CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M^ME JULIANE KOKOTT
présentées le 14 octobre 2010 [1]

I — Introduction

1. La présente demande de renvoi préjudiciel a pour objet l'accès aux informations relatives à la vente de droits d'émission. Les informations litigieuses sont enregistrées dans des registres qui relèvent du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre en vertu de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 octobre 2003, établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil, conformément aux mécanismes de projet du protocole de Kyoto [2].

2. Il convient tout d'abord de clarifier s'il s'agit à cet égard d'informations environnementales au sens de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil, du 28 janvier 2003, concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil [3] (ci-après la «directive sur l'information environnementale»).

3. Par ailleurs, il y a lieu d'examiner le rapport existant entre la directive sur l'information environnementale et le règlement (CE) n° 2216/2004 de la Commission, du 21 décembre 2004, concernant un système de registres normalisé et sécurisé conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil et à la décision n° 280/2004/CE du Parlement européen et du Conseil [4]. Il existe un doute quant à la question de savoir si les dispositions restrictives du règlement relatif à la divulgation des informations en cause écartent la directive en tant que lex specialis ou si, à tout le moins, elles affectent l'application de la directive.

II — Le cadre juridique

A — *L'accès à l'information environnementale*

4. Au niveau international, l'Union européenne s'est engagée par la convention sur

1 — Langue originale: l'allemand.

2 — JO L 275, p. 32, telle que modifiée par la directive 2004/101/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 octobre 2004 (JO L 338, p. 18, ci-après la «directive 2003/87»).

3 — JO L 41, p. 26.

4 — JO L 386, p. 1.

l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement [5] (ci-après la «convention d'Aarhus»), signée par la Communauté européenne le 25 juin 1998 à Aarhus (Danemark) [6], de garantir l'accès à l'information environnementale.

5. D'éventuelles restrictions au droit d'accès figurent, notamment, à l'article 4, paragraphe 4, de la convention d'Aarhus:

«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;

e) les droits de propriété intellectuelle;

f) le caractère confidentiel des données et/ou des dossiers personnels concernant une personne physique si cette personne n'a pas consenti la divulgation de ces informations au public, lorsque le caractère confidentiel de ce type d'information est prévu par le droit interne;

[…]

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

6. La directive sur l'information environnementale transpose la convention d'Aarhus pour l'Union. L'article 2 définit notamment la notion d'information environnementale:

«Aux fins de la présente directive, on entend par:

1. 'information environnementale': toute information disponible sous forme écrite, visuelle, sonore, électronique ou toute autre forme matérielle, concernant:

a) l'état des éléments de l'environnement, tels que l'air et l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, les paysages et les sites naturels y compris les biotopes humides, les

5 — JO 2005, L 124, p. 4.

6 — Ratifiée par la décision 2005/370/CE du Conseil, du 17 février 2005 (JO L 124, p. 1).

zones côtières et marines, la diversité biologique et ses composantes, y compris les organismes génétiquement modifiés, ainsi que l'interaction entre ces éléments;

b) des facteurs, tels que les substances, l'énergie, le bruit, les rayonnements ou les déchets, y compris les déchets radioactifs, les émissions, les déversements et autres rejets dans l'environnement, qui ont ou sont susceptibles d'avoir des incidences sur les éléments de l'environnement visés au point a);

c) les mesures (y compris les mesures administratives), telles que les politiques, les dispositions législatives, les plans, les programmes, les accords environnementaux et les activités ayant ou susceptibles d'avoir des incidences sur les éléments et les facteurs visés aux points a) et b), ainsi que les mesures ou activités destinées à protéger ces éléments;

d) les rapports sur l'application de la législation environnementale;

e) les analyses coût-avantages et autres analyses et hypothèses économiques utilisées dans le cadre des mesures et activités visées au point c), et

f) l'état de la santé humaine, la sécurité, y compris, le cas échéant, la contamination de la chaîne alimentaire, et les conditions de vie des personnes, les sites culturels et les constructions, pour autant qu'ils soient ou puissent être altérés par l'état des éléments de l'environnement visés au point a), ou, par l'intermédiaire de ces éléments, par l'un des facteurs, mesures ou activités visés aux points b) et c);

[…]»

7. L'article 3, paragraphe 1, de la directive sur l'information environnementale régit le droit d'accès à l'information environnementale:

«Les États membres veillent à ce que les autorités publiques soient tenues, conformément à la présente directive, de mettre à la disposition de tout demandeur, et sans que celui-ci soit obligé de faire valoir un intérêt, les informations environnementales qu'elles détiennent ou qui sont détenues pour leur compte.»

8. L'article 4, paragraphe 2, de cette même directive prévoit des dérogations et stipule:

«Les États membres peuvent prévoir qu'une demande d'informations environnementales peut être rejetée lorsque la divulgation des informations porterait atteinte:

a) à la confidentialité des délibérations des autorités publiques, lorsque cette confidentialité est prévue en droit;

b) aux relations internationales, à la sécurité publique ou à la défense nationale;

c) à la bonne marche de la justice, à la possibilité pour toute personne d'être jugée équitablement ou à la capacité d'une autorité publique de mener une enquête à caractère pénal ou disciplinaire;

d) à la confidentialité des informations commerciales ou industrielles, lorsque cette confidentialité est prévue par le droit national ou communautaire afin de protéger un intérêt économique légitime, y compris l'intérêt public lié à la préservation de la confidentialité des statistiques et du secret fiscal;

e) à des droits de propriété intellectuelle;

f) à la confidentialité des données à caractère personnel et/ou des dossiers concernant une personne physique si cette personne n'a pas consenti à la divulgation de ces informations au public, lorsque la confidentialité de ce type d'information est prévue par le droit national ou communautaire;

g) aux intérêts ou à la protection de toute personne qui a fourni les informations demandées sur une base volontaire sans y être contrainte par la loi ou sans que la loi puisse l'y contraindre, à moins que cette personne n'ait consenti à la divulgation de ces données;

h) à la protection de l'environnement auquel se rapportent ces informations, telles que la localisation d'espèces rares.

Les motifs de refus visés aux paragraphes 1 et 2 sont interprétés de manière restrictive, en tenant compte dans le cas d'espèce de l'intérêt que présenterait pour le public la divulgation de l'information. Dans chaque cas particulier, l'intérêt public servi par la divulgation est mis en balance avec l'intérêt servi par le refus de divulguer. Les États membres ne peuvent, en vertu du paragraphe 2, points a), d), f), g) et h), prévoir qu'une demande soit rejetée lorsqu'elle concerne des informations relatives à des émissions dans l'environnement.

[…]»

B — *Les réglementations relatives à l'échange de quotas d'émission*

9. L'Union est partie contractante à l'accord-cadre des Nations unies sur les changements climatiques [7] conclu en juin 1992 à Rio de Janeiro et au protocole de Kyoto qui en résulte [8]. L'objectif de ce protocole est de réduire le total des émissions des gaz à effet de serre d'au moins 5 % par rapport au niveau de ces émissions pour l'année 1990 au cours de la période allant de 2008 à 2012. L'engagement global pris par l'Union et ses États membres au titre du protocole de Kyoto porte sur une réduction totale des émissions de gaz à effet de serre de 8 % par rapport au niveau de ces émissions pour l'année 1990 durant la période d'engagement susmentionnée.

10. Un élément de la stratégie de mise en œuvre de ces obligations est la directive 2003/87. Le système mis en place consiste à accorder aux opérateurs dans certaines branches de l'économie des droits limités d'émission de gaz à effet de serre. Ces derniers peuvent exercer ces droits ou les transférer à d'autres opérateurs si ceux-ci souhaitent rejeter des quantités plus importantes de gaz à effet de serre que celles qui leur sont dévolues.

11. L'article 19 de la directive 2003/87 contient les dispositions de base régissant le registre des droits d'émission:

«1. Les États membres prévoient l'établissement et le maintien d'un registre afin de tenir une comptabilité précise des quotas délivrés, détenus, transférés et annulés. Les États membres peuvent gérer leurs registres dans un système consolidé avec un ou plusieurs autres États membres.

2. Toute personne peut détenir des quotas. Le registre est accessible au public et comporte des comptes séparés pour enregistrer les quotas détenus par chaque personne à laquelle et de laquelle des quotas sont délivrés ou transférés.

3. Aux fins de la mise en œuvre de la présente directive, la Commission adopte, conformément à la procédure visée à l'article 23, paragraphe 2, un règlement relatif à un système de registres normalisé et sécurisé à établir sous la forme de bases de données électroniques normalisées, contenant des éléments de données communs qui permettent de suivre la délivrance, la détention, le transfert et l'annulation de quotas, de garantir l'accès du public et la confidentialité en tant que de besoin et

7 — JO L 33, p. 13. Accord-cadre ratifié par la décision 94/69/CE du Conseil, du 15 décembre 1993, concernant la conclusion de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (JO 1994, L 33, p. 11).

8 — JO L 130, p. 4. Protocole ratifié par la décision 2002/358/CE du Conseil, du 25 avril 2002, relative à l'approbation, au nom de la Communauté européenne, du protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et l'exécution conjointe des engagements qui en découlent (JO L 130, p. 1).

de s'assurer qu'il n'y ait pas de transferts incompatibles avec les obligations résultant du protocole de Kyoto. […]».

12. En outre, l'article 20 de la directive 2003/87 prévoit un contrôle à l'échelle communautaire des transactions:

«1. La Commission désigne un administrateur central chargé de tenir un journal indépendant des transactions dans lequel sont consignés les quotas délivrés, transférés et annulés.

2. L'administrateur central effectue, par le journal indépendant des transactions, un contrôle automatisé de chaque transaction enregistrée, afin de vérifier que la délivrance, le transfert et l'annulation de quotas ne sont entachés d'aucune irrégularité.

3. Si le contrôle automatisé révèle des irrégularités, l'administrateur central informe le ou les États membres concernés, qui n'enregistrent pas les transactions en question, ni aucune transaction ultérieure portant sur les quotas concernés, jusqu'à ce qu'il soit remédié aux irrégularités».

13. L'accès aux informations fait l'objet du treizième considérant et de l'article 17 de la directive 2003/87:

«(13) Afin de garantir la transparence, le public devrait avoir accès aux informations relatives à l'allocation de quotas et aux résultats de la surveillance des émissions, les seules restrictions étant celles prévues par la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil, du 28 janvier 2003, concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement.»

«Article 17

Accès à l'information

Les décisions relatives à l'allocation de quotas, les informations relatives aux activités de projets auxquelles un État membre participe ou auxquelles il autorise des entités publiques ou privées à participer et les rapports sur les émissions requis conformément à l'autorisation d'émettre des gaz à effet de serre et qui sont détenus par l'autorité compétente sont mis à la disposition du public conformément à la directive [sur l'information environnementale].»

14. Sur la base de la directive 2003/87 ainsi que de la décision 280/2004/CE [9], la Commission a adopté le règlement nº 2216/2004. Selon l'article 3 dudit règlement, chaque État membre et la Commission établissent un registre au sens de l'article 19 de la directive 2003/87. Le registre français est géré par la Caisse des dépôts et consignations.

15. L'article 8, paragraphe 3, du règlement nº 2216/2004 régit la responsabilité concernant les registres:

«Les États membres et la Commission conservent la responsabilité et l'autorité en dernier ressort quant à la gestion et à la tenue de leurs registres.»

16. L'article 9 du même règlement régit la communication d'informations:

«1. Chaque administrateur de registre met à la disposition des destinataires indiqués à l'annexe XVI, les informations prévues dans ladite annexe, et selon la fréquence indiquée dans cette même annexe, d'une manière transparente et organisée, via le site web de son registre. Les administrateurs de registre ne publient pas d'autres informations contenues dans le registre.

2. L'administrateur central met à la disposition des destinataires indiqués à l'annexe XVI, les informations prévues dans ladite annexe, et selon la fréquence indiquée dans cette même annexe, d'une manière transparente et organisée, via le site web du journal des transactions communautaire indépendant. L'administrateur central ne publie pas d'autres informations contenues dans le journal des transactions communautaire indépendant.

3. Chaque site web permet aux destinataires des rapports indiqués à l'annexe XVI d'y effectuer des recherches à l'aide d'outils de recherche.

4. Chaque administrateur de registre est responsable de l'exactitude des informations provenant de son registre et mises à disposition via le site web du journal des transactions communautaire indépendant.

5. Ni le journal des transactions communautaire indépendant, ni les registres ne demandent aux titulaires de comptes de communiquer des informations tarifaires concernant les quotas ou les unités de Kyoto.»

17. L'article 10 du règlement nº 2216/2004 concerne la confidentialité des informations enregistrées dans le registre:

«1. Toutes les informations, y compris les avoirs de tous les comptes et toutes les transactions réalisées, détenues dans les registres

9 — Décision du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 relative à un mécanisme pour surveiller les émissions de gaz à effet de serre dans la Communauté et mettre en œuvre le protocole de Kyoto (JO L 49, p. 1).

et le journal des transactions communautaire indépendant, sont considérées comme confidentielles à toutes fins autres que la mise en œuvre des exigences du présent règlement, de la directive 2003/87/CE ou de la législation nationale.

2. Les informations détenues dans les registres ne peuvent être utilisées sans l'accord préalable du titulaire du compte concerné, excepté pour gérer et tenir lesdits registres conformément aux dispositions du présent règlement.

3. Chaque autorité compétente et chaque administrateur de registre n'effectuent des processus concernant les quotas, les émissions vérifiées, les comptes ou les unités de Kyoto que lorsque l'exercice de leurs fonctions d'autorité compétente ou d'administrateur de registre l'exige.»

18. Les points 11 et 12 de l'annexe XVI dudit règlement prévoient ce qui suit pour ce qui est des informations sur les transactions portant sur les droits d'émission:

«11. L'administrateur central affiche et met à jour les informations visées au paragraphe 12 concernant le système de registres dans la zone publique du site web du journal des transactions communautaire indépendant, en observant le calendrier spécifié.

12. Les informations suivantes concernant chaque transaction achevée qui intéresse le système de registres pour l'année X sont affichées à partir du 15 janvier de l'année (X+5):

a) code d'identification de compte du compte d'origine: le code attribué au compte, constitué des éléments indiqués à l'annexe VI;

b) code d'identification de compte du compte de destination: le code attribué au compte, constitué des éléments indiqués à l'annexe VI;

c) nom du titulaire de compte du compte d'origine: le titulaire du compte (personne, exploitant, Commission, État membre);

d) nom du titulaire de compte du compte de destination: le titulaire du compte (personne, exploitant, Commission, État membre);

e) quotas ou unités de Kyoto impliqués dans la transaction, présentés par code d'identification d'unité constitué des éléments indiqués à l'annexe VI;

f) code d'identification de transaction: le code attribué à la transaction, constitué des éléments indiqués à l'annexe VI;

g) la date et l'heure à laquelle la transaction a été achevée, en fonction du temps universel coordonné (*Greenwich Mean Time*);

h) type de processus: la catégorisation d'un processus, comprenant les éléments indiqués à l'annexe VII.»

III — Les faits, la procédure au principal et les questions préjudicielles

19. Par une lettre du 7 février 2006, la ville de Lyon a demandé à l'administrateur du registre national des quotas d'émission des gaz à effet de serre (ci-après le «registre national»), à savoir la Caisse des dépôts et consignations, de lui communiquer les volumes des quotas vendus au cours de l'année 2005 par les exploitants de 209 sites de chauffages urbains auxquels des quotas avaient été accordés, la date des transactions ainsi que les destinataires.

20. Par décision du 6 mars 2006, la Caisse des dépôts et consignations a refusé de communiquer ces informations en se fondant sur le fait que les points 11 et 12 de l'annexe XVI et l'article 10 du règlement nº 2216/2004 s'opposaient à une telle communication.

21. Par une lettre du 29 mars 2006, la ville de Lyon a saisi la commission d'accès aux documents administratifs. Dans sa prise de position du 9 octobre 2006, cette dernière a émis un avis favorable à la communication des documents demandés. Les dispositions françaises relatives à la protection du secret industriel et commercial ne seraient pas applicables.

22. Par décision du 10 novembre 2006, la Caisse des dépôts et consignations a réitéré son refus de communication.

23. Par conséquent, la ville de Lyon a introduit un recours tendant à faire annuler la décision de refus de communication ainsi qu'à enjoindre à la Caisse des dépôts et consignations de communiquer les documents demandés.

24. Dans le cadre de cette procédure, le tribunal administratif de Paris (France) a décidé de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) La communication ou le refus de communication des informations prévues au paragraphe 12 de l'annexe XVI [du] règlement [nº 2216/2004] relève-t-il du seul administrateur central ou également de l'administrateur du registre national?

2) Dans l'hypothèse où l'administrateur du registre national serait compétent, ces informations doivent-elles être considérées comme des 'informations relatives à des émissions dans l'environnement' au sens de l'article 4 de la directive [sur l'information environnementale] auxquelles 'la confidentialité des informations commerciales ou industrielles' ne pourrait être opposée ou leur communication est-elle régie par des règles spécifiques de confidentialité?

3) Dans l'hypothèse où des règles de confidentialité spécifiques s'appliqueraient, ces informations sont-elles non communicables avant l'expiration d'un délai de cinq ans ou bien ce délai ne concerne-t-il que la période quinquennale d'allocation des quotas en application de la directive [2003/87]?

4) Dans l'hypothèse où ce délai de cinq ans s'appliquerait, l'article 10 du règlement [nº 2216/2004] permet-il d'y déroger et le refus d'y déroger peut-il être opposé, sur son fondement, à une collectivité territoriale qui souhaite la communication des informations pour négocier une convention de délégation de service public de chauffage urbain?»

25. Des observations écrites ont été déposées par la ville de Lyon en tant que partie requérante au principal, mais aussi par la Caisse des dépôts et consignations en tant que partie défenderesse dans cette procédure, par la République française, la République d'Autriche et la Commission. Ces mêmes parties, à l'exception de la République d'Autriche, ont également présenté leurs observations orales lors de l'audience qui s'est tenue le 7 octobre 2010.

IV — Analyse

26. Si l'accès aux informations relatives à la vente de droits d'émission devait être décidé uniquement sur la base des règles contenues dans les actes relatifs au droit d'émission, le résultat serait relativement clair. À l'expiration d'un délai de cinq ans, ces informations sont divulguées. Auparavant, elles sont en principe confidentielles. En revanche, si les règles relatives à l'accès à l'information environnementale trouvaient application, il conviendrait alors d'examiner si les dérogations au droit d'accès sont applicables. Par conséquent, j'examinerai tout d'abord s'il s'agit d'informations environnementales (voir titre A ci-dessous). Ensuite, j'examinerai la compétence de l'administrateur français du registre national d'adopter la décision sur la demande d'accès aux informations litigieuses (voir titre B ci-dessous), ainsi que le rapport existant entre la directive sur l'information environnementale et le règlement nº 2216/2004 (voir titre C ci-dessous), et, à titre conservatoire, je répondrai enfin aux questions concernant le règlement nº 2216/2004 (voir titres D et E ci-dessous).

A — *Sur la notion d'information environnementale*

27. La juridiction de renvoi considère de manière implicite qu'il s'agit de l'accès aux informations environnementales au sens de la directive sur l'information environnementale. Toutefois, il conviendrait tout d'abord de le vérifier pour s'assurer qu'un examen de cette directive est bien nécessaire.

28. La Cour avait déjà jugé au sujet de l'ancienne directive sur l'information environnementale, la directive 90/313/CEE [10], que le législateur a entendu donner à la notion «d'information relative à l'environnement» un sens large [11]. La Cour considère même que la nouvelle directive sur l'information environnementale contient une définition qui est plus précise et plus étendue [12]. Entre-temps, le traité d'Amsterdam a exprimé la volonté à l'article 1er, paragraphe 2, UE de créer 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. À cette fin, l'article 15 TFUE oblige les institutions à respecter le principe de transparence et établit — conjointement avec l'article 42 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne — un droit d'accès à leurs documents.

29. Toutefois, ni l'ancienne ni la nouvelle directive sur l'information environnementale n'a pour objectif d'ouvrir un droit d'accès général et illimité à l'ensemble des informations détenues par les autorités publiques présentant un rapport même minime avec un des éléments de l'environnement. La directive sur l'information environnementale exige en effet que, pour relever du droit d'accès qu'elle instaure, de telles informations entrent dans une ou plusieurs des catégories énumérées par ladite directive [13].

30. La ville de Lyon souhaite obtenir des informations relatives à la vente de droits d'émission par les exploitants de 209 sites de chauffages urbains en France. Ces informations semblent consister en des données portant sur des transactions qui, en vertu du point 12 de l'annexe XVI du règlement nº 2216/2004, sont publiées cinq années postérieurement à la réalisation des transactions.

31. Selon la ville de Lyon, il s'agit d'informations relatives aux mesures ou aux actes visant à la protection de l'environnement au sens de l'article 2, point 1, sous c), de la directive sur l'information environnementale. Les informations sur les transactions montreraient si le commerce des émissions est

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

11 — Arrêts du 17 juin 1998, Mecklenburg (C-321/96, Rec. p. I-3809, point 19), et du 12 juin 2003, Glawischnig (C-316/01, Rec. p. I-5995, point 24).

12 — Arrêt Glawischnig (précité à la note 11, point 5).

13 — Arrêt Glawischnig (précité à la note 11, point 25).

un moyen approprié pour la protection de l'environnement.

32. Toutefois, la République française et la Caisse des dépôts et consignations répondent à juste titre à l'encontre de cette thèse que les informations sur les transactions peuvent uniquement montrer si le marché des droits d'émission fonctionne ou non. Certes, ce marché fait partie d'un système œuvrant globalement à la protection de l'environnement, mais les informations sur les transactions ne permettent pas de déterminer dans quelle mesure le marché contribue à cet objectif. En conséquence, l'article 2, point 1, sous c), de la directive sur l'information environnementale n'est pas applicable.

33. Les termes «information sur le commerce des droits d'émission» pourraient néanmoins renvoyer à la notion d'«information» au sens de l'article 2, point 1, sous b), de la directive sur l'information environnementale et donc d'information concernant des facteurs ayant vraisemblablement des effets sur l'atmosphère, qui est un élément de l'environnement au sens du point 1, sous a), dudit article 2.

34. Il est exact que cette disposition n'énumère des facteurs précis pouvant entrer directement en interaction avec des éléments de l'environnement qu'à titre exemplatif. Toutefois, les informations sur le droit de déclencher un tel facteur, à savoir l'émission de gaz à effet de serre, constituent également des informations indirectes relatives à ce facteur.

35. Dès lors, le législateur de l'Union a considéré que, à tout le moins, certaines informations données relatives au droit d'émission sont des informations sur l'environnement dans la mesure où le treizième considérant et l'article 17 de la directive 2003/87 prévoient un accès selon les critères fixés par la directive sur l'information environnementale. Il en résulte que l'allocation de droits d'émission est une information environnementale.

36. Pourtant, la République française et la Caisse des dépôts et consignations sont d'avis que les informations sur les transactions ne constituent pas des informations environnementales. La détention de droits d'émission n'implique pas que le détenteur rejette effectivement des gaz à effet de serre.

37. Néanmoins, il n'est pas important que les droits d'émission aient effectivement été utilisés parce que, en vertu de l'article 2, point 1, sous b), de la directive sur l'information environnementale, des incidences probables suffisent déjà. En règle générale, une transaction, à savoir la cession de droits d'émission, contribue à ce que le vendeur produise moins d'émissions que ce qui a été prévu lors de l'allocation des quotas, tandis que l'acheteur peut augmenter ses émissions.

38. Toutefois, la République française soutient à juste titre que les transactions peuvent n'avoir aucun lien direct avec le rejet des gaz à effet de serre. Il peut s'agir de mesures purement spéculatives visant à revendre ultérieurement les quotas avec un bénéfice.

39. Cette considération peut effectivement s'appliquer à certaines données sur les transactions demandées, à savoir les informations concernant les destinataires des droits d'émission. S'agissant des sites de chauffages qui ont en l'espèce cédé des droits d'émission, il y a lieu de se fonder sur les conséquences de la transaction étant donné qu'ils doivent normalement réduire leurs émissions de manière correspondante.

40. Néanmoins, il n'y a pas lieu non plus d'exclure les informations relatives au destinataire des droits. En effet, le dernier acquéreur produira en règle générale plus d'émissions que ce qui a été prévu lors de l'allocation des droits et une acquisition intermédiaire spéculative contribue à ce résultat. Dès lors, il existe déjà pour cette raison un intérêt environnemental à la transparence de la cession des droits d'émission. Par ailleurs, il ne devrait pas être toujours aisé, en pratique, de déterminer, avant la valorisation définitive d'un droit, si une transaction n'était qu'une simple acquisition intermédiaire ou si elle servait à la consommation personnelle. Par conséquent, les informations sur les transactions doivent en principe être considérées comme des informations environnementales.

41. L'intérêt concret de la ville de Lyon à l'obtention de ces informations ne peut — contrairement à ce qu'affirme la République d'Autriche — remettre en question le fait qu'elles soient classées comme des informations environnementales. En revanche, il résulte de l'article 3, paragraphe 1, de la directive sur l'information environnementale qui exclut l'indication d'un intérêt pour demander l'accès, que la nature de l'intérêt personnel du demandeur d'information est dépourvue de pertinence [14].

42. En conséquence, les informations relatives aux transactions sur les droits d'émission sont des informations environnementales au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive sur l'information environnementale.

14 — Voir arrêt du 1^er février 2007, Sison/Conseil (C-266/05 P, Rec. p. I-1233, points 43 et suiv.), relatif au règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO L 145, p. 43). Par conséquent, l'hypothèse du Bundesverwaltungsgericht (Allemagne) exposée dans son arrêt du 24 septembre 2009 (7-C2/09, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2009, p. 189, point 36), selon laquelle l'objectif pour lequel l'information sera utilisée peut rendre une demande au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous b), de la directive sur l'information environnementale abusive, est sujette à caution.

B — *Sur la première question, relative à la compétence de décider de la divulgation de l'information*

43. Par sa première question, la juridiction de renvoi aimerait savoir si la Caisse des dépôts et consignations est en fait bien compétente pour décider de la divulgation des informations sur les transactions.

44. Le règlement nº 2216/2004 prévoit en substance une forme de divulgation de ces informations, à savoir la divulgation d'informations relatives aux transactions conclues par l'administrateur central en vertu des points 11 et 12 de l'annexe XVI dudit règlement à partir du 15 janvier de la cinquième année suivant l'année de la transaction. Par ailleurs, ces informations doivent être traitées comme confidentielles en vertu de l'article 10, paragraphe 1, de ce même règlement. L'article 10, paragraphe 2, du règlement nº 2216/2004 interdit d'utiliser ces informations sans l'accord préalable du titulaire du compte concerné, excepté pour gérer et tenir lesdits registres conformément aux dispositions du présent règlement. De plus, l'article 10, paragraphe 3, de ce règlement prévoit que chaque autorité compétente et chaque administrateur de registre n'effectuent des processus concernant les quotas, les émissions vérifiées, les comptes ou les unités de Kyoto que lorsque l'exercice de leurs fonctions d'autorité compétente ou d'administrateur de registre l'exige.

45. La Caisse des dépôts et consignations, la République d'Autriche et la Commission en déduisent que seul l'administrateur central peut décider de la divulgation des informations demandées. La Caisse des dépôts et consignations n'est pas compétente en tant qu'administrateur du registre national.

46. Toutefois, la ville de Lyon et la République française font à juste titre une distinction entre la divulgation des informations demandées, qui, selon le règlement nº 2216/2004, appartient à l'administrateur central, et la décision sur une demande d'accès à l'information environnementale. La demande doit être tranchée par l'autorité à qui elle est adressée.

47. Cela résulte de l'article 3, paragraphe 1, de la directive sur l'information environnementale. Il en résulte que les autorités publiques sont tenues de mettre à la disposition de tout demandeur et sur demande les informations environnementales qu'elles détiennent ou qui sont détenues pour leur compte. Il n'est pas contesté que les informations en cause sont disponibles dans le registre national.

48. Le règlement nº 2216/2004 ne prévoit aucune règle en la matière. S'il régit effectivement la confidentialité et la divulgation des informations en cause, il ne prévoit pas la compétence de décision sur les demandes d'accès aux informations environnementales. Contrairement à ce qu'affirment la République d'Autriche et la Commission, il en résulte que ledit règlement ne peut pas être

considéré comme une lex specialis par rapport à l'information environnementale [15].

49. On ne saurait pas non plus considérer que l'administrateur du registre national constitue avec l'administrateur central une seule autorité administrative pour laquelle l'administrateur central peut seul agir. En effet, le gouvernement français fait observer à juste titre que, selon l'article 8, paragraphe 3, du règlement nº 2216/2004, les États membres et la Commission sont, respectivement, responsables quant à la gestion et la tenue de leurs registres. Par ailleurs, les points 5 à 10 de l'annexe XVI de ce règlement contiennent différentes obligations d'informations à charge de l'administrateur du registre national.

50. La thèse de la Commission confirme indirectement cette conclusion. D'un côté, elle se fonde sur une compétence exclusive de l'administrateur central mais, dès que ce dernier a divulgué les informations conformément au point 12 de l'annexe XVI du règlement nº 2216/2004, les administrateurs du registre national peuvent également transmettre ces informations. La Commission n'explique pas pourquoi la divulgation modifierait la compétence.

15 — Sur la nature particulière du règlement nº 2216/2004 en ce qui concerne la décision sur une demande d'accès, voir points 54 et suiv. des présentes conclusions.

51. Dès lors, il convient de répondre à la première question que l'administrateur du registre national est compétent pour décider d'une demande d'accès, en vertu de la directive sur l'information environnementale, aux informations visées au point 12 de l'annexe XVI du règlement nº 2216/2004 lorsqu'il détient ces informations ou si elles sont détenues pour son compte.

C — *Sur la deuxième question, concernant les informations relatives à des émissions dans l'environnement*

52. La deuxième question nous conduit au cœur du litige. La juridiction de renvoi aimerait savoir si les informations demandées doivent être considérées comme des «informations relatives à des émissions dans l'environnement», au sens de l'article 4 de la directive sur l'information environnementale, pour lesquelles «la confidentialité des informations commerciales ou industrielles» ne pourrait s'opposer à leur communication ou si leur communication est régie par des règles spécifiques de confidentialité.

53. Dans ce contexte, j'examinerai, tout d'abord, si la directive sur l'information environnementale est en fait bien applicable (voir titre 1 ci-dessous), ensuite, s'il s'agit

d'«informations relatives à des émissions dans l'environnement» au sens de l'article 4 de la directive sur l'information environnementale (voir titre 2 ci-dessous) et, enfin, dans quelle mesure les dispositions du règlement nº 2216/2004 sur la confidentialité du registre influencent les dérogations au droit d'information au titre de l'article 4, paragraphe 2, premier alinéa, sous d), de la directive sur l'information environnementale (voir titre 3 ci-dessous).

1. Sur l'application de la directive sur l'information environnementale

54. Selon les opinions concordantes de la Caisse des dépôts et consignations, de la République française, de la République d'Autriche et de la Commission, le règlement nº 2216/2004 constitue une lex specialis en matière de confidentialité des informations figurant dans les registres à créer en vertu de ce règlement, postérieure à la directive sur l'information environnementale et exhaustive. Dès lors, elle a primauté sur les règles générales prévues par ladite directive.

55. En examinant de manière isolée le libellé des dispositions en question, il apparaît évident qu'il y a lieu de considérer le règlement nº 2216/2004 comme une lex specialis. Celui-ci contient des dispositions particulières relatives à la divulgation et au traitement confidentiel des informations contenues dans les registres tandis que la directive sur l'information environnementale s'applique à toutes les informations environnementales. Dans cette mesure, le règlement nº 2216/2004 s'écarte de l'article 4, paragraphe 2, de la directive sur l'information environnementale en ce sens que, d'une part, il ne prévoit pas explicitement qu'il y a lieu de mettre en balance dans chaque cas particulier l'intérêt général qui est servi par la divulgation par rapport à l'intérêt spécifique servi par la confidentialité et, d'autre part, il ne prévoit pas non plus un accès particulièrement étendu à l'information sur les émissions dans l'environnement.

56. En outre, l'ordre chronologique de ces réglementations plaide pour la thèse selon laquelle le règlement nº 2216/2004 doit être considéré comme une lex posterior à la directive sur l'information environnementale.

57. Toutefois, le règlement nº 2216/2004 ne pourrait être reconnu comme une lex specialis et/ou une lex posterior par rapport à la directive sur l'information environnementale que si la Commission était compétente pour adopter des règles s'écartant de ladite directive.

58. Dans cette mesure, il apparaîtrait raisonnable, à première vue, de reconnaître une hiérarchie entre la directive sur l'information environnementale et le règlement nº 2216/2004.

Enfin, le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen ont adopté directement la directive sur l'information environnementale en tant que droit dérivé classique sur le fondement juridique du traité CE, tandis que le règlement nº 2216/2004 n'est, pour sa part, qu'une mesure de la Commission visant à mettre en œuvre une autre directive et constitue, en ce sens, du droit tertiaire.

59. Cependant, jusqu'à présent, la Cour s'est abstenue d'élaborer une telle hiérarchisation du droit de l'Union et, dès lors, il n'est en fin de compte pas nécessaire de franchir ce pas dans le présent cas d'espèce. En revanche, un examen attentif de la base juridique du règlement nº 2216/2004 permet de conclure qu'il ne peut entraîner une dérogation à la directive sur l'information environnementale.

60. Le règlement nº 2216/2004 est fondé sur l'article 19, paragraphe 3, de la directive 2003/87. Il en résulte que la Commission doit adopter un règlement relatif à un système de registres qui garantit l'accès du public et la confidentialité en tant que de besoin. De plus, l'article 17 et le treizième considérant de la directive 2003/87 prévoient la publication de certaines informations en vertu de la directive sur l'information environnementale. Les transactions concernant les droits d'émission ne relèvent pas de ces règles. C'est la raison pour laquelle les dispositions du règlement nº 2216/2004 relatives à la confidentialité des informations portant sur la vente de droits d'émission semblent en principe être compatibles avec leur base légale.

61. Toutefois, on ne saurait considérer que la Commission puisse adopter des mesures de mise en œuvre s'écartant des autres dispositions de droit dérivé, en particulier lorsqu'elle n'est pas habilitée à adopter des mesures d'exécution de ces autres dispositions [16]. La directive sur l'information environnementale ne prévoit aucune mesure d'exécution de la Commission.

62. En conséquence, une lex specialis dérogeant à cette directive impliquerait que le législateur souhaitait, lors de l'adoption de la directive 2003/87, donner à la Commission le pouvoir de s'écarter de la directive sur l'information environnementale. Au mieux, cela pourrait être déduit indirectement du fait que l'application de la directive sur l'information environnementale n'est prévue que pour certaines informations.

63. Néanmoins, l'exposé des motifs présentés dans la proposition de la Commission pour la directive 2003/87 plaide contre une restriction implicite de la directive sur l'information environnementale. Selon celui-ci, conformément à la directive 90/313, à savoir l'ancienne directive sur l'information environnementale, le public devrait pouvoir avoir accès aux informations concernant les résultats de l'application des obligations en matière de surveillance, de déclaration et de vérification

16 — Arrêt du 29 juin 1989, Vreugdenhil et van der Kolk (22/88, Rec. p. 2049, point 17).

ainsi qu'aux informations concernant les quotas détenus dans les registres nationaux et concernant toute action relative à une infraction à la directive [17]. Il s'agit en l'espèce d'informations concernant les quotas détenus dans les registres nationaux.

64. Par ailleurs, l'exposé des motifs de la proposition de la Commission indique explicitement que la directive 2003/87 doit être conforme à la convention d'Aarhus. Cela est, en tout état de cause, obligatoire parce que les accords internationaux conclus par l'Union ont primauté sur les dispositions de droit dérivé du droit communautaire [18]. Par conséquent, les dispositions du droit de l'Union dérivé doivent faire l'objet, si possible, d'une interprétation conforme aux obligations de droit public de l'Union [19].

65. Dans la mesure où cela est pertinent pour la présente espèce, l'article 4, paragraphe 4, de la convention d'Aarhus correspond à l'article 4, paragraphe 2, de la directive sur l'information environnementale. En conséquence, considérer le règlement nº 2216/2004 comme une lex specialis par rapport à la directive sur l'information environnementale conduirait à une dérogation à la convention d'Aarhus.

66. Le fait que la directive 2003/87 et le règlement nº 2216/2004 servent également à la mise en œuvre d'engagements de droit international public ne permet pas de justifier cette dérogation. En effet, ni l'accord-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, ni le protocole de Kyoto ne contiennent de dispositions exigeant une telle dérogation.

67. Dès lors, l'article 19 de la directive 2003/87 ne peut être considéré comme donnant le pouvoir à la Commission d'adopter une lex specialis dérogeant à la directive sur l'information environnementale et à la convention d'Aarhus. Par conséquent, il n'est pas permis d'interpréter le règlement nº 2216/2004 en ce sens. Néanmoins, dans la mesure où la directive sur l'information environnementale accorde un certain pouvoir d'appréciation, ledit règlement peut fournir une clarification.

68. À titre de conclusion intermédiaire, il y a lieu de constater qu'une demande d'accès aux informations relevant du point 12 de l'annexe XVI du règlement nº 2216/2004 doit

17 — Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil [COM(2001) 581 final, p. 16, point 18].

18 — Arrêts du 10 septembre 1996, Commission/Allemagne (C-61/94, Rec. p. I-3989, point 52); du 1er avril 2004, Bellio F.lli (C-286/02, Rec. p. I-3465, point 33), ainsi que du 10 janvier 2006, IATA et ELFAA (C-344/04, Rec. p. I-403, point 35).

19 — Arrêts Commission/Allemagne (précité à la note 18, point 52); du 14 juillet 1998, Bettati (C-341/95, Rec. p. I-4355, point 20); Bellio F.lli (précité à la note 18, point 33); du 7 décembre 2006, SGAE (C-306/05, Rec. p. I-11519, point 35), et du 14 mai 2009, Internationaal Verhuis- en Transportbedrijf Jan de Lely (C-161/08, Rec. p. I-4075, point 38).

être tranchée dans le respect de la directive sur l'information environnementale.

2. Sur la notion d'informations sur les émissions dans l'environnement

69. L'article 4, paragraphe 2, première phrase, de la directive sur l'information environnementale permet de rejeter une demande d'informations environnementales lorsque la divulgation des informations porterait atteinte à certains intérêts légalement protégés qui y sont énumérés. Ledit article 4, paragraphe 2, quatrième phrase, limite toutefois les intérêts en question au cas où une demande porte sur des informations relatives à des émissions dans l'environnement. Seuls les motifs de confidentialité prévus à ce même article 4, paragraphe 2, premier alinéa, sous b), c) et e), peuvent être opposés à une telle demande. Cependant, il n'apparaît pas qu'un de ces motifs soit pertinent dans le présent cas d'espèce. Par conséquent, il convient d'examiner si la demande de la ville de Lyon concerne des informations sur les émissions dans l'environnement.

70. Le commerce des droits d'émission a un lien avec les émissions dans l'environnement parce que ces droits permettent à leur titulaire de rejeter des substances. Les informations sur les transactions permettent de constater qui est en droit de produire des émissions. Dès lors, il s'agit bien d'informations environnementales.

71. Toutefois, il est permis de se demander si la limitation des exceptions du droit d'accès par l'article 4, paragraphe 2, quatrième phrase, de la directive sur l'information environnementale entend inclure exactement les mêmes informations indirectes que ce qui est visé par la définition de l'information environnementale. Ces deux dispositions ont des fonctions différentes qui empêchent une interprétation uniforme [20].

72. La définition relève du domaine de la directive sur l'information environnementale et permet ainsi une mise en balance objective des intérêts contradictoires pour déterminer si une information donnée peut être divulguée ou non.

73. En revanche, la limitation des exceptions au droit d'accès repose sur une présomption irréfragable. Il s'ensuit que certains motifs et notamment la protection de la confidentialité des informations commerciales ou industrielles ne justifient jamais le traitement confidentiel des informations sur les émissions dans l'environnement. Si l'article 4, paragraphe 2, quatrième phrase, de la directive sur l'information environnementale incluait les informations indirectes sur les émissions

20 — Sur l'interprétation de la notion d'élimination des déchets, à la lumière de la finalité des dispositions pertinentes, voir arrêt du 23 novembre 2006, Commission/Italie (C-486/04, Rec. p. I-11025, points 39 et suiv.).

dans l'environnement, le champ d'application des exceptions exclues à ce titre, et donc notamment la protection de la confidentialité des informations commerciales ou industrielles, serait fortement réduit. La plupart des informations environnementales peuvent être reliées indirectement à des émissions.

74. Par conséquent, les explications du guide d'application de la convention d'Aarhus sont plus convaincantes. Il en ressort que la protection de la confidentialité des informations commerciales s'arrête lorsque les substances concernées par les informations confidentielles sont rejetées [21]. En revanche, le commerce des droits d'émission s'effectue avant que les substances ne soient rejetées. Dès lors, les informations en la matière ne sont pas des informations sur les émissions.

3. Sur la confidentialité des informations commerciales

75. Le refus de divulgation pour des raisons tenant aux atteintes à la confidentialité des informations commerciales et industrielles doit dès lors être pris en considération dans la présente affaire. Ces intérêts légalement protégés sont visés à l'article 4, paragraphe 2, premier alinéa, sous d), de la directive sur l'information environnementale dans la mesure où ils sont protégés par la législation nationale ou par celle de l'Union pour protéger des intérêts économiques légitimes, y compris l'intérêt public au maintien de la confidentialité des données statistiques et le secret fiscal.

76. Les dispositions du règlement nº 2216/2004 relatives à la publication des informations des registres fondent une telle protection légale. L'article 10, paragraphe 2, de ce règlement, qui prévoit l'utilisation de ces informations sous réserve de l'accord du titulaire du compte concerné, montre que la réglementation a pour finalité la protection d'un intérêt économique légitime.

77. Lorsque le titulaire du compte est une personne physique, la confidentialité des informations personnelles au titre de l'article 4, paragraphe 2, premier alinéa, sous f), de la directive sur l'information environnementale doit également être envisagée [22].

21 — Stec S., e.a., *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, New York, 2000, p. 60 (p. 76 et suiv. de la version française). Sur l'importance de cet ouvrage pour l'interprétation de la directive sur l'information environnementale, voir mes conclusions du 23 septembre 2010 dans l'affaire, encore pendante, Stichting Natuur en Milieu (C-266/09, non encore publiées au Recueil, point 86).

22 — S'agissant de l'exception élaborée de manière différente à l'article 4, paragraphe 1, sous b), 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), voir arrêt du 29 juin 2010, Commission/Bavarian Lager (C-28/08 P, Rec. p. I-6055, points 48 et suiv.).

78. Néanmoins, il n'a pas encore été décidé que les informations des registres doivent être traitées de manière confidentielle jusqu'à l'expiration d'un délai de cinq ans en vertu du point 12 de l'annexe XVI du règlement nº 2216/2004. En effet, l'article 4, paragraphe 2, troisième phrase, de la directive sur l'information environnementale requiert que, dans chaque cas, l'intérêt public servi par la divulgation soit mis en balance avec l'intérêt servi par le refus de celle-ci.

79. Par conséquent, les autorités compétentes, le cas échéant après consultation des entreprises concernées, doivent tout d'abord constater si l'intérêt à la confidentialité présumé par le règlement nº 2216/2004 existe bien effectivement. Si les informations en cause ont déjà été publiées ailleurs ou si les entreprises n'ont pas d'intérêt à la confidentialité, les informations ne peuvent être retenues pour des motifs tenant à la confidentialité des informations commerciales ou industrielles et/ou en tant qu'informations personnelles.

80. S'il demeure un intérêt à la confidentialité, ce dernier doit être mis en balance par rapport à l'intérêt public servi par la divulgation.

81. Il apparaît raisonnable à première vue de considérer l'intérêt de la ville de Lyon à l'utilisation des informations pour des négociations contractuelles comme un intérêt public si la ville de Lyon remplit à cet égard un service public. Toutefois, une telle impression est trompeuse parce que la mise en balance au titre de l'article 4, paragraphe 2, troisième phrase, de la directive sur l'information environnementale doit valoir indépendamment de l'intérêt particulier du demandeur. En effet, l'objectif de la directive est de donner à chacun un droit à l'information environnementale et non de créer des règles de protection de l'intérêt particulier de telle ou telle personne à l'accès à ces informations [23].

82. De même, les exigences du droit de l'Union en matière de marchés publics ne justifient aucun intérêt public spécifique à la divulgation des informations des registres relatives à la vente des droits d'émission. Au contraire, la protection de la confidentialité des informations commerciales et industrielles doit également être garantie dans le cadre des marchés publics [24].

83. Enfin, il me semble exclu d'admettre l'existence d'un intérêt public à la transparence des marchés des droits d'émission. Un argument en faveur de la transparence est que ce marché a pour objet des droits d'émission et que l'article 4, paragraphe 2, quatrième phrase, de la directive sur l'information environnementale fait preuve d'un intérêt public accru à la publication des informations liées

23 — Sur le règlement nº 1049/2001, voir arrêt Sison/Conseil (précité à la note 14, points 43 et suiv.).

24 — Voir arrêt du 14 février 2008, Varec (C-450/06, Rec. p. I-581, points 35 et suiv.).

aux émissions. Toutefois, la transparence du marché des droits d'émission est régie clairement par le règlement nº 2216/2004. Il n'apparaît pas que la compétence réglementaire ait été outrepassée parce que la base juridique dudit règlement, à savoir l'article 19, paragraphe 3, de la directive 2003/87, régit explicitement l'accès du public au registre ainsi qu'une confidentialité appropriée. Dès lors, l'appréciation de la Commission en tant que législateur doit être en principe acceptée.

84. En conséquence, la demande de décision préjudicielle ne fait apparaître aucun intérêt public impérieux à la divulgation des informations au sens du point 12 de l'annexe XVI du règlement nº 2216/2004, si les intérêts liés à la confidentialité présumés par ledit règlement existent effectivement en l'espèce.

4. Conclusion intermédiaire

85. Une demande d'accès aux informations relevant du point 12 de l'annexe XVI du règlement nº 2216/2004 doit être tranchée à la lumière de la directive sur l'information environnementale. Toutefois, il ne s'agit pas d'informations sur les émissions dans l'environnement au sens de l'article 4, paragraphe 2, quatrième phrase de ladite directive pour lesquelles ne s'applique qu'un nombre restreint des motifs de confidentialité prévus. Jusqu'à l'expiration du délai de cinq ans en vertu du point 12 de l'annexe XVI du règlement nº 2216/2004, leur divulgation porterait atteinte à la confidentialité des informations commerciales et industrielles au sens de l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, sous d), de la directive sur l'information environnementale et/ou à la confidentialité des données personnelles au sens de l'article 4, paragraphe 2, premier alinéa, sous f), de cette même directive. La demande de renvoi préjudiciel n'a démontré l'existence d'aucun intérêt public impérieux à la divulgation de ces informations qui l'emporterait sur la protection de la confidentialité des informations commerciales et industrielles et/ou des données personnelles, si les intérêts à la confidentialité présumés par le règlement nº 2216/2004 existent effectivement en l'espèce.

D — *Sur la troisième question, relative au calcul du délai de cinq ans en vertu du point 12 de l'annexe XVI du règlement nº 2216/2004*

86. Par sa troisième question, la juridiction de renvoi aimerait savoir si les informations litigieuses doivent être traitées de manière

confidentielle durant cinq ans après leur mention dans le registre ou si elles sont déjà communicables en vertu de la directive 2003/87 à l'expiration du premier délai de cinq ans pour l'allocation des quotas. Cette question présente également un intérêt dans le cadre de l'application de la directive sur l'information environnementale parce que la durée du traitement confidentiel au titre du règlement nº 2216/2004 peut avoir un impact sur les exceptions du droit d'accès aux données sur les transactions en vertu de l'article 4, paragraphe 2, premier alinéa, sous d) et f), de la directive.

87. L'article 11 de la directive 2003/87 prévoit deux périodes d'allocation des quotas d'émission qui consistent en une période de trois ans entre le 1er janvier 2005 et le 1er janvier 2008, d'une part, et en une période subséquente de cinq ans, d'autre part. Quant à savoir si la juridiction de renvoi considère que l'information litigieuse doit être traitée de manière confidentielle uniquement durant la période pertinente d'allocation, cela n'apparaît pas de manière explicite, mais cela est en fin de compte dépourvu de pertinence dans la mesure où le règlement nº 2216/2004, pour sa part, est clair sur ce point.

88. Selon l'article 9 du règlement nº 2216/2004, l'administrateur central et l'administrateur du registre national sont tenus de mettre à la disposition des destinataires indiqués à l'annexe XVI de ce même règlement les informations prévues dans ladite annexe, et selon la fréquence indiquée dans cette même annexe. Ils ne publient pas d'autres informations contenues dans le registre. Le point 11 de ladite annexe XVI prévoit que l'administrateur central affiche et met à jour les informations visées au paragraphe 12 de cette annexe concernant le système de registres dans la zone publique du site web du journal des transactions communautaire indépendant, en observant le calendrier spécifié. Les informations concernant chaque transaction achevée qui intéresse le système de registres pour l'année X sont affichées à partir du 15 janvier de l'année (X+5) en vertu du point 12 de l'annexe XVI du règlement nº 2216/2004.

89. Comme l'indiquent à juste titre la Caisse des dépôts et consignations, la République française, la République d'Autriche et la Commission, il ressort clairement de ces dispositions que l'expiration d'une période d'allocation n'est pas pertinente. Au contraire, les informations litigieuses ne peuvent être communiquées qu'après le 15 janvier de la cinquième année suivant celle de la réalisation de la transaction.

90. Ainsi que le souligne la Commission, il serait également incompréhensible de protéger

plus longtemps une transaction au moment d'une période d'allocation qu'une transaction à la fin de cette dernière. En effet, il y a lieu de considérer que l'intérêt à la confidentialité existe également et de la même manière au cours des périodes d'allocation subséquentes.

91. Dès lors, les informations au titre du point 12 de l'annexe XVI du règlement nº 2216/2004 ne peuvent être publiées qu'à l'expiration d'un délai de cinq ans.

E — *Sur la quatrième question, relative à la possibilité de dérogation*

92. Par sa quatrième question, la juridiction de renvoi aimerait savoir si l'article 10 du règlement nº 2216/2004 permet de déroger au délai de cinq ans et notamment lorsqu'une collectivité territoriale souhaite la communication de ces informations pour négocier une convention de délégation de service public de chauffage urbain. De telles dérogations pourraient également être pertinentes lors de l'application de la directive sur l'information environnementale.

93. L'article 10, paragraphe 1, du règlement nº 2216/2004 prévoit en principe que toutes les informations du registre sont considérées comme confidentielles, mais il contient des exceptions en vue de mettre en œuvre les dispositions dudit règlement, de la directive 2003/87 ou de la législation nationale.

94. La ville de Lyon soutient que l'obtention des informations demandées servira à la mise en œuvre de la directive 2003/87. Elle voudrait les utiliser pour apprécier et, le cas échéant, améliorer la réduction des émissions de gaz à effet de serre par les exploitants de ses chaudières.

95. Toutefois, l'article 10, paragraphe 1, du règlement nº 2216/2004 autorise la publication d'informations non pas dès lors qu'elle sert les objectifs de la directive 2003/87, mais plutôt en vue de transposer les dispositions de cette directive. La directive 2003/87 contient des dispositions relatives à la publication de certaines informations des registres mais aucune disposition prévoyant précisément la divulgation des informations litigieuses.

96. Il n'en va pas autrement du règlement nº 2216/2004 qui vise, lui aussi, à réduire les émissions de gaz à effet de serre et dont l'annexe XVI prévoit pourtant, à son point 12, uniquement la divulgation après l'expiration de cinq ans.

97. Il ne saurait être exclu que la législation nationale requiert la divulgation des informations litigieuses à la ville de Lyon. Toutefois, rien n'a été exposé par les parties à cet égard en sorte que la Cour ne doit pas examiner cette possibilité.

98. Par souci d'exhaustivité, il convient néanmoins de préciser que la thèse de la Commission et de la République française selon laquelle cette exception viserait uniquement les dispositions de droit national de transposition de la directive 2003/87 et du règlement nº 2216/2004 n'est pas convaincante. Il se peut qu'il existe des dispositions du droit national qui requièrent impérativement la divulgation de ces informations tout en n'ayant aucun rapport avec la protection de l'environnement. Il suffit de songer aux enquêtes visant à établir les infractions pénales. Lors de l'application de telles dispositions dans le champ d'application du droit de l'Union, à savoir du règlement nº 2216/2004, les États membres doivent néanmoins garantir que les principes du droit de l'Union soient respectés [25]. Dès lors, la protection de la confidentialité des informations [26] commerciales et des informations personnelles [27] ne saurait céder que devant des intérêts supérieurs dignes de protection. La mise en œuvre exposée ci-dessus des règles de la directive sur l'information environnementale illustre l'examen auquel il convient de procéder dans chaque cas.

99. L'article 10, paragraphe 2, du règlement nº 2216/2004 ne conduit pas non plus à une divulgation anticipée des informations. Cette disposition exclut en principe que les informations des registres soient utilisées sans l'autorisation préalable du titulaire du compte concerné. Leur utilisation est permise pour assurer la tenue des registres conformément aux dispositions dudit règlement. Toutefois, il n'est pas nécessaire pour cela de communiquer les informations litigieuses à la ville de Lyon.

100. Dès lors, la demande de décision préjudicielle n'a indiqué aucun fait pouvant justifier, en vertu de l'article 10 du règlement nº 2216/2004, une dérogation au délai de cinq ans prévu au point 12 de l'annexe XVI de ce même règlement.

25 — Arrêts du 18 juin 1991, ERT (C-260/89, Rec. p. I-2925, point 42); du 4 octobre 1991, Society for the Protection of Unborn Children Ireland (C-159/90, Rec. p. I-4685, point 31), et du 18 décembre 2008, Sopropé (C-349/07, Rec. p. I-10369, point 34).

26 — Voir arrêts du 24 juin 1986, AKZO Chemie et AKZO Chemie UK/Commission (53/85, Rec. p. 1965, point 28); du 19 mai 1994, SEP/Commission (C-36/92 P, Rec. p. I-1911, point 37), ainsi que Varec (précité à la note 24, point 49 et jurisprudence citée).

27 — Voir arrêts du 20 mai 2003, Österreichischer Rundfunk e.a. (C-465/00, C-138/01 et C-139/01, Rec. p. I-4989, points 70 et suiv.), ainsi que du 16 décembre 2008, Satakunnan Markkinapörssi et Satamedia (C-73/07, Rec. p. I-9831, point 52).

V — Conclusion

101. Par conséquent, je propose de répondre comme suit aux questions posées:

«1) L'administrateur du registre national est compétent pour décider d'une demande d'accès en vertu de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil, du 28 janvier 2003, concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil, aux informations relevant du point 12 de l'annexe XVI du règlement (CE) nº 2216/2004 de la Commission, du 21 décembre 2004, concernant un système de registres normalisé et sécurisé, lorsqu'il est en possession de ces informations ou que ces informations sont détenues pour son compte.

2) Une demande d'accès aux informations relevant du point 12 de l'annexe XVI du règlement nº 2216/2004 doit être tranchée à la lumière de la directive 2003/4. Toutefois, il ne s'agit pas d'informations sur les émissions dans l'environnement au sens de l'article 4, paragraphe 2, quatrième phrase, de ladite directive pour lesquelles ne s'applique qu'un nombre restreint des motifs de confidentialité prévus. Jusqu'à l'expiration du délai de cinq ans prévu au point 12 de l'annexe XVI du règlement nº 2216/2004, leur divulgation porterait atteinte à la confidentialité des informations commerciales et industrielles au sens de l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, sous d), de la directive 2003/4 et/ou à la confidentialité des données personnelles au sens de l'article 4, paragraphe 2, premier alinéa, sous f), de cette même directive. La demande de renvoi préjudiciel n'a démontré l'existence d'aucun intérêt public impérieux à la divulgation de ces informations qui l'emporterait sur la protection de la confidentialité des informations commerciales et industrielles et/ou des données personnelles, si les intérêts à la confidentialité présumés par le règlement nº 2216/2004 existent effectivement en l'espèce.

3) Selon le point 12 de l'annexe XVI du règlement nº 2216/2004, ces informations ne peuvent être publiées qu'à l'expiration d'un délai de cinq ans.

4) La demande de décision préjudicielle n'a indiqué aucun fait pouvant justifier, en vertu de l'article 10 du règlement nº 2216/2004, une dérogation au délai de cinq ans du point 12 de l'annexe XVI de ce règlement.»