



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCATE GÉNÉRALE

M^{ME} JULIANE KOKOTT

présentées le 14 septembre 2023¹

Affaire C-234/22

Roheline Kogukond MTÜ e.a.

contre

Keskkonnaagentuur

[demande de décision préjudicielle formée par le Tallinna Halduskohus (tribunal administratif de Tallinn, Estonie)]

« Renvoi préjudiciel – Directive 2003/4/CE – Accès du public à l'information en matière d'environnement – Notion d'«information environnementale» – Données sur la localisation des placettes-échantillons permanentes de l'inventaire forestier statistique – Dérogations – Protection des relations internationales – Protection de l'environnement – Qualité des informations environnementales »

I. Introduction

1. La directive 2003/4/CE² fonde-t-elle un droit pour toute personne de connaître la localisation des placettes-échantillons permanentes de l'inventaire forestier statistique ? C'est à cette question qu'il y a lieu de répondre dans la présente procédure.

2. À intervalles réguliers, l'Agence pour l'environnement estonienne collecte sur ces placettes-échantillons permanentes des données qui servent d'échantillons représentatifs afin de tirer des conclusions sur l'état global des forêts. Les localisations doivent demeurer confidentielles afin d'éviter la manipulation des habitats sur ces sites, ce qui les priverait de leur caractère représentatif.

3. Comme on le sait, la directive 2003/4 permet toutefois d'exiger des autorités publiques la divulgation d'informations environnementales sans qu'un intérêt particulier soit démontré. Dès lors, s'il est confirmé que les données de localisation litigieuses constituent des informations environnementales, des questions délicates se posent quant à d'éventuelles dérogations à ce droit, notamment si la coopération internationale en matière d'inventaire forestier ou la protection de l'environnement justifient un traitement confidentiel de ces données. Il convient également d'examiner quelle importance la directive 2003/4 accorde au risque que la divulgation des localisations puisse affecter la qualité de l'inventaire forestier.

¹ Langue originale : l'allemand.

² Directive du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil (JO 2003, L 41, p. 26).

II. Le cadre juridique

A. La convention d'Aarhus

4. Le droit d'accès aux informations en matière d'environnement est défini dans la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement³ (ci-après la « convention d'Aarhus ») signée par la Communauté européenne à Aarhus (Danemark) le 25 juin 1998⁴.

5. L'article 2, point 3, de la convention d'Aarhus définit la notion d'information(s) sur l'environnement :

« Aux fins de la présente convention,

[...]

3. L'expression "information(s) sur l'environnement" désigne toute information disponible sous forme écrite, visuelle, orale ou électronique ou sous toute autre forme matérielle, et portant sur :

a) l'état d'éléments de l'environnement tels que l'air et l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, le paysage et les sites naturels, la diversité biologique et ses composantes, y compris les organismes génétiquement modifiés, et l'interaction entre ces éléments ;

[...] »

6. L'article 4 de cette convention régit le droit d'accès à l'information sur l'environnement. Des dérogations sont prévues aux paragraphes 3 et 4 de cet article :

« 3. Une demande d'informations sur l'environnement peut être refusée si :

[...]

c) La demande porte sur des documents qui sont en cours d'élaboration ou concerne des communications internes des autorités publiques à condition que cette exception soit prévue par le droit interne ou la coutume, compte tenu de l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public.

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

[...]

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

[...]

h) le milieu sur lequel portent les informations, comme les sites de reproduction d'espèces rares.

³ JO 2005, L 124, p. 4.

⁴ Adoptée par la décision 2005/370/CE du Conseil, du 17 février 2005 (JO 2005, L 124, p. 1).

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. »

B. La directive 2003/4

7. Les objectifs liés à l'accès à l'information en matière d'environnement résultent du considérant 1 de la directive 2003/4 :

« L'accès accru du public à l'information en matière d'environnement ainsi que la diffusion de cette information favorisent une plus grande sensibilisation aux questions d'environnement, le libre échange d'idées, une participation plus efficace du public à la prise de décision en matière d'environnement et, en définitive, l'amélioration de l'environnement. »

8. Le considérant 16 de la directive 2003/4 concerne le refus de fournir des informations environnementales :

« Le droit aux informations signifie que la divulgation des informations devrait être la règle générale et que les autorités publiques devraient être autorisées à opposer un refus à une demande d'informations environnementales dans quelques cas particuliers clairement définis. Les motifs de refus devraient être interprétés de façon restrictive, de manière à mettre en balance l'intérêt public servi par la divulgation et l'intérêt servi par le refus de divulguer. [...] »

9. La qualité des informations environnementales ainsi que la procédure de collecte de ces informations font l'objet du considérant 20 de la directive 2003/4 :

« Il convient que les autorités publiques s'efforcent de garantir que les informations environnementales collectées par elles ou pour leur compte soient intelligibles, précises et comparables. Dans la mesure où il s'agit d'un élément important pour l'évaluation de la qualité des informations fournies, le mode de collecte devrait aussi être divulgué sur demande. »

10. L'article 2 de la directive 2003/4 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 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) ;

[...] »

11. Le droit d'accès aux informations environnementales découle de l'article 3 de la directive 2003/4 :

« 1. 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.

2. Sous réserve de l'article 4 [...], les informations environnementales sont mises à la disposition du demandeur :

[...] »

12. Les dérogations à ce droit d'accès sont régies à l'article 4 de la directive 2003/4 :

« 1. Les États membres peuvent prévoir qu'une demande d'information environnementale peut être rejetée dans les cas où :

[...]

d) la demande concerne des documents en cours d'élaboration ou des documents et données inachevés ;

[...]

2. 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 ;

[...]

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. [...] »

13. L'article 8 de la directive 2003/4 concerne la qualité des informations et les procédures de leur collecte :

« 1. Les États membres veillent à ce que, dans la mesure où cela leur est possible, toute information compilée par eux ou pour leur compte soit à jour, précise et comparable.

2. Sur demande, les autorités publiques répondent aux demandes d'informations visées à l'article 2, point 1 b), en indiquant, le cas échéant, l'endroit où les indications concernant les procédés de mesure, y compris les procédés d'analyse, de prélèvement et de préparation des échantillons, utilisés pour la compilation des informations, peuvent être trouvées ou en faisant référence à une procédure standardisée. »

III. Les faits et la demande de décision préjudicielle

14. Depuis 1999, l'Agence pour l'environnement estonienne défenderesse met en œuvre l'inventaire national des forêts. Son objectif principal est d'établir des relevés statistiques sur le statut, l'état et l'utilisation des peuplements forestiers en Estonie ainsi que sur l'affectation des sols et leur modification. Il s'agit d'une méthode d'inventaire objectif des surfaces forestières de grande taille, avec le moindre effort possible. Les données de mesure et les évaluations sont recueillies sur des placettes-échantillons regroupées en grappes, qui sont situées sur les côtés de parcelles de forme carrée (appelées « fenêtres d'échantillonnage ») d'une superficie de 800 m x 800 m (64 ha). Les parcelles sont subdivisées de manière permanente et temporaire. Dans les conditions d'un échantillon aléatoire, chaque superficie échantillonnée représente proportionnellement une partie de la superficie totale des forêts estoniennes. Les données d'observation sont extrapolées et, sur cette base, on établit un rapport statistique sur les peuplements forestiers estoniens. L'Agence pour l'environnement publie les résultats de l'inventaire forestier sur son site Internet.

15. La Mittetulundusühing Roheline Kogukond, la MTÜ Eesti Metsa Abiks, la Päästame Eesti Metsad MTÜ et la Sihtasutus Keskkonnateabe Ühendus (ci-après les « associations environnementales ») ont présenté des demandes d'informations à l'Agence pour l'environnement afin d'obtenir, notamment, les données de base sur lesquelles se fonde l'inventaire forestier statistique. Ces données de base sont des données relatives à la localisation, à la mesure et à l'évaluation des placettes-échantillons. Or, l'Agence pour l'environnement ne les a communiquées que partiellement, puisqu'elle n'a pas indiqué les coordonnées des placettes-échantillons permanentes.

16. Les associations environnementales ont alors saisi le Tallinna Halduskohus (tribunal administratif de Tallinn, Estonie) d'un recours tendant à ce qu'il soit enjoint à l'Agence pour l'environnement de donner suite à leur demande d'informations et de leur communiquer les coordonnées des placettes-échantillons permanentes utilisées pour l'inventaire forestier statistique.

17. Dans le cadre de cette procédure, le Tallinna Halduskohus (tribunal administratif de Tallinn) soumet à la Cour les questions suivantes :

« 1) Des données telles que les données relatives à la localisation des placettes-échantillons permanentes de l'inventaire forestier statistique, en cause au principal, peuvent-elles être considérées comme étant des informations environnementales au sens de l'article 2, point 1, sous a) ou b), de la [directive 2003/4] ?

- 2) S'il résulte de la réponse donnée à la première question que ces données sont des informations environnementales, l'article 4, paragraphe 1, sous d), de la [directive 2003/4] doit-il être interprété en ce sens que les données relatives à la localisation des placettes-échantillons permanentes de l'inventaire forestier statistique sont des documents en cours d'élaboration ou des documents et données inachevés ?

L'article 4, paragraphe 2, sous a), de la [directive 2003/4] doit-il être interprété en ce sens que la condition d'application de cette disposition – à savoir que la confidentialité soit prévue en droit – est remplie si l'exigence de confidentialité n'est pas prévue en droit pour un type particulier d'information mais peut être déduite par interprétation des dispositions d'un acte juridique à caractère général, telle que la loi sur l'information publique ou la loi sur les statistiques nationales ?

Dans le cadre de l'application de l'article 4, paragraphe 2, sous b), de la [directive 2003/4], est-il nécessaire d'établir une atteinte réelle aux relations internationales de l'État, rendue possible par la publication de l'information demandée, ou la constatation d'un risque en ce sens est-elle suffisante ?

Le motif de refus prévu à l'article 4, paragraphe 2, sous h), de la [directive 2003/4] à des fins de « protection de l'environnement » justifie-t-il une restriction de l'accès à l'information environnementale ayant pour objectif de garantir la fiabilité des statistiques nationales ?

- 3) S'il résulte de la réponse donnée à la première question que des données telles que les données relatives à la localisation des placettes-échantillons permanentes de l'inventaire forestier statistique, en cause au principal, ne sont pas des informations environnementales, convient-il de considérer une demande d'information concernant de telles données comme étant une demande d'information au sens de l'article 2, point 1, sous b), de la [directive 2003/4], qu'il convient de traiter conformément à l'article 8, paragraphe 2 ?
- 4) En cas de réponse positive à la troisième question, des données telles que les données relatives à la localisation des placettes-échantillons permanentes de l'inventaire forestier statistique, en cause au principal, doivent-elles être considérées comme étant des indications concernant les procédés de mesure, y compris les procédés d'analyse, de prélèvement et de préparation des échantillons, utilisés pour la compilation des informations, au sens de l'article 8, paragraphe 2, de la [directive 2003/4] ?
- 5) En cas de réponse positive à la quatrième question, l'accès à de telles informations, tel que prévu à l'article 8, paragraphe 2, de la [directive 2003/4], peut-il être limité pour tout motif important résultant du droit national ?

L'absence de communication d'une information environnementale visée à l'article 8, paragraphe 2, de la [directive 2003/4] peut-elle être atténuée par d'autres mesures, par exemple en permettant à des organismes de recherche ou développement, ou, à des fins d'audit, au Riigikontroll (Cour des comptes), d'avoir accès à l'information demandée ?

- 6) Le refus de communiquer les données relatives à la localisation des placettes-échantillons permanentes de l'inventaire forestier statistique, en cause au principal, peut-il être fondé sur l'objectif de garantir la qualité de l'information environnementale, tel que défini à l'article 8, paragraphe 1, de la [directive 2003/4] ?

7) Une base juridique pour la communication des données relatives à la localisation des placettes-échantillons permanentes de l'inventaire forestier statistique découle-t-elle du considérant 21 de la [directive 2003/4] ? »

18. Les associations environnementales, l'Agence pour l'environnement, le gouvernement estonien et la Commission européenne ont présenté des observations écrites et répondu à une demande d'information de la Cour. Cette dernière a renoncé à la tenue d'une audience de plaidoiries en application de l'article 76, paragraphe 2, de son règlement de procédure, estimant être déjà suffisamment éclairée.

IV. Analyse

19. Par ses questions, la juridiction de renvoi souhaite savoir si le droit d'accès aux informations environnementales oblige la défenderesse à fournir des données sur la localisation des placettes-échantillons permanentes de l'inventaire forestier statistique.

20. Le droit d'accès aux informations environnementales découle de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2003/4 et présuppose seulement que les informations demandées constituent des informations environnementales. Toutefois, cette directive prévoit également certaines dérogations au droit d'accès qui permettent à l'autorité compétente de refuser la divulgation.

21. Nous exposerons ci-après, tout d'abord, que les données de localisation litigieuses constituent des informations environnementales (première question ; voir à cet égard sous A), avant d'aborder les dérogations au droit d'accès aux informations environnementales (deuxième et sixième questions ; voir à cet égard sous B). Pour conclure, nous montrerons que les autres questions ne sont pas pertinentes pour l'affaire au principal (voir à cet égard sous C et D).

A. Première question – La notion d'« information environnementale »

22. Par sa première question, la juridiction de renvoi souhaite savoir si, dans l'affaire au principal, les données relatives à la localisation des placettes-échantillons permanentes de l'inventaire forestier statistique doivent être qualifiées d'informations environnementales au sens de l'article 2, point 1, sous a) ou b), de la directive 2003/4.

23. Aux termes de l'article 2, point 1, sous a), de la directive 2003/4, on entend par « information environnementale » toutes les informations relatives à l'état des éléments de l'environnement, tels que, notamment, le sol, les terres, le paysage et les habitats naturels ainsi que la diversité biologique et ses composantes.

24. Considérées isolément, les données de localisation litigieuses ne sont que des données de géolocalisation qui ne déterminent pas l'état des éléments de l'environnement.

25. En revanche, les informations relatives aux placettes-échantillons permanentes de l'inventaire forestier statistique, au sens de ladite définition, sont des informations sur l'état d'éléments de l'environnement, à savoir sur certains habitats naturels et éléments de la diversité biologique présents sur ces sites. Mais cela inclut également les indications de localisation correspondantes. Sans indications de localisation, l'ensemble de ces données permet de donner des statistiques sur l'état des forêts, mais ce n'est qu'avec l'indication de la localisation que les informations relatives à l'état peuvent être attribuées à des habitats déterminés.

26. L'Agence pour l'environnement objecte que la méthode de collecte des informations environnementales n'est pas nécessairement incluse dans la notion d'information environnementale. Il convient d'admettre que l'article 8, paragraphe 2, de la directive 2003/4 contient des obligations de communication spécifiques en ce qui concerne les procédures de collecte d'informations environnementales qui font l'objet des troisième à cinquième questions.

27. Toutefois, même si les données de localisation étaient également attribuées à ces informations d'ordre méthodologique, cela ne permettrait pas, pour cette seule raison, d'exclure ces données de la notion d'« information environnementale ». À cet égard, les données de localisation se distinguent par exemple des critères de sélection des placettes-échantillons qui ne décrivent pas l'état d'éléments environnementaux concrets.

28. Il convient donc de retenir que les données relatives à la localisation des placettes-échantillons permanentes de l'inventaire forestier statistique constituant, avec les informations sur l'état de ces surfaces, des informations sur l'état des éléments de l'environnement et donc des informations environnementales au sens de l'article 2, point 1, sous a), de la directive 2003/4.

29. La question de savoir si ces informations constituent en outre des informations environnementales au sens de l'article 2, point 1, sous b), de la directive 2003/4 est sans incidence sur le droit d'accès et ne nécessite pas de décision.

B. Deuxième et sixième questions – Les dérogations au droit d'accès

30. Étant donné que les associations environnementales disposent donc en principe, en vertu de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2003/4, d'un droit à la divulgation des données de localisation litigieuses, la question se pose de savoir si l'Agence pour l'environnement peut se prévaloir d'une dérogation à ce droit pour refuser la divulgation. De telles dérogations sont fondées sur certains intérêts qui seraient affectés par une divulgation.

31. Nous commencerons donc par décrire le degré de risque requis pour un intérêt protégé dans le cadre d'une dérogation (deuxième question, troisième branche ; voir à cet égard point 1). Sur cette base, il est possible de discuter des différents intérêts susceptibles de justifier un refus de divulgation. À cet égard, nous examinerons tout d'abord la sixième question, car l'intérêt à la qualité de l'inventaire forestier qui y est évoqué est au cœur de toutes les objections soulevées à l'encontre de la divulgation des données de localisation litigieuses (voir à cet égard point 2). En outre, la juridiction de renvoi s'interroge sur différentes dérogations prévues à l'article 4 de la directive 2003/4, à savoir les opérations en cours (deuxième question, première branche ; voir à cet égard point 3), sur la nécessité de prévoir en droit la dérogation au titre de la confidentialité des délibérations des autorités publiques (deuxième question, deuxième branche ; voir à cet égard point 4), sur les effets négatifs sur les relations internationales de l'État (deuxième question, troisième branche ; voir à cet égard point 5), et sur la protection de l'environnement (deuxième question, quatrième branche ; voir à cet égard point 6).

1. Deuxième question, troisième branche – Le degré de risque nécessaire pour un intérêt protégé

32. Par sa deuxième question, prise en sa troisième branche, la juridiction de renvoi souhaite savoir si, aux fins de l'application de la dérogation au droit d'accès aux informations environnementales prévue à l'article 4, paragraphe 2, sous b), de la directive 2003/4, il y a lieu

d'établir des incidences négatives réelles sur les relations internationales de l'État rendues possibles par la divulgation des informations demandées ou s'il suffit de constater l'existence d'un tel risque.

33. Si la juridiction de renvoi pose cette question en ce qui concerne spécifiquement la dérogation relative à la protection des relations internationales prévue à l'article 4, paragraphe 2, sous b), de la directive 2003/4, le degré de risque requis pour une dérogation est pertinent pour l'ensemble des dérogations. Nous répondrons donc à cette partie de la question à titre liminaire.

34. La réponse découle de la jurisprudence constante relative à l'accès aux documents des institutions de l'Union. Selon cette jurisprudence, il incombe à l'institution, en cas de refus, de fournir des explications quant aux questions de savoir de quelle manière l'accès à ce document pourrait porter concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt protégé par une exception que cette institution invoque. En outre, le risque d'une telle atteinte doit être raisonnablement prévisible et non purement hypothétique⁵.

35. Comme le constate le gouvernement estonien, la Cour a entre-temps transposé ce critère à l'application de dérogations au droit à l'information au titre de la directive 2003/4⁶.

36. Ainsi, l'application de dérogations au droit d'accès aux informations environnementales présuppose que la divulgation des informations en cause crée un risque raisonnablement prévisible et non purement hypothétique d'une atteinte concrète et effective à l'intérêt protégé.

2. Sixième question – La qualité de l'inventaire forestier

37. La sixième question vise à savoir si un risque pour la qualité des futures contraintes de l'inventaire forestier peut justifier le refus de divulgation des données de localisation.

38. La directive 2003/4 reconnaît expressément cet intérêt et crée même une obligation de protection correspondante. En effet, conformément à son article 8, paragraphe 1, les États membres veillent à ce que, dans la mesure où cela leur est possible, toute information compilée par eux ou pour leur compte soit à jour, précise et comparable.

39. L'inventaire forestier est établi à intervalles réguliers par l'Agence pour l'environnement, une autorité de l'État estonien, et, selon les informations concordantes des parties intéressées, il sert de base aux décisions prises par les autorités publiques dans le domaine de la sylviculture et de la politique environnementale. La comparabilité des informations recueillies est essentielle à cet égard, car l'inventaire forestier est censé couvrir l'évolution dans le temps de l'état des forêts et être comparable à des enquêtes similaires menées dans d'autres États. Il s'agit donc d'informations au sens de l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2003/4.

40. Selon la juridiction de renvoi, l'Agence pour l'environnement a démontré de manière crédible que la divulgation des données de localisation litigieuses pourrait conduire, de la part de personnes ayant un intérêt en ce sens, à des tentatives de manipulation de l'inventaire forestier afin, par exemple, d'atteindre des volumes de coupes plus élevés. Si ce risque se réalisait, la

⁵ Arrêts du 1^{er} juillet 2008, Suède et Turco/Conseil (C-39/05 P et C-52/05 P, EU:C:2008:374, points 43 et 49), du 21 juillet 2011, Suède/MyTravel et Commission (C-506/08 P, EU:C:2011:496, point 76), du 17 octobre 2013, Conseil/Access Info Europe (C-280/11 P, EU:C:2013:671, point 31), et du 3 juillet 2014, Conseil/In't Veld (C-350/12 P, EU:C:2014:2039, point 52).

⁶ Arrêt du 20 janvier 2021, Land Baden-Württemberg (Communications internes) (C-619/19, EU:C:2021:35, point 69).

qualité de l'inventaire forestier en serait compromise. Elle serait probablement moins précise et la comparabilité temporelle et locale des résultats serait également sujet à caution. L'État membre devrait donc empêcher cette divulgation, à tout le moins dans la mesure du possible. Selon l'Agence pour l'environnement et le gouvernement estonien, cette appréciation est partagée au niveau international⁷ et, en particulier, par d'autres États membres⁸.

41. Toutefois, cela suffit-il pour justifier, sur le fondement de l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2003/4, une dérogation au droit d'accès aux données de localisation ?

42. Ce résultat serait contraire à l'énumération exhaustive des dérogations figurant à l'article 4 de la directive 2003/4. Comme l'a constaté la Cour⁹ et comme nous l'avons nous-même déjà constaté¹⁰, le considérant 16 de la directive 2003/4 prévoit que les autorités publiques ne devraient être habilitées à rejeter une demande d'informations environnementales que dans certains cas précis. Ces cas sont regroupés audit article 4. C'est pourquoi le droit d'accès aux informations environnementales est accordé à l'article 3 sous réserve de l'article 4. En revanche, l'article 8, paragraphe 1, ne fait pas l'objet d'une réserve et cette disposition ne contient pas non plus d'indication explicite selon laquelle la protection de la qualité des informations environnementales peut justifier le refus de leur divulgation.

43. Des dérogations supplémentaires seraient en outre contraires à la convention d'Aarhus, transposée par la directive 2003/4¹¹, qui ne prévoit également, à son article 4, paragraphes 3 et 4, que certaines dérogations expressément énoncées¹².

44. Toutefois, le dix-septième alinéa du préambule de la convention d'Aarhus souligne également qu'il est important que les gouvernements tiennent pleinement compte dans leur processus décisionnel des considérations liées à l'environnement et que les autorités publiques doivent donc disposer d'informations exactes, détaillées et à jour sur l'environnement. De plus, en vertu de l'article 5, paragraphe 1, de cette convention, chaque partie fait en sorte que les autorités publiques possèdent et tiennent à jour les informations sur l'environnement qui sont utiles à l'exercice de leurs fonctions. En outre, des mécanismes obligatoires sont mis en place pour que les autorités publiques soient dûment informées des activités proposées ou en cours qui risquent d'avoir des incidences importantes sur l'environnement. L'inventaire forestier constitue un tel système.

45. Il convient d'en conclure, d'une part, que l'intérêt à la qualité des informations environnementales reconnu à l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2003/4 ne saurait à lui seul justifier le refus de divulguer des informations environnementales. En effet, cette réglementation ne désigne aucune des hypothèses précises dans lesquelles un refus peut être opposé.

⁷ L'Agence pour l'environnement et le gouvernement estonien se réfèrent notamment à McRoberts, Ronald, E., O., Tomppo, Erkki, et Czaplowski et Raymond, L., « Sampling designs for national forest assessments », *Food and Agriculture Organization of the United Nations, Knowledge reference for national forest assessments*, Rome, 2015, p. 26.

⁸ Le gouvernement estonien cite Päävinen, R., Astrup, R., Birdsey, R.A., e.a. « Ensure forest-data integrity for climate change studies », *Nat. Clim. Chang.* 13, 495 et 496 (2023). <https://doi.org/10.1038/s41558-023-01683-8>.

⁹ Arrêts du 28 juillet 2011, Office of Communications (C-71/10, EU:C:2011:525, point 22), et du 20 janvier 2021, Land Baden-Württemberg (Communications internes) (C-619/19, EU:C:2021:35, point 33).

¹⁰ Voir nos conclusions dans l'affaire Office of Communications (C-71/10, EU:C:2011:140, points 45 à 48), ainsi que conclusions de l'avocat général Hogan dans l'affaire Land Baden-Württemberg (Communications internes) (C-619/19, EU:C:2020:590).

¹¹ Arrêts du 14 février 2012, Flachglas Torgau (C 204/09, EU:C:2012:71, points 30 et 31), et du 20 janvier 2021, Land Baden-Württemberg (communications internes) (C-619/19, EU:C:2021:35, point 28).

¹² Voir comité d'examen du respect des dispositions de la convention d'Aarhus (Aarhus Convention Compliance Committee, ci-après le « comité d'examen d'Aarhus »), conclusions et recommandations du 24 juillet 2021 relatives à la communication ACCC/C/2014/118, concernant le respect par l'Ukraine, ECE/MP.PP/C.1/2021/18, point 114.

46. D'autre part, l'importance reconnue de la qualité des informations environnementales confère une importance particulière à cet intérêt. Elle doit donc être pleinement prise en compte lors de l'interprétation et de l'application des motifs de refus expressément énoncés.

47. Le point de rattachement à cet effet est fourni par l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2003/4. Selon la première phrase, les motifs de refus 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. Selon la seconde phrase, dans chaque cas particulier, l'intérêt public servi par la divulgation est mis en balance avec l'intérêt servi par le refus de divulguer.

48. À cet égard, ce ne sont pas nécessairement des intérêts publics à la divulgation et des intérêts privés à un traitement confidentiel qui sont mis en balance. De nombreuses dérogations ont plutôt également trait à des intérêts publics. En fait, il ne s'agit pas vraiment des intérêts publics dans leur ensemble : c'est l'intérêt du *public* à la divulgation qui doit être mis en balance avec les intérêts protégés¹³.

49. L'intérêt du public à la divulgation des données de localisation litigieuses en tant que tel demeure toutefois limité. En effet, la valeur première de ces données ne réside pas dans la description de l'état écologique des différents sites concernés. Prises isolément, les descriptions d'état respectives semblent relativement peu intéressantes et pourraient, au besoin, être remplacées, voire améliorées, relativement facilement par la visite du site concerné.

50. La valeur de ces descriptions locales réside plutôt dans le fait qu'elles donnent ensemble une image globale représentative de l'état des forêts comparable aux inventaires forestiers antérieurs et futurs. Or, cette fonction serait compromise si, en raison d'une divulgation, il y avait lieu de craindre une manipulation de l'état des forêts sur les placettes-échantillons.

51. L'importance des risques liés à une divulgation doit toutefois être soigneusement examinée. Elle peut être faible si d'autres mesures permettent de prévenir efficacement les manipulations ou lorsque les données de localisation sont déjà largement diffusées ou peuvent être facilement calculées.

52. L'importance du risque de manipulation serait également réduite si l'argument des associations environnementales selon lequel, en Estonie, c'est surtout l'État estonien – le principal propriétaire forestier – qui peut être incité à manipuler l'inventaire forestier est exact. Or, l'État estonien connaît les données de localisation, ne serait-ce que parce que l'Agence pour l'environnement a défini les sites. Dès lors, le risque pour l'inventaire forestier ne résiderait pas principalement dans une divulgation de données de localisation au public, mais dans le fait que certaines autorités publiques ne soient pas empêchées de procéder à des manipulations.

53. Dans cette perspective, l'intérêt de contrôler la véracité de l'inventaire forestier, invoqué par les associations environnementales, serait d'autant plus important.

¹³ Voir arrêt du 28 juillet 2011, *Office of Communications* (C-71/10, EU:C:2011:525, points 22 à 31), et, concernant l'accès aux documents de l'Union, arrêts du 1^{er} juillet 2008, *Suède et Turco/Conseil* (C-39/05 P et C-52/05 P, EU:C:2008:374, points 44 et 49), et du 3 juillet 2014, *Conseil/In't Veld* (C-350/12 P, EU:C:2014:2039, point 53).

54. En revanche, si la divulgation des données de localisation entraînait effectivement un risque supplémentaire sérieux de manipulation des placettes-échantillons, cela réduirait également l'intérêt d'un contrôle public par les associations environnementales. En effet, ce contrôle porterait atteinte à ses propres objectifs s'il suppose une divulgation des données de localisation alors que cette divulgation remet en cause la qualité de l'inventaire forestier.

55. L'intérêt d'un contrôle public par les associations environnementales pourrait d'ailleurs également être réduit par un contrôle de la qualité et de la véracité de l'inventaire forestier par des organismes indépendants sans divulgation généralisée des données de localisation, ce qui est évoqué dans l'examen de la cinquième question, prise en sa seconde branche, ci-après.

56. La Cour ne dispose pas des éléments nécessaires pour procéder à une appréciation définitive de ces éléments. Cette tâche incombe plutôt à la juridiction nationale compétente.

57. Ainsi, lors de l'interprétation des dérogations au droit d'accès et de la mise en balance des intérêts, il convient de tenir compte de l'intérêt du public à la divulgation des placettes-échantillons permanentes de l'inventaire forestier statistique. Cet intérêt est limité lorsque cette divulgation crée un risque, raisonnablement prévisible et non purement hypothétique, d'une atteinte concrète et effective à la fiabilité de l'inventaire forestier et que les éventuels avantages d'une divulgation peuvent être obtenus par d'autres moyens.

3. Deuxième question, première branche – Des opérations non encore achevées

58. Par sa deuxième question, prise en sa première branche, la juridiction de renvoi souhaite savoir si les données relatives à la localisation des placettes-échantillons permanentes de l'inventaire forestier statistique relèvent de la dérogation prévue à l'article 4, paragraphe 1, sous d), de la directive 2003/4. En vertu de cette disposition, les États membres peuvent prévoir qu'une demande d'informations environnementales est rejetée lorsqu'elle vise des documents en cours d'élaboration ou des documents et données inachevés. Cette dérogation vise à répondre au besoin des autorités publiques de disposer d'un espace protégé afin de poursuivre des réflexions et de mener des débats internes¹⁴.

59. À l'instar de toutes les dérogations au droit d'accès, ladite dérogation doit toutefois être interprétée restrictivement conformément à l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2003/4. Elle doit donc être limitée aux trois cas de figure concrètement réglementés. Ils se caractérisent par le fait que les éléments, documents et données enregistrés sont toujours en cours de traitement – l'article 4, paragraphe 3, sous c), de la convention d'Aarhus fait à cet égard référence aux « documents qui sont en cours d'élaboration ». Il existe un lien avec la qualité des données dans la mesure où l'accès du public à ces informations pourrait en donner une image erronée. Toutefois, un refus ne peut justifier ce risque que si une indication en ce sens ne permet pas de le surmonter¹⁵.

60. Néanmoins, les données relatives à la localisation des placettes-échantillons permanentes de l'inventaire forestier statistique sont déjà intégralement disponibles et ne relèvent donc d'aucune des trois catégories.

¹⁴ Arrêt du 20 janvier 2021, Land Baden-Württemberg (communications internes) (C-619/19, EU:C:2021:35, point 44).

¹⁵ Comité d'examen d'Aarhus, conclusions et recommandations du 11 janvier 2013 relatives à la communication ACCC/C/2010/53, concernant le respect par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, ECE/MP.PP/C.1/2013/3, n° 77.

61. Le fait que les données relatives à l'emplacement des placettes-échantillons permanentes de l'inventaire forestier statistique servent à établir régulièrement d'autres rapports sur l'état des forêts n'y change rien. Ces rapports et les informations qu'ils compilent peuvent relever, à certains moments, des cas de figure précités et donc de la dérogation prévue à l'article 4, paragraphe 1, sous d), de la directive 2003/4. Toutefois, cela n'autorise pas à ne pas communiquer les données de localisation. Il est vrai qu'elles font expressément ou implicitement partie des rapports. Cependant, elles ont également leur signification propre, indépendamment des rapports individuels, lesquels peuvent ne pas encore être achevés. Cela est également démontré par le fait que ces données de localisation ne sont pas seulement à la base de rapports qui sont encore en cours de traitement, mais aussi – comme le reconnaît l'Agence pour l'environnement – de rapports qui ont déjà été finalisés dans le passé.

62. Les considérations qui viennent d'être exposées concernant l'intérêt éventuellement limité du public à la divulgation des données de localisation¹⁶ ne conduisent pas à une conclusion différente. Elles ne changent rien au fait que les données de localisation font partie d'opérations déjà achevées.

63. Il serait contraire à la nature temporaire de cette dérogation de l'appliquer sans limitation dans le temps à ces données par l'utilisation répétée de certaines données alors qu'elles sont déjà définitivement établies. Au contraire, la dérogation n'a vocation à s'appliquer que pendant une certaine période, à savoir pendant le traitement des matériaux, des documents et des données¹⁷. Cette idée d'une validité limitée dans le temps de cette dérogation est confirmée par l'article 4, paragraphe 1, second alinéa, de la directive 2003/4, selon lequel un refus de divulguer un document en cours d'achèvement doit déjà indiquer quand le document devrait être terminé.

64. Par conséquent, les données relatives à la localisation des placettes-échantillons permanentes d'un inventaire forestier statistique répété régulièrement ne sont ni des documents en cours d'élaboration ni des documents ou données inachevés au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous d), de la directive 2003/4.

4. Deuxième question, deuxième branche – La prévision en droit de la confidentialité des consultations des autorités

65. Aux termes de l'article 4, paragraphe 2, sous a), de la directive 2003/4, les États membres peuvent en outre prévoir qu'une demande d'informations environnementales peut être rejetée lorsque la divulgation des informations porterait atteinte à la confidentialité des délibérations des autorités publiques, lorsque cette confidentialité est prévue en droit.

66. Par sa deuxième question, prise en sa deuxième branche, la juridiction de renvoi cherche à savoir si la condition posée par cette disposition, à savoir que la confidentialité correspondante soit prévue en droit¹⁸, est remplie lorsque l'exigence de confidentialité n'est pas prévue en droit pour un type d'information précis, mais résulte, par voie d'interprétation, d'une disposition d'un acte de caractère général, tel que la loi sur l'information publique ou la loi sur les statistiques de l'État.

¹⁶ Voir points 49 à 57 des présentes conclusions.

¹⁷ Arrêt du 20 janvier 2021, Land Baden-Württemberg (communications internes) (C-619/19, EU:C:2021:35, point 56). Voir également comité d'examen d'Aarhus, conclusions et recommandations du 26 juillet 2021 relatives à la communication ACCC/C/2014/124, concernant le respect par les Pays-Bas ECE/MP.PP/C.1/2021/20, n^{os} 107 et 108.

¹⁸ Arrêt du 20 janvier 2021, Land Baden-Württemberg (communications internes) (C-619/19, EU:C:2021:35, point 31).

67. Toutefois, cette question n'est pas pertinente pour la solution du litige et est donc irrecevable, car cette dérogation ne couvre pas les données relatives à la localisation des placettes-échantillons permanentes de l'inventaire forestier statistique. Comme nous l'avons expliqué récemment¹⁹, ladite dérogation est limitée au processus délibératif – à proprement parler – qui s'inscrit dans le cadre des procédures décisionnelles, sans tenir compte du fondement factuel de la prise de décision²⁰. C'est la raison pour laquelle la Cour a jugé que l'article 4, paragraphe 2, sous a), de la directive 2003/4 et l'article 4, paragraphe 4, sous a), de la convention d'Aarhus renvoient aux étapes finales des processus décisionnels des autorités publiques²¹, c'est-à-dire qu'ils protègent le secret des délibérations (finales) des autorités publiques et non pas l'ensemble de la procédure administrative à l'issue de laquelle ces autorités délibèrent²².

68. Les informations litigieuses font partie du fondement factuel des consultations sur l'inventaire forestier, mais ne font pas partie des consultations protégées par cette même dérogation.

69. Il n'est donc pas nécessaire de répondre à ladite question.

70. Nous indiquons à titre seulement subsidiaire qu'il devrait en principe suffire que la confidentialité des délibérations finales soit déduite, par voie d'interprétation, d'une disposition d'un acte de caractère général. La directive 2003/4 n'exige pas que la confidentialité des délibérations soit réglementée spécifiquement en ce qui concerne l'accès aux informations environnementales.

5. Deuxième question, troisième branche – Les relations internationales

71. La deuxième question, prise en sa troisième branche, porte sur l'article 4, paragraphe 2, sous b), de la directive 2003/4. En vertu de cette disposition, les États membres peuvent prévoir qu'une demande d'informations environnementales peut être rejetée lorsque la divulgation des informations porterait atteinte aux relations internationales.

72. Si l'on interprétait la deuxième question, prise en sa troisième branche, de manière restrictive, il y serait déjà répondu, car, d'après son libellé, elle se réfère exclusivement au degré de menace pour les relations internationales requis pour qu'un refus puisse être opposé²³.

73. Toutefois, il ressort également des motifs de la demande de décision préjudicielle que la juridiction de renvoi part du principe que la dérogation en question, tirée de l'atteinte aux relations internationales, présuppose un risque de violation d'une obligation de droit international. Cet angle de vue explique que, dans ce contexte, la juridiction de renvoi mentionne le caractère « hypothétique » de l'argument de l'Agence pour l'environnement tiré de la protection des relations internationales. Contrairement à ce que soutient la Commission, la juridiction de renvoi ne veut pas exprimer ainsi que sa question est hypothétique, c'est-à-dire dénuée de pertinence et donc irrecevable. Elle considère plutôt que l'invocation de cet intérêt n'est guère convaincante.

¹⁹ Voir nos conclusions dans l'affaire *Right to Know* (C-84/22, EU:C:2023:421, point 31).

²⁰ Voir conclusions de l'avocate générale Sharpston dans l'affaire *Flachglas Torgau* (C-204/09, EU:C:2011:413, point 83) et de l'avocat général Szpunar dans l'affaire *Saint-Gobain Glass Germany/Commission* (C-60/15 P, EU:C:2016:778, point 76 ainsi que points 57 et suiv.) et comité d'examen d'Aarhus, conclusions et recommandations du 28 mars 2014 relatives à ACCC/C/2010/51, concernant le respect par la Roumanie, ECE/MP.PP/C.1/2014/12, n° 89.

²¹ Arrêt du 14 février 2012, *Flachglas Torgau* (C-204/09, EU:C:2012:71, point 63).

²² Arrêt du 13 juillet 2017, *Saint-Gobain Glass Deutschland/Commission* (C-60/15 P, EU:C:2017:540, point 81).

²³ Voir, à cet égard, points 32 à 36 des présentes conclusions.

74. Afin d'apporter une réponse utile, il est donc d'autant plus important d'examiner plus en détail ce qui doit être considéré comme une atteinte aux relations internationales susceptible de justifier un refus de fournir des informations. À ce jour, la Cour n'a pas encore interprété cette notion dans le contexte de la directive 2003/4 et il n'existe pas non plus de déclarations pertinentes du comité d'examen d'Aarhus à cet égard. Toutefois, la dérogation correspondante au droit d'accès aux documents de l'Union²⁴ a déjà fait l'objet de décisions des juridictions de l'Union.

75. Selon cette jurisprudence, ladite notion ne vise pas seulement la violation d'obligations internationales par la divulgation d'informations. Ainsi, la Cour a déjà reconnu que cette dérogation peut également, en principe, justifier le traitement confidentiel d'objectifs stratégiques dans les négociations internationales²⁵.

76. Plus généralement, le Tribunal a insisté de manière convaincante sur la portée de la protection des relations internationales en ce sens que la façon dont les autorités d'un pays tiers percevaient les décisions de l'Union était une composante des relations internationales établies avec ce pays tiers. De ce ressenti dépendent en effet la poursuite et la qualité de ces relations²⁶.

77. Il est donc cohérent que le Tribunal accepte que la divulgation de documents ou d'informations transmis à l'Union par des États tiers puisse porter atteinte auxdites relations, que ce soit dans le cadre de la lutte contre le terrorisme²⁷, de la protection des indications de provenance géographique²⁸ ou en lien avec d'autres négociations²⁹. Il en va de même d'un contrat conclu par l'Union avec une entreprise publique d'un État tiers visant à promouvoir un programme d'amélioration de la sécurité des centrales nucléaires³⁰.

78. Comme le soulignent l'Agence pour l'environnement et le gouvernement estonien, l'inventaire forestier est un outil important dans l'application des règles relatives à la prise en compte de l'utilisation des sols dans le cadre de la protection du climat³¹, qui, comme on le sait, fait l'objet

²⁴ Article 4, paragraphe 1, sous a), troisième tiret, 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 2001, L 145, p. 43). En ce qui concerne les informations environnementales, ce règlement s'applique à la lumière 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 2006, L 264, p. 13), tel que modifié par le règlement (UE) 2021/1767 du Parlement européen et du Conseil, du 6 octobre 2021 (JO 2021, L 356, p. 1).

²⁵ Arrêts du 3 juillet 2014, Conseil/In't Veld (C-350/12 P, EU:C:2014:2039, point 67), et du 19 mars 2020, ClientEarth/Commission (C-612/18 P, non publié, EU:C:2020:223, points 34 à 38 ainsi que points 41 à 44).

²⁶ Arrêts du 27 février 2018, CEE Bankwatch Network/Commission (T-307/16, EU:T:2018:97, point 90), et du 25 novembre 2020, Bronckers/Commission (T-166/19, EU:T:2020:557, point 61).

²⁷ Arrêt du 26 avril 2005, Sison/Conseil (T-110/03, T-150/03 et T-405/03, EU:T:2005:143, points 79 à 81).

²⁸ Arrêt du 25 novembre 2020, Bronckers/Commission (T-166/19, EU:T:2020:557, points 60, 63 et 64).

²⁹ Arrêt du 12 septembre 2013, Besslink/Conseil (T-331/11, non publié, EU:T:2013:419, point 58).

³⁰ Arrêt du 27 février 2018, CEE Bankwatch Network/Commission (T-307/16, EU:T:2018:97, point 95).

³¹ Règlement (UE) 2018/841 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2018, relatif à la prise en compte des émissions et des absorptions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie dans le cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, et modifiant le règlement (UE) n° 525/2013 et la décision (UE) n° 529/201 (JO 2018, L 156, p. 1), tel que modifié par le règlement (UE) 2023/839 (JO 2023, L 107, p. 1).

d'une coopération internationale intense. Par conséquent, les États coopèrent spécifiquement à l'inventaire forestier³² et la Commission envisage de proposer un nouveau cadre de l'Union pour la surveillance des forêts³³.

79. Si la qualité de l'inventaire était compromise par des manipulations, cela pourrait avoir des conséquences négatives sur cette coopération internationale. En effet, des informations moins fiables sur le développement des forêts diminuent pour d'autres États l'incitation à une telle coopération et à la collecte de telles informations.

80. Il est vrai que ce risque d'atteinte aux relations internationales ne paraît pas particulièrement grave en l'espèce ; il ne semble pas qu'il s'agisse d'une question de guerre et de paix ou qu'il y ait lieu de craindre des litiges internationaux. Toutefois, nous avons déjà expliqué plus en avant dans les présentes conclusions que le poids accordé à l'intérêt du public à la divulgation des données de localisation litigieuses peut également être limité³⁴.

81. Il convient d'ajouter que, lorsqu'il s'agit de décider de la divulgation de ces informations, d'autres intérêts susceptibles d'être affectés doivent également être pris en considération. La protection de l'environnement, qui sera examiné ultérieurement entre particulièrement en ligne de compte à cet égard.

82. S'agissant de la deuxième question, prise en sa troisième branche, il convient, en tout état de cause, de retenir qu'un risque raisonnablement prévisible et non purement hypothétique d'atteinte concrète et effective à la fiabilité de l'inventaire forestier utilisé par un État membre dans le cadre de la coopération internationale avec d'autres États est susceptible d'avoir des effets négatifs sur les relations internationales au sens de l'article 4, paragraphe 2, sous b), de la directive 2003/4.

6. Deuxième question, quatrième branche – La protection de l'environnement

83. Par sa deuxième question, prise en sa quatrième branche, la juridiction de renvoi souhaite savoir si la protection de l'environnement justifie une limitation de l'accès aux informations environnementales afin de garantir la fiabilité de l'inventaire forestier public.

84. En vertu de l'article 4, paragraphe 2, sous h), de la directive 2003/4, les États membres peuvent prévoir qu'il y a lieu de rejeter une demande d'informations environnementales lorsque la divulgation des informations porterait atteinte à la protection de l'environnement auquel se rapportent ces informations, telles que la localisation d'espèces rares.

85. L'exemple cité montre que, dans cette dérogation, on a envisagé certains lieux menacés, par exemple, par les braconniers ou par la curiosité excessive³⁵. Cette référence à certains lieux semble également exprimée dans la version en langue allemande de la directive 2003/4, où, à la

³² Voir, notamment, évaluation des ressources forestières mondiales par la FAO, <https://fra-data.fao.org/assessments/fra/2020/>, Conférence ministérielle sur la protection des forêts en Europe, foresteurope.org, ou le National Forest Inventory (NFI), <http://enfin.info/>, qui gère des projets dans le cadre du Centre commun de recherche de la Commission.

³³ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Une nouvelle stratégie de l'UE pour les forêts pour 2030 [COM(2021) 572 final, p. 26].

³⁴ Voir points 49 à 57 des présentes conclusions.

³⁵ Comité d'examen d'Aarhus, conclusions et recommandations du 25 février 2011 relatives à la communication ACCC/C/2009/38, concernant le respect par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, ECE/MP.PP/C.1/2011/2/Add.10, n^{os} 70 à 77.

différence d'autres versions linguistiques, ce n'est pas le terme « environnement » qui est utilisé, mais le terme « Umweltbereiche » (secteurs environnementaux). Or, le terme « secteur » (« Bereich ») peut être compris au sens d'un lieu.

86. Dans une faible mesure, les placettes-échantillons permanentes sont également exposées à un tel danger local, car les manipulations peuvent affecter les habitats qui s'y trouvent. L'Agence pour l'environnement et le gouvernement estonien affirment même que des informations sur la présence d'espèces protégées ont été collectées dans le cadre de l'inventaire forestier sur certaines placettes-échantillons.

87. Le faible risque de telles atteintes n'est cependant pas la raison principale invoquée par l'Agence pour l'environnement. Celle-ci invoque plutôt, à l'instar de la juridiction de renvoi, le fait qu'un inventaire forestier affecté de manière qualitative constitue également une base moins fiable pour des mesures de protection de l'environnement. La protection des lieux auxquels se réfèrent les données de localisation serait affectée tout au plus de manière indirecte.

88. La version en langue allemande est rédigée de manière particulièrement restrictive en ce qui concerne les inconvénients localisés du fait de la référence au « secteur » de l'environnement. Dans d'autres versions, telles que les versions en langue espagnole, française ou anglaise, ainsi que dans les versions linguistiques de la convention d'Aarhus faisant foi, il est question plus généralement d'« environnement » auquel se réfèrent les informations.

89. On pourrait également y inclure la forêt en général, qui pourrait être affectée négativement par des mesures de politique de l'environnement fondées sur un inventaire forestier moins fiable. En raison de l'importance déjà évoquée de l'inventaire forestier dans le domaine de la protection du climat³⁶, une atteinte à sa qualité pourrait également avoir des conséquences négatives dans ce champ de la politique environnementale plus éloigné de l'état des sites concernés.

90. Une interprétation de l'article 4, paragraphe 2, sous h), de la directive 2003/4 qui ne couvrirait pas exclusivement la protection de certains sites, mais également la protection de l'environnement en général, comme le suggère la Commission, ne serait certainement pas l'interprétation la plus stricte envisageable de cette dérogation.

91. L'objectif d'une interprétation stricte au sens de l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, première phrase, de la directive 2003/4 n'est toutefois pas absolu, ce qui ressort déjà du fait que l'intérêt public à la divulgation doit également être pris en compte. Ainsi qu'il a déjà été exposé, cet intérêt est plutôt faible dans l'hypothèse où cette divulgation mettrait en péril la fiabilité de l'inventaire forestier et où d'éventuels avantages d'une divulgation pourraient être obtenus par d'autres moyens³⁷.

92. À cela s'ajoute le fait que la directive 2003/4 reconnaît l'intérêt à la qualité de l'inventaire forestier à son article 8, paragraphe 1. Indépendamment de cela, l'accès aux informations environnementales n'est pas une fin en soi, mais, selon le considérant 1 de cette directive, il doit contribuer à améliorer la protection de l'environnement. Il serait donc contradictoire d'interpréter la dérogation relative à la protection de l'environnement de manière à ce que la divulgation d'informations environnementales, préjudiciable à l'environnement, ne puisse pas être empêchée au seul motif que le préjudice est faible pour les sites auxquels les informations se rapportent directement.

³⁶ Voir point 78 des présentes conclusions.

³⁷ Voir points 49 à 57 des présentes conclusions.

93. Ainsi, un risque raisonnablement prévisible et non purement hypothétique d'atteinte concrète et effective à la fiabilité de l'inventaire forestier qui est à la base des mesures de protection de l'environnement est susceptible d'avoir des incidences négatives sur la protection des secteurs de l'environnement, au sens de l'article 4, paragraphe 2, sous h), de la directive 2003/4.

7. Observation finale concernant l'application concrète des dérogations

94. Enfin, il convient de rappeler que l'existence d'une dérogation au droit d'accès au sens de l'article 4 de la directive 2003/4 n'autorise pas nécessairement le refus de divulgation. En revanche, les risques pour les intérêts protégés, en l'occurrence les relations internationales ou la protection de l'environnement, doivent encore être mis en balance avec l'intérêt du public à la divulgation.

C. Troisième, quatrième et cinquième questions – Les informations sur le processus de collecte d'informations

95. Par ses troisième, quatrième et cinquième questions, la juridiction de renvoi souhaite savoir si la demande porte sur les méthodes de recherche d'informations environnementales qui doivent être communiquées en vertu de l'article 8, paragraphe 2, de la directive 2003/4.

96. Toutefois, il n'est pas nécessaire de répondre à ces questions, puisqu'elles ne sont posées que dans l'hypothèse où les informations litigieuses relatives à la localisation des placettes-échantillons permanentes de l'inventaire forestier statistique ne seraient *pas* des informations environnementales.

D. Septième question – L'obligation de publication

97. Par sa septième question, la juridiction de renvoi souhaite savoir si l'obligation de diffusion active des informations environnementales exige la divulgation des données de localisation litigieuses. Bien que cette juridiction fasse référence au considérant 21 de la directive 2003/4, cette obligation est en fait prévue à l'article 7 de cette directive.

98. En principe, il est concevable que ladite obligation s'étende aux données de localisation litigieuses. Elle comprend, conformément à l'article 7, paragraphe 2, sous d), et à l'article 7, paragraphe 3, de la directive 2003/4, les rapports sur l'état de l'environnement et, conformément à l'article 7, paragraphe 2, sous e), de cette directive, les données recueillies dans le cadre du suivi des activités ayant ou étant susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement.

99. Toutefois, l'obligation de diffusion active des informations prévue à l'article 7, paragraphe 5, de la directive 2003/4 peut également être limitée en raison des dérogations prévues à l'article 4, paragraphes 1 et 2, de cette directive.

100. Par conséquent, l'obligation de diffusion active des informations environnementales prévue à l'article 7 de la directive 2003/4 n'est pas plus étendue que l'obligation de divulguer les informations environnementales sur demande en vertu de l'article 3 de cette directive.

V. Conclusion

101. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de se prononcer en ces termes :

- 1) Les données relatives à la localisation des placettes-échantillons permanentes de l'inventaire forestier statistique constituent, avec les informations sur l'état de ces placettes, des informations sur l'état des éléments de l'environnement et donc des informations environnementales au sens de l'article 2, point 1, sous a), 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.
- 2) L'application de dérogations au droit d'accès aux informations environnementales présuppose que la divulgation des informations en cause entraîne un risque raisonnablement prévisible et non purement hypothétique d'une atteinte concrète et effective à l'intérêt protégé.
- 3) L'intérêt à la qualité des informations environnementales reconnu à l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2003/4 ne saurait à lui seul justifier le refus de divulguer des informations environnementales. Toutefois, lors de l'interprétation des dérogations au droit d'accès et de la mise en balance des intérêts, il convient de tenir compte de l'intérêt du public à la divulgation des placettes-échantillons permanentes de l'inventaire forestier statistique. Cet intérêt est limité lorsque cette divulgation crée un risque, raisonnablement prévisible et non purement hypothétique, d'une atteinte concrète et effective à la fiabilité de l'inventaire forestier et que les éventuels avantages d'une divulgation peuvent être obtenus par d'autres moyens.
- 4) Les données relatives à la localisation des placettes-échantillons permanentes de l'inventaire forestier statistique répétitif ne sont ni des documents en cours d'élaboration ni des documents ou données inachevés au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous d), de la directive 2003/4.
- 5) Un risque raisonnablement prévisible et non purement hypothétique d'atteinte concrète et effective à la fiabilité de l'inventaire forestier utilisé par un État membre dans le cadre de la coopération internationale avec d'autres États est susceptible d'avoir des effets négatifs sur les relations internationales au sens de l'article 4, paragraphe 2, sous b), de la directive 2003/4.
- 6) Un risque raisonnablement prévisible et non purement hypothétique d'atteinte concrète et effective à la fiabilité de l'inventaire forestier, qui est à la base des mesures de protection de l'environnement, est susceptible d'avoir des effets négatifs sur la protection de l'environnement, au sens de l'article 4, paragraphe 2, sous h), de la directive 2003/4.
- 7) L'obligation de diffusion active des informations environnementales prévue à l'article 7 de la directive 2003/4 ne va pas au-delà de l'obligation de divulguer des informations environnementales sur demande prévue à l'article 3 de cette directive.