est en état d'être jugé, soit renvoyer l'affaire devant le Tribunal pour qu'il statue.

72. Stichting Greenpeace et PAN Europe ont soulevé deux moyens que le Tribunal n'a pas examinés. Par le premier moyen, ces parties contestent le fait que la Commission ait adopté la position de rejet de la République fédérale d'Allemagne refusant la divulgation des documents en question. Le troisième moyen conteste le fait que la Commission n'ait pas vérifié la mise en danger concrète des intérêts commerciaux des entreprises concernées par la divulgation des documents en question.

73. Les deux questions n'ont pas fait l'objet de la procédure devant la Cour et n'ont, en particulier, pas été évoquées lors de l'audience. Le Tribunal a, par ailleurs, consulté les documents litigieux, ce que la Cour n'a pas fait.

74. Nous considérons, par conséquent, que le litige n'est pas en l'état d'être jugé.

75. Dans l'hypothèse où la Cour devait néanmoins statuer définitivement sur le recours, nous estimons, en liaison avec le troisième moyen, qu'un aspect que la Commission n'a pas évoqué dans sa décision sur le refus d'accorder l'accès est important. Les données en question étaient, en effet, au moment de la décision litigieuse de la Commission, vieilles de plus de 20 ans. Il est donc permis de douter qu'elles puissent encore permettre de tirer des conclusions quant aux méthodes de production actuellement pertinentes utilisées par les fabricants concernés. Entre-temps, les concurrents ont pu, à l'aide du produit effectivement vendu, longuement examiner sa composition et les impuretés, et en déduire les méthodes de production. L'objection soulevée par Stichting Greenpeace et PAN Europe dans leur troisième moyen nous semble donc tout à fait plausible.

VII – Conclusion

76. Nous proposons donc à la Cour de statuer comme suit :

1) L'arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 8 octobre 2013, Stichting Greenpeace Nederland et PAN Europe/Commission (T-545/11, EU:T:2013:523), est annulé.

2) Le deuxième moyen du recours en annulation avancé par Stichting Greenpeace Nederland et Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) est rejeté.

3) L'affaire est renvoyée au Tribunal pour qu'il statue sur le premier et le troisième moyen.

4) Les dépens sont réservés.