



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (sixième chambre)

13 septembre 2013*

« Accès aux documents — Règlement (CE) n° 1049/2001 — Études reçues par la Commission concernant la transposition de directives en matière d'environnement — Refus partiel d'accès — Exception relative à la protection des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit — Examen concret et individuel — Compatibilité avec la convention d'Aarhus — Intérêt public supérieur — Conséquences du dépassement du délai pour adopter une décision explicite — Portée de l'obligation de diffuser activement les informations sur l'environnement »

Dans l'affaire T-111/11,

ClientEarth, établie à Londres (Royaume-Uni), représentée par M^e P. Kirch, avocat,

partie requérante,

contre

Commission européenne, représentée initialement par M. P. Oliver et M^{me} C. ten Dam, puis par MM. Oliver et C. Zadra, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet, initialement, une demande d'annulation de la décision implicite de la Commission refusant d'accorder à la requérante l'accès à certains documents relatifs à la conformité de la législation des États membres avec le droit environnemental de l'Union européenne, puis une demande d'annulation de la décision explicite ultérieure, du 30 mai 2011, refusant partiellement l'accès à une partie de ces documents,

LE TRIBUNAL (sixième chambre),

composé de MM. H. Kanninen (rapporteur), président, S. Soldevila Fragoso et G. Berardis, juges,

greffier : M. N. Rosner, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 10 avril 2013,

rend le présent

* Langue de procédure : l'anglais.

Arrêt

Faits

- 1 La requérante, ClientEarth, est une association de droit anglais ayant pour objet notamment la protection de l'environnement. Le 8 septembre 2010, elle a présenté auprès de la direction générale (DG) « Environnement » de la Commission européenne une demande d'accès à des documents en vertu du 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), ainsi qu'en vertu du règlement (CE) n° 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 6 septembre 2006, concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (JO L 264, p. 13). Cette demande (ci-après la « demande initiale ») portait sur plusieurs documents mentionnés dans le document intitulé « Plan de gestion 2010 » de la DG « Environnement », publié sur le portail Internet de cette DG.
- 2 Par courriel du 16 septembre 2010, la Commission a accusé réception de la demande initiale et a indiqué qu'elle avait été enregistrée le 14 septembre 2010.
- 3 Par lettre du 29 octobre 2010, la Commission a rejeté partiellement la demande initiale. Elle a transmis à la requérante l'un des documents sollicités et a indiqué que les autres étaient couverts par les exceptions prévues à l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, et paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 1049/2001, relatives, respectivement, à la protection des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit et à la protection du processus décisionnel des institutions.
- 4 Le 10 novembre 2010, la requérante a présenté, en vertu de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001, une demande confirmative tendant à ce que la Commission révise sa position en ce qui concerne plusieurs des documents dont l'accès avait été refusé (ci-après la « demande confirmative »).
- 5 Par lettre du 1^{er} décembre 2010, la Commission a informé la requérante que, conformément à l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001, le délai de réponse à la demande confirmative était prolongé de quinze jours ouvrables.
- 6 Par lettre du 15 décembre 2010, la Commission a signalé à la requérante qu'elle n'était toujours pas en mesure de répondre à la demande confirmative.
- 7 Par lettre du 20 décembre 2010, la requérante a signalé à la Commission que le délai de réponse à la demande confirmative expirait le 22 décembre 2010. La requérante a invité la Commission à lui transmettre les documents demandés avant le 22 janvier 2011 et a précisé que, dans le cas contraire, elle envisagerait d'introduire un recours devant le Tribunal, à l'encontre de la décision implicite de la Commission rejetant la demande confirmative (ci-après la « décision implicite »).
- 8 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 21 février 2011, la requérante a introduit le présent recours et a demandé l'annulation de la décision implicite.
- 9 Le 30 mai 2011, la Commission a adopté une décision explicite statuant sur la demande confirmative (ci-après la « décision explicite », communiquée à la requérante le jour même.
- 10 Dans la décision explicite, premièrement, la Commission a délimité la portée de la demande confirmative. Elle a considéré que cette demande portait, notamment, sur 63 études relatives à la conformité de la législation de plusieurs États membres avec le droit environnemental de l'Union

européenne, effectuées par une entreprise externe pour le compte de la Commission et reçues par celle-ci en 2009, et sur 8 documents intitulés « Plans d'action de mise en œuvre », élaborés en 2009 et en 2010 pour l'ensemble des « principales directives ».

- 11 La Commission a indiqué que la demande confirmative ne portait pas sur certains documents visés par la demande initiale et a conclu que la requérante ne demandait plus l'accès à ces documents.
- 12 Deuxièmement, la Commission a indiqué que les documents demandés contenaient des informations sur l'environnement au sens de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus le 25 juin 1998 (ci-après la « convention d'Aarhus ») et a signalé que les dispositions de cette convention étaient applicables aux institutions de l'Union en vertu du règlement n° 1367/2006. L'article 3 de ce règlement indiquant que les demandes d'accès aux informations environnementales détenues par les institutions de l'Union sont traitées conformément au règlement n° 1049/2001, la Commission a considéré que la demande confirmative devait être examinée à la lumière de ces deux règlements.
- 13 Troisièmement, la Commission a divisé les documents couverts par la demande confirmative en deux groupes. Le premier groupe comprenait 22 des études ainsi que les 8 plans d'action visés au point 1 ci-dessus. La Commission a accordé à la requérante un accès complet à ces documents, à l'exception des noms des auteurs de certaines études. Le second groupe comprenait 41 des études visées au point 1 ci-dessus (ci-après les « études litigieuses »). La Commission a accordé à la requérante un accès partiel à ces études. Concrètement, elle lui a transmis, pour chaque étude litigieuse, la page de couverture, la table des matières, la liste des abréviations utilisées, une annexe contenant la législation examinée, ainsi que les subdivisions intitulées « Introduction », « Vision générale du cadre juridique de l'État membre » et « Cadre pour la transposition et mise en œuvre ». En revanche, la Commission a refusé de lui communiquer, pour chacune de ces études, les parties intitulées « Fiche de synthèse », « Analyse juridique des mesures de transposition » et « Conclusions », ainsi que l'annexe contenant une table de concordances entre la législation de l'État membre concerné et le droit de l'Union pertinent.
- 14 La Commission a divisé les études litigieuses en deux catégories. La première catégorie comprenait une étude dont l'évaluation, comme le dialogue avec l'État membre concerné sur la mise en œuvre du droit de l'Union, avait commencé récemment. La seconde catégorie comprenait 40 études qui avaient donné lieu à un dialogue plus développé avec les États membres concernés.
- 15 Quatrièmement, la Commission a exposé trois raisons pour lesquelles l'accès à certaines parties des études litigieuses, ainsi qu'au nom des auteurs de certaines études divulguées, était refusé.
- 16 Tout d'abord, la Commission a indiqué que les parties non divulguées des études litigieuses étaient couvertes par l'exception au droit d'accès aux documents prévue à l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/2001, relative, notamment, à la protection des objectifs des activités d'enquête.
- 17 La Commission a relevé que ces études étaient élaborées en vue de lui permettre de contrôler la transposition de plusieurs directives par les États membres et, le cas échéant, d'engager la procédure en manquement prévue à l'article 258 TFUE (ci-après la « procédure en manquement ») à l'encontre de ceux-ci. S'agissant de l'étude comprise dans la première catégorie visée au point 1 ci-dessus, la Commission a indiqué qu'elle n'était pas encore parvenue à une conclusion sur la transposition de la directive concernée. La divulgation des données et des conclusions contenues dans cette étude, qui n'avaient pas encore été vérifiées et à l'égard desquelles l'État membre en cause n'avait pas eu l'opportunité de réagir, aurait comporté, pour ce dernier, le risque d'être critiqué, peut-être injustement, et aurait porté préjudice au climat de confiance mutuelle requis pour évaluer la mise en œuvre de la directive concernée. S'agissant des études litigieuses relevant de la seconde catégorie visée au point 1 ci-dessus, la Commission a indiqué que, dans certains cas, elle avait engagé la procédure en

manquement à l'encontre des États membres concernés et que, dans d'autres cas, elle n'avait pas encore décidé si cette procédure devait être engagée. La divulgation des études litigieuses aurait porté préjudice au climat de confiance mutuelle nécessaire pour résoudre les différends entre elle et les États membres concernés, sans devoir utiliser la phase judiciaire de ladite procédure.

- 18 Ensuite, la Commission a indiqué que les parties non divulguées des études litigieuses étaient également couvertes par l'exception au droit d'accès aux documents prévue à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 1049/2001, relative à la protection du processus décisionnel des institutions.
- 19 À cet égard, la Commission a indiqué que ces études avaient été élaborées à sa demande à des fins purement internes, dans le contexte de la phase préliminaire d'une enquête sur la transposition du droit de l'Union. La Commission a ajouté qu'elle pouvait ne pas partager les conclusions de ces études, ainsi qu'utiliser d'autres moyens d'enquête, y compris sa propre évaluation interne et les informations résultant du dialogue avec les États membres concernés. La Commission a considéré que, dans la mesure où elle n'avait pas encore pris position sur la conformité de la législation nationale avec le droit de l'Union ni sur l'opportunité d'engager la procédure en manquement, question sur laquelle elle disposait d'un large pouvoir d'appréciation, la divulgation demandée aurait porté préjudice à sa procédure décisionnelle interne, ce qui pouvait l'exposer à des pressions externes indues.
- 20 Enfin, la Commission a indiqué que le nom des auteurs de certaines des études divulguées ainsi que de certaines des études litigieuses était protégé par l'exception au droit d'accès aux documents prévue à l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1049/2001, relative à la protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu.
- 21 Cinquièmement, la Commission a indiqué que l'application des exceptions au droit d'accès aux documents prévues à l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, et paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 1049/2001 devait être écartée si un intérêt public supérieur justifiait la divulgation des documents visés. Toutefois, elle a considéré que, en l'espèce, l'intérêt public était mieux préservé en protégeant le climat de confiance mutuelle entre les États membres et elle-même ainsi que son pouvoir discrétionnaire d'adopter des décisions administratives relatives à d'éventuelles infractions. Par ailleurs, la Commission a indiqué que la demande confirmative ne contenait pas d'arguments susceptibles de démontrer l'existence d'un intérêt public supérieur justifiant la divulgation.

Procédure et conclusions des parties

- 22 Ainsi qu'il a été indiqué au point 8 ci-dessus, la requérante a introduit le présent recours par requête déposée au greffe du Tribunal le 21 février 2011, et a demandé l'annulation de la décision implicite.
- 23 Le 30 mai 2011, la Commission a déposé son mémoire en défense. Elle a fait valoir que, après l'adoption de la décision explicite, le recours était devenu sans objet, la requérante n'ayant plus d'intérêt à obtenir l'annulation de la décision implicite. La Commission a invité le Tribunal à constater qu'il n'y avait plus lieu de statuer.
- 24 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 31 mai 2011, le Royaume de Danemark a demandé à intervenir dans l'affaire au soutien des conclusions de la requérante. Cette intervention a été admise par une ordonnance du président de la huitième chambre du 14 juillet 2011.
- 25 Le 29 juillet 2011, la requérante a déposé sa réplique. Elle a indiqué que, la Commission lui ayant accordé l'accès aux études et plans d'action divulgués (voir point 13 ci-dessus), ces documents ne faisaient plus l'objet du recours. Elle a également présenté une demande d'adaptation de ses moyens

et conclusions à la suite de l'adoption de la décision explicite, tendant à ce que le recours soit considéré comme étant désormais dirigé contre cette dernière décision, en ce que la Commission ne lui a accordé qu'un accès partiel aux études litigieuses.

- 26 Le 7 novembre 2011, la Commission a déposé sa duplique. Elle a demandé au Tribunal d'autoriser la modification des conclusions et moyens de la requérante dans un souci de bonne administration de la justice et d'économie de procédure.
- 27 La composition des chambres du Tribunal ayant été modifiée, le juge rapporteur a été affecté à la sixième chambre, à laquelle la présente affaire a donc été attribuée.
- 28 Par lettre reçue au greffe du Tribunal le 12 mars 2013, le Royaume de Danemark a informé le Tribunal qu'il renonçait à intervenir au soutien des conclusions de la requérante dans la présente affaire. Par ordonnance du président de la sixième chambre du 9 avril 2013, il a été rayé du registre en tant que partie intervenante.
- 29 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (sixième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale. Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal lors de l'audience du 10 avril 2013.
- 30 Dans la requête, la requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- annuler la décision implicite ;
 - condamner la Commission aux dépens, y compris ceux exposés par d'éventuelles parties intervenantes.
- 31 Dans la réplique, la requérante demande la possibilité d'adapter ses conclusions et moyens à la suite de la décision explicite et conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- annuler la décision explicite ;
 - condamner la Commission aux dépens.
- 32 Dans le mémoire en défense, la Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal de constater qu'il n'y a plus lieu de statuer sur la décision implicite compte tenu de l'intervention de la décision explicite.
- 33 Dans la duplique, la Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- autoriser la modification des conclusions et moyens de la requérante ;
 - rejeter le recours ;
 - condamner la requérante aux dépens.
- 34 À l'audience, la requérante a confirmé que sa demande d'annulation visait la décision explicite en ce que la Commission lui avait partiellement refusé l'accès aux 41 études litigieuses qui étaient énumérées dans la liste 2 du tableau de l'annexe II de cette décision.

En droit

Sur l'adaptation des conclusions et des moyens de la requérante

- 35 Ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, la décision implicite, initialement visée par la demande d'annulation dans le cadre du recours introduit par la requérante, a été remplacée par la décision explicite après le dépôt de la requête. Cette modification a conduit la requérante à adapter ses conclusions initiales ainsi que les moyens à l'appui de ces conclusions. La Commission ne s'est pas opposée à cette adaptation.
- 36 À cet égard, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, les conclusions initialement dirigées contre un acte remplacé en cours d'instance peuvent être considérées comme dirigées contre l'acte de substitution, ce dernier constituant un élément nouveau permettant à la partie requérante d'adapter ses conclusions et moyens. Dans une telle hypothèse, il serait, en effet, contraire à une bonne administration de la justice et à une exigence d'économie de procédure d'obliger la partie requérante à introduire un nouveau recours devant le Tribunal [voir arrêt du Tribunal du 10 octobre 2001, *British American Tobacco International (Investments)/Commission*, T-111/00, Rec. p. II-2997, point 22, et la jurisprudence citée]. Il y a donc lieu de considérer que le recours vise désormais l'annulation partielle de la décision explicite (ci-après la « décision attaquée ») et d'accepter l'adaptation des conclusions et moyens.

Sur le fond

- 37 À la suite de l'adaptation de ses conclusions et moyens, la requérante soulève sept moyens à l'appui de sa demande d'annulation de la décision attaquée. Ces moyens sont tirés, premièrement, de la violation de l'article 8, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 1049/2001 en ce que la Commission aurait prorogé illégalement le délai de réponse à la demande confirmative, deuxièmement, de la violation de l'article 4, paragraphes 1, 2 et 4, de la convention d'Aarhus, en ce que cette disposition ne prévoirait aucune exception au droit d'accès aux documents visant à protéger les objectifs des activités d'enquête autres que celles de nature pénale ou disciplinaire, troisièmement, de la violation de l'obligation de diffusion active des informations environnementales découlant de l'article 5, paragraphes 3 à 7, de la convention d'Aarhus et de l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 1367/2006, quatrièmement, de la violation de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/2001, en ce que la Commission aurait méconnu les limites dont l'exception au droit d'accès aux documents prévue par cette disposition est assortie, cinquièmement, de la violation de l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 1049/2001, en ce que le risque que la divulgation complète des études litigieuses porte atteinte au processus décisionnel de la Commission serait hypothétique et ne serait pas raisonnablement prévisible, sixièmement, de la violation de l'article 4, paragraphe 2, in fine, et paragraphe 3, in fine, du règlement n° 1049/2001, du fait de l'existence d'un intérêt public supérieur justifiant cette divulgation et, septièmement, de la violation grave et récurrente par la Commission de l'article 8, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 1049/2001 et de l'article 4, paragraphe 1, de la convention d'Aarhus, qui exigerait du Tribunal l'adoption de mesures dissuasives.

Observations liminaires

- 38 Les sept moyens présentés par la requérante peuvent être répartis en deux groupes, le premier comprenant les deuxième et quatrième à sixième moyens et le second comprenant les premier, troisième et septième moyens.
- 39 Dans le cadre du premier groupe de moyens, la requérante conteste les motifs de la décision attaquée. Ainsi, dans le cadre de ses deuxième et quatrième moyens, elle conteste la conclusion figurant dans cette décision selon laquelle l'information dont la divulgation a été refusée était couverte par l'exception au droit d'accès aux documents tirée de la protection des objectifs des activités d'enquête.

Dans le cadre de son cinquième moyen, la requérante conteste la conclusion selon laquelle cette information était couverte par l'exception tirée de la protection du processus décisionnel. Dans le cadre de son sixième moyen, la requérante fait valoir que, dans l'hypothèse où ces exceptions seraient applicables, la Commission aurait commis une erreur en ne considérant pas qu'un intérêt public supérieur exigeait la divulgation des informations demandées.

- 40 Dans le cadre du second groupe de moyens, la requérante présente, en revanche, des arguments tendant à démontrer que la décision attaquée doit être annulée pour des raisons indépendantes de la question de savoir si ses motifs sont entachés d'erreur. Ainsi, dans le cadre de ses premier et septième moyens, elle fait valoir, en substance, que l'adoption de la décision attaquée est intervenue excessivement tard, ce qui s'inscrirait dans une pratique constante et censurable de la Commission. Dans le cadre de son troisième moyen, la requérante fait valoir que, indépendamment de la réponse qu'elle devait donner à la demande confirmative, la Commission était tenue de diffuser d'office les informations demandées.
- 41 Il importe de relever, tout d'abord, que la requérante n'a pas fait valoir que la Commission aurait commis une erreur en considérant que le nom des auteurs de certaines études litigieuses et des études divulguées était couvert par l'exception au droit d'accès aux documents prévue à l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1049/2001, tirée de la protection des données à caractère personnel. Il y a donc lieu de considérer que, sous réserve des observations qu'elle a présentées dans le cadre du second groupe de moyens, la requérante ne conteste pas la décision de la Commission de ne pas divulguer ces noms. Cela a été confirmé par la requérante lors de l'audience.
- 42 Il convient de relever, ensuite, qu'une institution de l'Union peut prendre en compte de manière cumulative plusieurs motifs de refus visés à l'article 4 du règlement n° 1049/2001 aux fins d'apprécier une demande d'accès à des documents qu'elle détient (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 28 juin 2012, *Commission/Éditions Odile Jacob*, C-404/10 P, points 113 et 114).
- 43 Or, comme il a été indiqué aux points 1 à 19 ci-dessus, la Commission a considéré que les études litigieuses étaient à la fois couvertes par l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/2001, relative à la protection des objectifs des activités d'enquête, et par l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, de ce règlement, relative à la protection du processus décisionnel des institutions. Dès lors, sous réserve de l'examen du second groupe de moyens, afin de parvenir à démontrer que la décision attaquée est entachée d'une erreur susceptible de justifier son annulation, la requérante doit établir, soit, dans le cadre des deuxième, quatrième ou cinquième moyens, que la Commission a commis une erreur en considérant qu'elle pouvait refuser partiellement l'accès aux études litigieuses en vertu de chacune de ces exceptions, soit, dans le cadre du sixième moyen, qu'un intérêt public supérieur justifiait en tout état de cause la divulgation complète de ces études.
- 44 Il convient d'examiner d'abord le premier groupe de moyens.

Sur le premier groupe de moyens

- 45 Ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, le premier groupe de moyens comprend les deuxième et quatrième à sixième moyens. Il convient d'examiner, d'abord, le quatrième moyen et, ensuite, les deuxième, cinquième et sixième moyens.

– Sur le quatrième moyen, tiré de la violation de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/2001 en ce que la Commission aurait méconnu les limites dont l'exception prévue par cette disposition est assortie

- 46 Conformément à son premier considérant, le règlement n° 1049/2001 s'inscrit dans la volonté exprimée à l'article 1^{er}, deuxième alinéa, UE, inséré par le traité d'Amsterdam, de marquer une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et le plus près possible des citoyens. Ainsi que le rappelle le deuxième considérant dudit règlement, le droit d'accès du public aux documents des institutions se rattache au caractère démocratique de ces dernières (voir arrêt de la Cour du 21 juillet 2011, Suède/MyTravel et Commission, C-506/08 P, Rec. p. I-6237, point 72, et la jurisprudence citée).
- 47 À cette fin, le règlement n° 1049/2001 vise, comme l'indiquent son quatrième considérant et son article 1^{er}, à conférer au public un droit d'accès aux documents des institutions qui soit le plus large possible (voir arrêt Suède/MyTravel et Commission, point 4 supra, point 73, et la jurisprudence citée).
- 48 Certes, ce droit n'en est pas moins soumis à certaines limites fondées sur des raisons d'intérêt public ou privé. Plus spécifiquement, et en conformité avec son onzième considérant, le règlement n° 1049/2001 prévoit, à son article 4, un régime d'exceptions autorisant les institutions à refuser l'accès à un document dans le cas où la divulgation de ce dernier porterait atteinte à l'un des intérêts protégés par cet article. Néanmoins, dès lors que de telles exceptions dérogent au principe de l'accès le plus large possible du public aux documents, elles doivent être interprétées et appliquées strictement (arrêt Suède/MyTravel et Commission, point 4 supra, points 74 et 75).
- 49 Il ressort du dossier, lu à la lumière des observations des parties, que les études litigieuses portent sur la transposition de certaines directives de l'Union en matière de protection de l'environnement par 19 États membres, chaque étude litigieuse concernant un seul État membre et une seule directive. Par ailleurs, il est constant entre les parties que ces études ont été commandées par la Commission dans le cadre de l'obligation qui pèse sur celle-ci, en vertu de l'article 17 TUE, de veiller, sous le contrôle de la Cour, à l'application du droit de l'Union. Dès lors, il y a lieu de considérer que les études litigieuses n'ont pas été élaborées à des fins informatives ou académiques, mais en tant qu'instruments ciblés visant à déceler des manquements précis au droit de l'Union. Comme la Commission le fait valoir à juste titre, le but de ces études est de lui permettre d'évaluer si les États membres ont correctement transposé les directives concernées et, le cas échéant, d'entamer une procédure en manquement à l'encontre des États membres ayant commis une infraction.
- 50 Il ressort de ce qui précède que les études litigieuses s'inscrivent dans le cadre d'une activité d'enquête de la Commission, au sens de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/2001.
- 51 Toutefois, il ressort de la jurisprudence que le fait qu'un document concerne une activité d'enquête, au sens de cette disposition, ne saurait, à lui seul, suffire à justifier l'application de l'exception qu'elle prévoit, compte tenu de la nécessité d'interpréter et d'appliquer strictement les exceptions visées à l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001. En effet, le risque d'atteinte à l'intérêt protégé doit être raisonnablement prévisible et non purement hypothétique (arrêt de la Cour du 1^{er} juillet 2008, Suède et Turco/Conseil, C-39/05 P et C-52/05 P, Rec. p. I-4723, points 43 et 63).
- 52 En outre, ainsi qu'il résulte de son libellé, cette exception ne vise pas à protéger les activités d'enquête en tant que telles, mais l'objectif de ces activités (voir, en ce sens, arrêts du Tribunal du 6 juillet 2006, Franchet et Byk/Commission, T-391/03 et T-70/04, Rec. p. II-2023, points 105 et 109, et du 12 septembre 2007, API/Commission, T-36/04, Rec. p. II-3201, point 127). Dans le cadre d'une enquête relative à une procédure en manquement, cet objectif consiste à amener l'État membre

concerné à se conformer volontairement aux exigences du traité ou, le cas échéant, à lui donner l'occasion de justifier sa position (voir, en ce sens, arrêt API/Commission, précité, points 121 et 133, et la jurisprudence citée).

- 53 Comme il ressort en substance du point 1 ci-dessus, la Commission a signalé, dans la décision attaquée, que la raison pour laquelle la divulgation des études litigieuses pourrait porter préjudice à ses activités d'enquête était que cette divulgation porterait préjudice au climat de confiance mutuelle requis soit pour évaluer la mise en œuvre du droit de l'Union, s'agissant d'une étude que la Commission n'avait pas encore eu l'opportunité d'analyser suffisamment en détail, soit pour résoudre les différends entre la Commission et les États membres sans devoir utiliser la phase judiciaire de la procédure en manquement, s'agissant des autres études, que la Commission avait analysées en détail et sur la base desquelles, dans certains cas, elle avait engagé cette procédure et, dans d'autres cas, elle n'avait pas encore décidé si cette procédure devait être engagée.
- 54 La requérante fait valoir que ces motifs sont de caractère général et ne sont pas étayés. Dès lors, ils ne suffiraient pas à démontrer l'existence d'un risque non hypothétique que la divulgation des études litigieuses porte précisément et effectivement atteinte aux activités d'enquête de la Commission. En particulier, la connaissance par le public d'une possible violation du droit de l'Union n'empêcherait pas la Commission de continuer une enquête.
- 55 La requérante ajoute que la Commission n'a pas précisé le type de pressions qui pourraient entraver ses procédures d'enquête, ni si elles seraient exercées sur ses propres services ou sur ceux des États membres. Selon la requérante, ces derniers pourraient, en tout état de cause, démontrer qu'ils respectent le droit de l'Union s'ils étaient exposés à des critiques injustifiées ou à des pressions. En outre, la requérante fait valoir que, la Commission n'ayant pas expliqué en quoi la divulgation des études litigieuses porterait précisément et effectivement atteinte à ses activités d'enquête, elle n'a pas fait une interprétation stricte de l'exception appliquée.
- 56 Enfin, la requérante fait valoir que la transparence renforce l'efficacité de la procédure en manquement en raison de la pression exercée par le public sur l'État membre concerné et devrait être garantie afin de permettre aux citoyens de participer au processus de décision ainsi que de fournir à la Commission des informations.
- 57 La Commission conteste les arguments de la requérante.
- 58 Tout d'abord, il y a lieu de relever, que, selon une jurisprudence établie, la Commission peut valablement appliquer l'exception visée à l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/2001 pour refuser l'accès à des documents relatifs à des enquêtes portant sur une éventuelle infraction au droit de l'Union pouvant conduire à l'ouverture d'une procédure en manquement ou ayant effectivement débouché sur l'ouverture d'une telle procédure. Dans ces cas, le refus d'accès a été considéré comme justifié par le fait que les États membres concernés sont en droit d'attendre de la Commission qu'elle observe la confidentialité en ce qui concerne ces enquêtes, même après l'écoulement d'un certain laps de temps après leur clôture (voir arrêt API/Commission, point 5 supra, point 120, et la jurisprudence citée).
- 59 En particulier, il résulte de la jurisprudence qu'une divulgation de documents relatifs à la phase d'enquête, pendant les négociations entre la Commission et l'État membre concerné, pourrait porter atteinte au bon déroulement de la procédure en manquement dans la mesure où le but de celle-ci, qui est, comme il a été indiqué au point 5 ci-dessus, d'amener l'État membre concerné à se conformer volontairement aux exigences du traité ou, le cas échéant, de lui donner l'occasion de justifier sa position, pourrait être mis en péril. Cette exigence de confidentialité perdure même après la saisine de la Cour au motif qu'il ne peut pas être exclu que les négociations entre la Commission et l'État membre concerné, visant à ce que celui-ci se conforme volontairement aux exigences du traité, puissent continuer au cours de la procédure judiciaire et jusqu'au prononcé de l'arrêt. La préservation

de cet objectif, à savoir un règlement à l'amiable du différend entre la Commission et l'État membre concerné avant l'arrêt de la Cour, justifie donc le refus d'accès à ces documents (voir arrêt API/Commission, point 5 supra, point 121, et la jurisprudence citée).

- 60 Il ressort de ce qui précède que, comme la Commission le fait valoir à juste titre, celle-ci est en droit de préserver la confidentialité des documents réunis dans le cadre d'une enquête relative à une procédure en manquement dont la divulgation pourrait porter préjudice au climat de confiance devant exister, entre elle-même et l'État membre concerné, en vue d'une solution consensuelle aux infractions au droit de l'Union éventuellement identifiées.
- 61 Il y a donc lieu de considérer que la Commission était, en principe, en droit d'invoquer l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/2001 pour refuser la divulgation des études litigieuses.
- 62 Cette conclusion ne saurait être infirmée par les arguments de la requérante selon lesquels, d'une part, les citoyens ont le droit de savoir si leurs gouvernements respectent les règles environnementales de l'Union en vertu des principes d'ouverture et de transparence qui figurent aux articles 1^{er} TUE et 15 TFUE et, d'autre part, la Commission est obligée de veiller à l'application de ces règles, de répondre vis-à-vis des citoyens de la manière dont elle remplit cette mission et d'associer les citoyens au processus de prise de décisions.
- 63 En effet, l'article 15, paragraphe 3, deuxième alinéa, TFUE prévoit que les principes généraux et les limites qui, pour des raisons d'intérêt public ou privé, régissent l'exercice du droit d'accès aux documents des citoyens, sont fixés par voie de règlements par le Parlement et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire. Ainsi, le règlement n° 1049/2001, adopté sur le fondement de l'article 15, paragraphe 3, TFUE, fixe ces principes généraux et ces limites en ce qui concerne le droit d'accès aux documents détenus par la Commission. Parmi ces limites figure l'exception visée à l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, de ce règlement, tirée de la protection des objectifs des activités d'enquête des institutions. La requérante ne saurait donc faire écarter l'application de cette exception en s'appuyant sur des dispositions générales des traités.
- 64 Ensuite, il y a lieu de relever que, ainsi qu'il a été reconnu dans la jurisprudence, lorsque la divulgation d'un document est demandée à une institution, celle-ci est tenue d'apprécier, dans chaque cas d'espèce, si ce document relève des exceptions au droit d'accès énumérées à l'article 4 du règlement n° 1049/2001 (arrêt Suède et Turco/Conseil, point 5 supra, point 35).
- 65 À cet égard, il a été précisé, d'une part, que l'examen d'une demande d'accès à des documents doit revêtir un caractère concret et individuel et porter sur le contenu de chaque document visé dans ladite demande et, d'autre part, que cet examen doit ressortir des motifs de la décision de l'institution, en ce qui concerne toutes les exceptions mentionnées aux paragraphes 1 à 3 de l'article 4 du même règlement sur lesquelles cette décision est fondée (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal du 13 avril 2005, Verein für Konsumenteninformation/Commission, T-2/03, Rec. p. II-1121, points 69 à 74).
- 66 Comme la requérante le fait valoir en substance, la Commission a examiné les études litigieuses de manière générale et abstraite. En effet, il ne ressort pas de la décision attaquée que la Commission ait analysé concrètement le contenu précis de chaque étude litigieuse afin de décider si la divulgation de celui-ci était susceptible de porter préjudice au climat de confiance devant exister entre elle-même et l'État membre concerné. Contrairement à ce que la Commission soutient, le fait d'avoir divulgué partiellement ces études ne constitue pas la preuve que celles-ci ont fait l'objet d'un examen individuel, dans la mesure où les parties divulguées de chaque étude sont identiques.
- 67 Toutefois, il existe plusieurs exceptions à l'obligation de la Commission d'examiner concrètement et individuellement les documents visés par une demande d'accès.

- 68 En effet, ledit examen peut ne pas être nécessaire lorsque, en raison des circonstances particulières de l'espèce, il est manifeste que l'accès doit être refusé ou bien au contraire accordé. Tel pourrait être le cas, notamment, si certains documents soit étaient manifestement couverts dans leur intégralité par une exception au droit d'accès, soit étaient manifestement accessibles dans leur intégralité, soit avaient déjà fait l'objet d'une appréciation concrète et individuelle par la Commission dans des circonstances similaires (arrêts Verein für Konsumenteninformation/Commission, point 6 supra, point 75, et API/Commission, point 5 supra, point 58).
- 69 En outre, il est en principe loisible à l'institution concernée de se fonder, y compris dans les motifs de la décision de refus, sur des présomptions générales s'appliquant à certaines catégories de documents, des considérations d'ordre général similaires étant susceptibles de s'appliquer à des demandes de divulgation portant sur des documents de même nature, à condition qu'elle vérifie dans chaque cas si les considérations d'ordre général normalement applicables à un type de documents déterminé sont effectivement applicables à un document donné dont la divulgation est demandée (arrêt Suède et Turco/Conseil, point 5 supra, point 50).
- 70 En raison des circonstances particulières de l'espèce, la Commission pouvait considérer, d'une part, que toutes les études litigieuses entraient dans la même catégorie de documents et, d'autre part, que l'accès à cette catégorie de documents devait être refusé sur le fondement de l'exception invoquée (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal du 9 septembre 2011, LPN/Commission, T-29/08, Rec. p. II-6021, point 121). En effet, comme la requérante le fait valoir, les études litigieuses n'ont certes pas été rédigées par la Commission, ni ne reflètent la position de celle-ci, ni n'engagent sa responsabilité. Toutefois, elles ont été commandées par la Commission dans le cadre de la phase préliminaire de la procédure en manquement et elles examinent en profondeur la conformité de la législation des États membres concernés avec le droit de l'Union. Ces études constituent donc des éléments susceptibles d'avoir un impact sur les possibilités pour la Commission d'entamer une négociation avec ces États membres, à l'écart des pressions externes, visant à ce qu'ils se conforment volontairement au droit de l'Union.
- 71 Cette appréciation est confirmée par les principes reconnus dans l'arrêt de la Cour du 29 juin 2010, Commission/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, Rec. p. I-5885, points 54 à 62), tels qu'ils ont été interprétés par le Tribunal dans l'arrêt LPN/Commission, point 7 supra.
- 72 En effet, dans l'arrêt Commission/Technische Glaswerke Ilmenau, point 7 supra, la Cour a considéré, s'agissant des procédures administratives de contrôle des aides d'État, qu'une présomption générale de confidentialité telle que celle visée au point 6 ci-dessus pouvait résulter du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil, du 22 mars 1999, portant modalités d'application de l'article 93 [CE] (JO L 83, p. 1), ainsi que de la jurisprudence relative au droit de consulter les documents du dossier administratif de la Commission. À cet égard, la Cour a rappelé que la procédure de contrôle des aides d'État était, compte tenu de son économie générale, une procédure ouverte contre un État membre, dans le cadre de laquelle seul ce dernier disposait des droits de la défense, y compris le droit de se voir communiquer certains documents, à la différence des intéressés, qui quant à eux ne disposaient pas, dans ce cadre, du droit de consulter les documents du dossier administratif de la Commission. La Cour a également jugé qu'il y avait lieu de tenir compte de cette circonstance aux fins de l'interprétation de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/2001. En effet, si ces intéressés étaient en mesure d'obtenir l'accès, sur le fondement du règlement n° 1049/2001, aux documents du dossier administratif de la Commission, le régime de contrôle des aides d'État serait mis en cause.
- 73 La Cour en a déduit que, lorsque les activités des institutions s'inscrivent dans le cadre des fonctions administratives qui leur sont spécifiquement attribuées par l'article 88 CE, il y avait lieu de tenir compte du fait que les intéressés autres que l'État membre concerné par les procédures de contrôle des aides d'État ne disposaient pas du droit de consulter les documents du dossier administratif de la Commission et, dès lors, de reconnaître l'existence d'une présomption selon laquelle la divulgation des documents du dossier administratif porterait, en principe, atteinte à la protection des objectifs des

activités d'enquête, avec pour conséquence que l'institution concernée pouvait même se dispenser d'un examen concret et individuel préalable des documents concernés. Il n'en reste pas moins que, selon la Cour, à cet égard, les intéressés conservent le droit de démontrer qu'un document donné n'est pas couvert par ladite présomption générale ou qu'il existe un intérêt public supérieur justifiant sa divulgation.

- 74 S'agissant du contrôle que la Commission est appelée à exercer dans le cadre d'une procédure en manquement, le Tribunal, dans l'arrêt LPN/Commission, point 70 supra (point 126), a considéré qu'il relevait d'une fonction administrative, dans le cadre de laquelle la Commission dispose d'un large pouvoir discrétionnaire et engage un dialogue bilatéral avec les États membres concernés. Le Tribunal a observé que, en revanche, les parties autres que ces États membres ne disposaient pas de garanties procédurales spécifiques dont le respect est soumis à un contrôle juridictionnel effectif.
- 75 Dès lors, le Tribunal a considéré, par analogie avec la situation des intéressés dans le cadre de la procédure de contrôle des aides d'État, qu'il existe une présomption générale selon laquelle la divulgation des documents du dossier administratif relatifs à une enquête en matière de manquement porterait, en principe, atteinte à la protection des objectifs des activités d'enquête, de sorte qu'il suffit pour la Commission de vérifier si cette présomption générale doit s'appliquer à l'ensemble des documents concernés, sans qu'elle doive nécessairement procéder à un examen concret et individuel préalable du contenu de chacun de ces documents. Le Tribunal a enfin considéré que, dans une situation dans laquelle, lors de l'adoption d'une décision de refus, la procédure en manquement était en cours, la Commission devait nécessairement partir du principe que cette présomption générale s'appliquait à l'intégralité des documents concernés (arrêt LPN/Commission, point 7 supra, point 127).
- 76 À cet égard, d'une part, la requérante fait valoir plusieurs arguments visant à démontrer que la présomption générale, selon laquelle la divulgation du « dossier administratif » de la Commission relatif à une procédure de contrôle d'aides d'État porterait atteinte à la protection des objectifs des activités d'enquête établie par la Cour, dans son arrêt Commission/Technische Glaswerke Ilmenau, point 7 supra, résulte des règles spécifiques relatives à l'« accès au dossier » pendant la procédure administrative en matière d'aides d'État et ne s'applique qu'aux documents concernant ces aides.
- 77 Comme la Commission le fait valoir à juste titre, ces arguments sont incompatibles avec les observations faites par le Tribunal dans l'arrêt LPN/Commission, point 7 supra. Ils doivent donc être rejetés.
- 78 D'autre part, la requérante fait valoir que les études litigieuses ne font pas partie d'un « dossier », dans la mesure où elles ont été élaborées dans le cadre de la phase préliminaire à une procédure en manquement.
- 79 À cet égard, il y a lieu de relever que les études litigieuses sont des documents ciblés et consacrés à l'analyse de la transposition par un État membre précis d'une directive précise, dont la vocation est de faire partie d'un dossier de la Commission relatif à cette transposition. Lorsque la procédure en manquement a déjà été engagée, il ne saurait être considéré que ces études ne font pas partie du dossier relatif à la procédure en cause, dans la mesure où c'est notamment sur la base de ces études que la Commission a décidé d'entamer ladite procédure. S'agissant des études pour lesquelles la Commission n'a pas encore ouvert la procédure en manquement, il est également nécessaire de préserver leur confidentialité, les informations tombées dans le domaine public ne pouvant en être retirées lors de l'ouverture de la procédure, comme la Commission le fait valoir à juste titre.
- 80 Par ailleurs, il convient de rappeler que l'exception tirée de la protection des objectifs des activités d'enquête ne s'applique pas uniquement à des documents relatifs à des procédures en manquement engagées, mais, également, aux documents concernant des enquêtes qui pourraient éventuellement déboucher sur une telle procédure (voir point 58 ci-dessus).

- 81 Enfin, la requérante fait valoir que, quand bien même la jurisprudence de la Cour relative aux aides d'État serait directement transposable aux procédures en manquement, la décision attaquée devrait être annulée. À la différence de l'entreprise qui demandait l'accès aux documents dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt *Commission/Technische Glaswerke Ilmenau*, point 7 *supra*, qui n'avait pas pu démontrer l'existence d'un intérêt public supérieur, mais uniquement un intérêt privé en tant que bénéficiaire d'une aide d'État, la requérante représenterait un intérêt public supérieur concernant l'ensemble des citoyens européens, à savoir la protection de l'environnement.
- 82 Par cet argument, la requérante fait valoir en réalité que la divulgation des études litigieuses était justifiée par un intérêt public supérieur. Il doit donc être examiné, le cas échéant, dans le cadre du sixième moyen, tiré de l'existence d'un tel intérêt.
- 83 Il découle de l'ensemble des considérations qui précèdent que, sous réserve de l'examen de la question visée au point 8 ci-dessus, le présent moyen doit être rejeté.
- Sur le deuxième moyen, tiré de la violation de l'article 4, paragraphes 1, 2 et 4, de la convention d'Aarhus, en ce que cette disposition ne prévoit aucune exception au droit d'accès aux documents visant à protéger les objectifs des activités d'enquête autres que celles de nature pénale et disciplinaire
- 84 À titre liminaire, il convient de rappeler que, en vertu de l'article 216, paragraphe 2, TFUE, lorsque des accords internationaux sont conclus par l'Union, les institutions de l'Union sont liées par de tels accords et, par conséquent, ceux-ci priment les actes de l'Union (arrêt de la Cour du 21 décembre 2011, *Air Transport Association of America e.a.*, C-366/10, Rec. p. I-13755, point 50).
- 85 La convention d'Aarhus a été signée par la Communauté et a ensuite été approuvée par la décision 2005/370. Partant, les stipulations de cette convention font désormais partie intégrante de l'ordre juridique de l'Union (arrêt de la Cour du 8 mars 2011, *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, Rec. p. I-1255, point 30).
- 86 L'article 3, paragraphe 1, de la convention d'Aarhus stipule que chaque partie à cette convention prend les mesures législatives, réglementaires ou autres nécessaires, y compris des mesures visant à assurer la compatibilité des dispositions donnant effet aux dispositions de la convention relatives, notamment, à l'information du public concernant les informations sur l'environnement, dans le but de mettre en place et de maintenir un cadre précis, transparent et cohérent aux fins de l'application des dispositions de ladite convention. L'article 4, paragraphe 1, de la convention d'Aarhus stipule que chaque partie à cette convention fait en sorte que les autorités publiques mettent à la disposition du public, dans le cadre de leur législation interne, les informations sur l'environnement qui leur sont demandées. Enfin, la convention d'Aarhus prévoit, à son article 4, paragraphes 3 et 4, certains motifs de rejet des demandes d'information sur l'environnement. Les motifs de rejet prévus à l'article 4, paragraphe 4, de ladite convention doivent, conformément au deuxième alinéa de cette disposition, 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 aient trait ou non aux émissions dans l'environnement.
- 87 Le règlement n° 1367/2006 a été adopté pour garantir l'application des exigences de la convention d'Aarhus aux institutions et organes de l'Union. Il a pour objet, aux termes de son article 1^{er}, paragraphe 1, de contribuer à l'exécution des obligations découlant de cette convention. Selon le considérant 3 dudit règlement, « [l]es dispositions du droit [de l'Union] devraient être compatibles avec celles de la convention [d'Aarhus] ».
- 88 L'article 3 du règlement n° 1367/2006 dispose que « [l]e règlement n° 1049/2001 s'applique à toute demande d'accès à des informations environnementales détenues par des institutions ou organes [de l'Union] ». Enfin, l'article 6 du règlement n° 1367/2006 contient des dispositions spécifiques

concernant l'application des exceptions au droit d'accès aux documents prévues à l'article 4 du règlement n° 1049/2001. D'après le considérant 15 du règlement n° 1367/2006, « [l]orsque le règlement n° 1049/2001 prévoit des exceptions, celles-ci devraient s'appliquer sous réserve des dispositions plus spécifiques du présent règlement relatives aux demandes d'accès aux informations environnementales ».

- 89 En l'espèce, la Commission a examiné la demande d'accès de la requérante dans la décision attaquée à la lumière des règlements n°s 1367/2006 et 1049/2001 et, comme il a été indiqué au point 1 ci-dessus, elle s'est fondée sur l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, de ce dernier règlement pour étayer son refus de divulguer certaines parties des études litigieuses. Elle a indiqué, en outre, que l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 1367/2006 n'affectait pas cette conclusion et a souligné que le règlement n° 1367/2006 prévoyait que l'exception tirée de la protection des objectifs des activités d'enquête, en particulier ceux relatifs à d'éventuelles infractions au droit de l'Union, pouvait être appliquée en ce qui concerne les documents contenant des informations sur l'environnement, dans la mesure où la divulgation n'était pas justifiée par un intérêt public supérieur.
- 90 Dès lors, la Commission n'a pas effectué son examen de la demande confirmative, en ce qui concerne l'exception tirée de la protection des objectifs des activités d'enquête, en s'appuyant directement sur la convention d'Aarhus, mais en s'appuyant sur les dispositions des règlements n°s 1049/2001 et 1367/2006. Toutefois, par le présent moyen, la requérante fait valoir que la conclusion à laquelle la Commission est parvenue à l'issue de cet examen est incompatible avec l'article 4, paragraphes 1, 2 et 4, de la convention d'Aarhus, ce qui, selon elle, suffit pour considérer que la décision attaquée doit être annulée sur ce point.
- 91 Il y a lieu de rappeler que la légalité d'un acte de l'Union peut être affectée par l'incompatibilité de cet acte avec un accord international. Lorsque l'incompatibilité d'un acte de l'Union avec des règles de droit international est invoquée devant le juge de l'Union, ce dernier peut l'examiner sous réserve du respect de deux conditions. Premièrement, l'Union doit être liée par ces règles. Deuxièmement, le juge de l'Union ne peut procéder à l'examen de la légalité de l'acte de l'Union au regard d'une disposition d'un traité international que lorsque la nature et l'économie de celui-ci ne s'y opposent et que, par ailleurs, ladite disposition apparaît, du point de vue de son contenu, inconditionnelle et suffisamment précise (arrêt *Air Transport Association of America e.a.*, point 8 supra, points 51 à 54).
- 92 Il y a lieu de relever que l'Union est liée par la convention d'Aarhus. Toutefois, en ce qui concerne les motifs de refus d'une demande d'accès à des informations environnementales, cette convention n'apparaît pas, du point de vue de son contenu, inconditionnelle et suffisamment précise au sens de la jurisprudence visée au point 9 ci-dessus.
- 93 En effet, comme il a été indiqué ci-dessus, l'article 3 de la convention d'Aarhus prévoit que chaque partie à ladite convention doit prendre des mesures législatives, réglementaires ou autres nécessaires, y compris des mesures visant à assurer la compatibilité des dispositions donnant effet aux dispositions de ladite convention, dans le but de mettre en place et de maintenir un cadre précis, transparent et cohérent aux fins de l'application de ces dernières dispositions.
- 94 De plus, il ressort de la lecture combinée de l'article 4, paragraphes 1 et 4, de la convention d'Aarhus que chaque partie à cette convention dispose d'une large marge d'appréciation pour organiser les modalités de mise à disposition pour le public des informations sur l'environnement qui sont demandées aux autorités publiques.
- 95 La requérante fait valoir que l'application au cas d'espèce par la Commission des stipulations pertinentes des règlements n°s 1367/2006 et 1049/2001, et notamment de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, de ce dernier règlement, serait incompatible avec les dispositions de l'article 4,

paragraphe 4, sous c), de la convention d'Aarhus. Toutefois, cette dernière disposition n'est pas suffisamment précise pour être directement applicable, du moins en ce qui concerne les organisations d'intégration économique régionale visées à l'article 2, sous d), de ladite convention.

96 En effet, cette dernière, et en particulier son article 4, paragraphe 4, sous c), a manifestement été conçue pour s'appliquer principalement aux autorités des États contractants et utilise des notions qui leur sont propres, ainsi qu'il résulte du renvoi au cadre des législations nationales prévu à l'article 4, paragraphe 1. En revanche, elle ne tient pas compte des spécificités qui caractérisent les organisations d'intégration économique régionale, qui peuvent néanmoins adhérer à la convention. En particulier, aucune indication dans l'article 4, paragraphe 4, sous c), ou dans d'autres stipulations de la convention d'Aarhus ne permet d'interpréter les notions utilisées par cette disposition et de déterminer si une enquête relative à une procédure en manquement peut en faire partie.

97 En l'absence de toute précision à cette fin, il ne saurait être considéré que la convention d'Aarhus empêche le législateur de l'Union de prévoir une exception au principe d'accès aux documents des institutions en matière d'environnement lorsqu'ils ont trait à une procédure en manquement, laquelle relève des mécanismes constitutionnels du droit de l'Union, tels que prévus par les traités (arrêt du Tribunal du 14 février 2012, Allemagne/Commission, T-59/09, points 63 et 64).

98 Du reste, il serait illogique que la convention d'Aarhus prévoit des exceptions en faveur de certaines parties contractantes, à savoir les États, tout en s'opposant à l'application d'exceptions semblables par d'autres parties contractantes, à savoir les organisations d'intégration économique régionale, dont relève l'Union aux fins de ladite convention.

99 Il découle de tout ce qui précède que l'argument de la requérante, selon lequel l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/2001, tel qu'il a été appliqué par la Commission dans la décision attaquée, est incompatible avec l'article 4, paragraphe 4, de la convention d'Aarhus en ce que cette disposition ne prévoit aucune exception au droit d'accès aux documents visant à protéger les objectifs des activités d'enquête autres que celles de nature pénale et disciplinaire, ne saurait prospérer.

100 Dès lors, le deuxième moyen doit être rejeté.

101 Les quatrième et deuxième moyens ayant été rejetés, il y a lieu de considérer que la requérante n'est pas parvenue à démontrer que la Commission avait commis, en l'espèce, une erreur en refusant de divulguer les études litigieuses pour protéger l'objectif de ses activités d'enquête. Ce motif étant, à lui seul, susceptible de justifier le refus de la Commission de communiquer à la requérante la partie non communiquée des études litigieuses, il n'est donc pas nécessaire d'examiner si la Commission a commis une erreur en considérant qu'elle pouvait également refuser cette divulgation pour protéger son processus décisionnel, comme le fait valoir, dans le cadre du cinquième moyen, la requérante. Il convient, toutefois, d'examiner les arguments que cette dernière présente dans le sixième moyen, selon lesquels la divulgation des études litigieuses serait en tout état de cause justifiée par un intérêt public supérieur.

– Sur le sixième moyen, tiré de la violation de l'article 4, paragraphe 2, in fine, et paragraphe 3, du règlement n° 1049/2001, du fait de l'existence d'un intérêt public supérieur justifiant la divulgation des documents demandés

102 La requérante rappelle que les exceptions au droit d'accès aux documents doivent être interprétées conformément aux principes établis à l'article 1^{er} TUE, en vertu duquel les citoyens doivent obtenir le plus large accès possible aux documents des institutions. La requérante fait valoir, en outre, que la Commission ne peut donc pas refuser l'accès à un document pour protéger un intérêt couvert par l'une des exceptions prévues à l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001 sans,

premièrement, vérifier l'absence d'intérêt public supérieur justifiant la divulgation dudit document, deuxièmement, mettre en balance les différents intérêts en présence et, troisièmement, motiver ce refus de façon circonstanciée, ce que la Commission n'aurait pas fait dans la décision attaquée.

- 103 La requérante ajoute que les citoyens européens ont intérêt à savoir si, et dans quelle mesure, la législation environnementale de l'Union est respectée au niveau national, afin, le cas échéant, d'une part, d'insister pour qu'elle soit effectivement appliquée, en vertu de sa primauté et de son effet direct, par le juge national et, d'autre part, de demander que la législation nationale soit mise en conformité avec le droit de l'Union. Par ailleurs, la transparence renforcerait l'intérêt que les citoyens portent aux politiques des institutions et leur niveau de participation, ce qui renforcerait à son tour le caractère démocratique de l'Union et contribuerait à la protection des principes d'ouverture et de transparence inscrits aux articles 1^{er} TUE et 11 TUE et à l'article 15 TFUE.
- 104 La Commission conteste les arguments de la requérante.
- 105 Il y a lieu de relever que la possibilité pour les citoyens d'obtenir des informations environnementales appropriées et d'avoir de véritables possibilités de participation au processus décisionnel en matière d'environnement joue un rôle essentiel dans une société démocratique. En effet, ainsi qu'il est indiqué au préambule de la convention d'Aarhus, un meilleur accès à l'information et la participation accrue du public au processus décisionnel permettent de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement, contribuent à sensibiliser le public aux problèmes environnementaux, lui donnent la possibilité d'exprimer ses préoccupations et aident les autorités publiques à tenir dûment compte de celles-ci.
- 106 Le droit du public de recevoir ces informations constitue l'expression du principe de transparence, qui est mis en œuvre par l'ensemble des dispositions du règlement n° 1049/2001, ainsi qu'il ressort du considérant 2 dudit règlement, selon lequel la transparence permet d'assurer une meilleure participation des citoyens au processus décisionnel ainsi que de garantir une plus grande légitimité, efficacité et responsabilité de l'administration à leur égard, et contribue à renforcer le principe de la démocratie.
- 107 Néanmoins, il découle de la jurisprudence que l'intérêt public supérieur, visé à l'article 4, paragraphe 2, in fine, et à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, in fine, du règlement n° 1049/2001, qui est susceptible de justifier la divulgation d'un document portant atteinte ou gravement atteinte aux intérêts juridiques protégés par les exceptions visées par ces dispositions, doit en principe être distinct des principes susmentionnés qui sous-tendent ledit règlement (arrêt API/Commission, point 5 supra, point 97).
- 108 Certes, le fait qu'un demandeur d'accès n'invoque, comme c'est le cas en l'espèce, aucun intérêt public distinct des principes susmentionnés n'implique pas automatiquement qu'une mise en balance des intérêts en présence ne soit nécessaire. En effet, l'invocation de ces mêmes principes peut présenter, au vu des circonstances particulières de l'espèce, une acuité telle qu'elle dépasse le besoin de protection des documents litigieux (arrêt API/Commission, point 5 supra, point 97).
- 109 Toutefois, tel n'est pas le cas en l'espèce. En effet, la requérante n'a fait valoir aucun argument de nature à démontrer que, en ce qui concerne les études litigieuses, l'invocation de ces principes présentait, au vu des circonstances particulières de l'espèce, une acuité particulière. Elle s'est limitée à invoquer des considérations génériques sans aucun rapport avec les circonstances particulières de l'espèce, à savoir que les citoyens ont un droit à être informés sur le degré de respect par les États membres du droit de l'Union de l'environnement ainsi qu'à participer à la procédure de prise de décisions. Or, des considérations génériques ne sauraient être de nature à établir que le principe de transparence présente dans un cas précis une acuité particulière primant sur les raisons justifiant le

refus de divulgation des documents demandés (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 21 septembre 2010, Suède e.a./API et Commission, C-514/07 P, C-528/07 P et C-532/07 P, Rec. p. I-8533, point 158).

110 Il y a donc lieu de rejeter le présent moyen.

Sur le second groupe de moyens

111 Il convient, tout d'abord, d'examiner ensemble les premier et septième moyens, tirés, en substance, de la violation de l'article 8, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 1049/2001 ainsi que de l'article 4, paragraphe 1, de la convention d'Aarhus, en ce que la Commission aurait prorogé illégalement le délai de réponse à la demande confirmative et, ensuite, le troisième moyen, tiré de la violation de l'obligation de diffusion active des informations environnementales découlant de l'article 5, paragraphes 3 à 7, de la convention d'Aarhus et de l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 1367/2006.

– Sur les premier et septième moyens, tirés, en substance, de la violation de l'article 8, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 1049/2001 ainsi que de l'article 4, paragraphe 1, de la convention d'Aarhus, en ce que la Commission a prorogé illégalement le délai de réponse à la demande confirmative, ce qui s'inscrirait dans une pratique constante de la Commission qui devrait être réprimée

112 L'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 1049/2001, dispose :

« Les demandes confirmatives sont traitées avec promptitude. Dans un délai de quinze jours ouvrables à partir de l'enregistrement de la demande, l'institution soit octroie l'accès au document demandé et le fournit dans le même délai conformément à l'article 10, soit communique, dans une réponse écrite, les motifs de son refus total ou partiel. Si elle refuse totalement ou partiellement l'accès, l'institution informe le demandeur des voies de recours dont il dispose, à savoir former un recours juridictionnel contre l'institution et/ou présenter une plainte au médiateur, selon les conditions prévues respectivement aux articles 230 [CE] et 195 [CE]. »

113 L'article 8, paragraphe 2, du même règlement prévoit :

« À titre exceptionnel, par exemple lorsque la demande porte sur un document très long ou sur un très grand nombre de documents, le délai prévu au paragraphe 1 peut, moyennant information préalable du demandeur et motivation circonstanciée, être prolongé de quinze jours ouvrables. »

114 La requérante fait valoir que la décision attaquée a été adoptée en violation de ces dispositions. En effet, la demande confirmative ne porterait pas sur un document très long ou sur un très grand nombre de documents et ne serait pas de nature exceptionnelle. Or, même dans une telle hypothèse, le délai de réponse à cette demande ne pourrait être prorogé que de quinze jours ouvrables. Selon la jurisprudence, il s'agirait d'un délai impératif. Toutefois, la Commission aurait adopté la décision attaquée plus de cinq mois après l'expiration dudit délai.

115 La Commission admet qu'elle a dépassé le délai de réponse à la demande confirmative, mais fait valoir que ce dépassement, conformément à la jurisprudence, n'emporte pas l'illégalité de la décision attaquée.

116 Lors de l'audience, la requérante a admis qu'il ressortait d'une jurisprudence constante que le dépassement du délai de réponse à une demande confirmative n'emportait pas la nullité de la décision prise par l'institution concernée à l'égard de cette demande. Toutefois, elle a décidé de maintenir les présents moyens, ainsi que les arguments présentés à leur appui, afin de dénoncer ce qu'elle estimait être une pratique constante de la Commission consistant à violer systématiquement les délais impératifs de réponse auxquels elle est soumise.

- 117 À cet égard, il y a lieu de relever que le délai prévu à l'article 8, paragraphe 1, du règlement n° 1049/2001 a un caractère impératif et ne saurait être prolongé en dehors des circonstances prévues à l'article 8, paragraphe 2, de ce règlement, sauf à priver cet article de tout effet utile, puisque le demandeur ne saurait plus exactement à partir de quelle date il pourrait introduire le recours ou la plainte prévus à l'article 8, paragraphe 3, dudit règlement (voir arrêt du Tribunal du 10 décembre 2010, Ryanair/Commission, T-494/08 à T-500/08 et T-509/08, Rec. p. II-5723, point 39, et la jurisprudence citée). Comme la requérante le fait valoir, même lorsque les circonstances prévues à l'article 8, paragraphe 2, du règlement n° 1049/2001 sont réunies, ce délai ne peut être prorogé que de quinze jours ouvrables.
- 118 Toutefois, comme la requérante l'admet elle-même, l'expiration des délais prévus à l'article 8 du règlement n° 1049/2001 n'a pas pour effet de priver la Commission du pouvoir d'adopter une décision explicite (arrêts du Tribunal du 19 janvier 2010, Co-Frutta/Commission, T-355/04 et T-446/04, Rec. p. II-1, point 56, et Ryanair/Commission, point 1 supra, point 50).
- 119 En effet, si le législateur avait entendu attacher une telle conséquence au silence des institutions, une mention spécifique aurait été disposée dans la réglementation en cause. Dans le domaine de l'accès aux documents, le législateur a prévu les conséquences d'un dépassement du délai prévu à l'article 8, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 1049/2001, en disposant, à l'article 8, paragraphe 3, dudit règlement, que sa méconnaissance par l'institution ouvre le droit à l'introduction d'un recours juridictionnel. Dans ce contexte, les conséquences que la requérante souhaiterait attribuer au dépassement par la Commission du délai prévu à l'article 8, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 1049/2001 doivent être considérées comme disproportionnées. Aucun principe juridique ne fait perdre à l'administration sa compétence pour répondre à une demande, même en dehors des délais impartis à cet effet. Le mécanisme d'une décision implicite de rejet a été établi afin de pallier le risque que l'administration choisisse de ne pas répondre à une demande d'accès à des documents et échappe à tout contrôle juridictionnel, et non pour rendre illégale toute décision tardive. Au contraire, l'administration a, en principe, l'obligation de fournir, même tardivement, une réponse motivée à toute demande d'un administré. Une telle solution est conforme à la fonction du mécanisme de la décision implicite de rejet qui consiste à permettre aux administrés d'attaquer l'inaction de l'administration en vue d'obtenir une réponse motivée de celle-ci (arrêt Co-Frutta/Commission, point 1 supra, points 57 à 59).
- 120 Il convient donc de considérer que le dépassement du délai de réponse à la demande confirmative n'affecte pas la légalité de la décision attaquée.
- 121 Dans la mesure où la requérante elle-même a admis, lors de l'audience, que cette conclusion était correcte, il n'est pas nécessaire d'examiner les arguments additionnels qu'elle a présentés en sens contraire dans la réplique.
- 122 Enfin, la requérante fait valoir que la décision attaquée est intervenue après l'expiration du « délai de quinze jours fixé [à] l'article 4, paragraphe 1[,] de la convention d'Aarhus ». Cependant, cette disposition ne comporte l'énoncé d'aucun délai imparti à l'autorité saisie d'une demande d'accès à un document pour statuer sur cette demande. À supposer même que la requérante ait entendu se prévaloir de la méconnaissance de l'article 4, paragraphe 2, de ladite convention, qui fixe à deux mois le délai maximal dans lequel les informations sur l'environnement doivent être communiquées aux personnes qui en font la demande lorsque cette communication concerne des documents volumineux ou des éléments d'information complexes, le dépassement de ce délai par la Commission dans la présente affaire n'affecterait pas la légalité de la décision attaquée, pour les mêmes motifs que ceux exposés aux points 117 à 119 ci-dessus.
- 123 Il convient donc de rejeter les premier et septième moyens.

– Sur le troisième moyen, tiré de la violation de l'obligation de diffusion active des informations environnementales découlant de l'article 5, paragraphes 3 à 7, de la convention d'Aarhus et de l'article 4, paragraphe 2, sous b), du règlement n° 1367/2006

124 L'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 1367/2006 dispose :

« Les informations environnementales qui doivent être mises à disposition et diffusées sont mises à jour le cas échéant. Outre les documents énumérés à l'article 12, paragraphes 2 et 3, et à l'article 13, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 1049/2001, les bases de données ou registres comprennent les documents suivants :

- a) le texte [...] de la législation [de l'Union] qui [a] trait à l'environnement ou s'y rapporte [...], ainsi que les documents politiques, plans et programmes relatifs à l'environnement ;
- b) les rapports intérimaires de mise en œuvre des éléments visés [sous] a) lorsque ces rapports sont élaborés ou conservés sous forme électronique par des institutions ou organes [de l'Union] ;

[...] »

125 L'article 5, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus prévoit :

« Chaque partie veille à ce que les informations sur l'environnement deviennent progressivement disponibles dans des bases de données électroniques auxquelles le public peut avoir facilement accès par le biais des réseaux de télécommunications publics. Devraient notamment être accessibles sous cette forme les informations suivantes :

[...]

- c) le cas échéant, les politiques, plans et programmes sur l'environnement ou relatifs à l'environnement et les accords portant sur l'environnement [...] »

126 L'article 5, paragraphe 5, de la même convention dispose :

« Chaque partie prend des mesures, dans le cadre de sa législation, afin de diffuser notamment :

- a) les textes de lois et les documents directifs tels que les documents sur les stratégies, politiques, programmes et plans d'action relatifs à l'environnement et les rapports faisant le point de leur application, établis aux différents échelons de l'administration publique [...] »

127 La requérante fait valoir, en substance, que, en vertu des dispositions susmentionnées, ainsi que de l'article 1^{er}, paragraphe 2, et de l'article 11 TUE, la Commission était tenue de diffuser activement les études litigieuses.

128 À cet égard, il suffit de relever que tant la convention d'Aarhus que le règlement n° 1367/06 prévoient l'accès du public à l'information sur l'environnement soit sur demande, soit dans le cadre d'une diffusion active par les autorités et institutions concernées. Or, dans la mesure où les autorités et institutions peuvent refuser une demande d'accès à l'information lorsque celle-ci relève du champ d'application de certaines exceptions, force est de considérer qu'elles ne sont pas tenues de diffuser activement cette information. En effet, dans le cas contraire, les exceptions en cause seraient privées de tout effet utile, ce qui est manifestement incompatible avec l'esprit et avec la lettre de la convention d'Aarhus et du règlement n° 1367/06.

129 Le présent moyen doit donc être rejeté.

130 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de rejeter le recours dans son ensemble.

Sur les dépens

131 Aux termes de l'article 87, paragraphe 3, de son règlement de procédure, le Tribunal peut répartir les dépens ou décider que chaque partie supporte ses propres dépens si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs, ou pour des motifs exceptionnels.

132 En l'espèce, la Commission, en cours d'instance, a donné accès à une partie non négligeable des documents que la requérante avait sollicités dans la demande confirmative, dont le refus d'accès avait donné lieu à l'introduction du présent recours. Eu égard à ces circonstances exceptionnelles, il y a lieu d'ordonner que les parties supporteront leurs propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (sixième chambre)

déclare et arrête :

- 1) **Le recours est rejeté.**
- 2) **ClientEarth et la Commission européenne supporteront chacune leurs propres dépens.**

Kanninen

Soldevila Fragoso

Berardis

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 13 septembre 2013.

Signatures