



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (quatrième chambre)

7 septembre 2017*

« Pourvoi – Droit d'accès du public aux documents des institutions de l'Union européenne – Règlement (CE) n° 1049/2001 – Article 4, paragraphe 2, troisième tiret – Exceptions au droit d'accès aux documents – Protection des objectifs des activités d'enquête – Directive 98/34/CE – Articles 8 et 9 – Avis circonstancié de la Commission européenne concernant un projet de règle technique – Refus d'accès »

Dans l'affaire C-331/15 P,

ayant pour objet un pourvoi au titre de l'article 56 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, introduit le 3 juillet 2015,

République française, représentée par MM. D. Colas, G. de Bergues, B. Fodda et F. Fize, en qualité d'agents,

partie requérante,

soutenue par :

République tchèque, représentée par MM. M. Smolek, T. Müller, J. Vlácil et D. Hadroušek, en qualité d'agents,

partie intervenante au pourvoi,

les autres parties à la procédure étant :

Carl Schlyter, demeurant à Linköping (Suède), représenté par M^{es} S. Schubert, Rechtsanwalt, et O. W. Brouwer, advocaat,

partie demanderesse en première instance,

Commission européenne, représentée par MM. J. Baquero Cruz et A. Tokár ainsi que par M^{me} F. Clotuche-Duvieusart, en qualité d'agents,

partie défenderesse en première instance,

République de Finlande, représentée par M. S. Hartikainen, en qualité d'agent,

* Langue de procédure : l'anglais.

Royaume de Suède, représenté par M^{mes} C. Meyer-Seitz, N. Otte Widgren, U. Persson et A. Falk ainsi que par MM. E. Karlsson, L. Swedenborg, en qualité d'agents,

parties intervenantes en première instance,

LA COUR (quatrième chambre),

composée de M. T. von Danwitz, président de chambre, MM. E. Juhász (rapporteur), C. Vajda, M^{me} K. Jürimäe et M. C. Lycourgos, juges,

avocat général : M. M. Wathelet,

greffier : M. K. Malacek, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 8 février 2017,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 6 avril 2017,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par son pourvoi, la République française demande l'annulation de l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 16 avril 2015, Schlyter/Commission (T-402/12, ci-après l'« arrêt attaqué », EU:T:2015:209), par lequel celui-ci a annulé la décision de la Commission européenne du 27 juin 2012, ayant refusé, pendant la période de statu quo, l'accès à son avis circonstancié concernant un projet d'arrêté relatif au contenu et aux conditions de présentation de la déclaration annuelle des substances à l'état nanoparticulaire (2011/673/F) (ci-après la « décision litigieuse »), qui lui avait été notifié par les autorités françaises, en application de la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil, du 22 juin 1998, prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information (JO 1998, L 204, p. 37), telle que modifiée par la directive 98/48/CE du Parlement et du Conseil, du 20 juillet 1998 (JO 1998, L 217, p. 18) (ci-après la « directive 98/34 »).

I. Le cadre juridique

A. La directive 98/34

- 2 Les considérants 3, 6, 7 et 9 de la directive 98/34 prévoient :

« (3) considérant que, en vue du bon fonctionnement du marché intérieur, il est opportun d'assurer la plus grande transparence des initiatives nationales visant l'établissement de normes ou des règlements techniques ;

[...]

- (6) considérant que tous les États membres doivent être également informés des réglementations techniques envisagées par l'un d'entre eux ;
- (7) considérant que le marché intérieur a pour but d'assurer un environnement favorable à la compétitivité des entreprises ; qu'une meilleure exploitation par les entreprises des avantages inhérents à ce marché passe notamment par une information accrue ; qu'il importe, par conséquent, de prévoir la possibilité pour les opérateurs économiques de faire connaître leur appréciation sur l'impact des réglementations techniques nationales projetées par d'autres États membres, grâce à la publication régulière des titres des projets notifiés ainsi qu'au moyen des dispositions concernant la confidentialité de ces projets ;

[...]

- (9) considérant que, pour ce qui concerne les réglementations techniques relatives aux produits, les mesures destinées à assurer le bon fonctionnement du marché ou à poursuivre son approfondissement impliquent notamment un accroissement de la transparence des intentions nationales ainsi qu'une extension des motifs et des conditions d'appréciation de l'effet possible, sur le marché, des réglementations projetées ;

[...] »

3 L'article 8 de la directive 98/34 dispose :

« 1. Sous réserve de l'article 10, les États membres communiquent immédiatement à la Commission tout projet de règle technique, sauf s'il s'agit d'une simple transposition intégrale d'une norme internationale ou européenne, auquel cas une simple information quant à la norme concernée suffit. Ils adressent également à la Commission une notification concernant les raisons pour lesquelles l'établissement d'une telle règle technique est nécessaire, à moins que ces raisons ne ressortent déjà du projet.

[...]

La Commission porte aussitôt le projet de règle technique et tous les documents qui lui ont été communiqués à la connaissance des autres États membres. [...]

En ce qui concerne des spécifications techniques [...], les observations ou les avis circonstanciés de la Commission ou des États membres ne peuvent porter que sur les aspects éventuellement entravants pour les échanges ou, en ce qui concerne les règles relatives aux services, pour la libre circulation des services ou pour la liberté d'établissement des opérateurs de services, et non sur le volet fiscal ou financier de la mesure.

2. La Commission et les États membres peuvent adresser à l'État membre qui a fait part d'un projet de règle technique des observations dont cet État membre tiendra compte dans la mesure du possible lors de la mise au point ultérieure de la règle technique.

3. Les États membres communiquent sans délai à la Commission le texte définitif d'une règle technique.

4. Les informations fournies au titre du présent article ne sont pas considérées comme confidentielles, sauf si l'État membre auteur de la notification demande expressément qu'elles le soient. Toute demande de ce type doit être motivée.

[...] »

4 L'article 9 de cette directive prévoit :

« 1. Les États membres reportent l'adoption d'un projet de règle technique de trois mois à compter de la date de la réception par la Commission de la communication prévue à l'article 8, paragraphe 1.

2. Les États membres reportent :

[...]

– sans préjudice des paragraphes 3, 4 et 5, de six mois l'adoption de tout autre projet de règle technique (à l'exclusion des projets relatifs aux services),

à compter de la date de la réception par la Commission de la communication visée à l'article 8, paragraphe 1, si la Commission ou un autre État membre émet, dans les trois mois qui suivent cette date, un avis circonstancié selon lequel la mesure envisagée présente des aspects pouvant éventuellement créer des obstacles à la libre circulation des marchandises dans le cadre du marché intérieur,

[...]

L'État membre concerné fait rapport à la Commission sur la suite qu'il a l'intention de donner à de tels avis circonstanciés. La Commission commente cette réaction.

[...]

3. Les États membres reportent l'adoption d'un projet de règle technique, à l'exclusion des projets de règles relatives aux services, de douze mois à compter de la date de la réception par la Commission de la communication visée à l'article 8, paragraphe 1, si, dans les trois mois qui suivent cette date, la Commission fait part de son intention de proposer ou d'arrêter une directive, un règlement ou une décision conformément à l'article [288 TFUE] sur ce sujet. »

B. Le règlement (CE) n° 1049/2001

5 Aux termes du considérant 6 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), « [un] accès plus large aux documents devrait être autorisé dans les cas où les institutions agissent en qualité de législateur, y compris sur pouvoirs délégués, tout en veillant à préserver l'efficacité du processus décisionnel des institutions. Dans toute la mesure du possible, ces documents devraient être directement accessibles ».

6 L'article 1^{er} du règlement n° 1049/2001, intitulé « Objet », prévoit :

« Le présent règlement vise à :

- a) définir les principes, les conditions et les limites, fondées sur des raisons d'intérêt public ou privé, du droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission [...] prévu à l'article [15, paragraphe 3, TFUE] de manière à garantir un accès aussi large que possible aux documents ;
- b) arrêter des règles garantissant un exercice aussi aisé que possible de ce droit, et
- c) promouvoir de bonnes pratiques administratives concernant l'accès aux documents. »

7 L'article 2 de ce règlement, intitulé « Bénéficiaires et champ d'application », dispose :

« 1. Tout citoyen de l'Union [européenne] et toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un État membre a un droit d'accès aux documents des institutions, sous réserve des principes, conditions et limites définis par le présent règlement.

[...]

3. Le présent règlement s'applique à tous les documents détenus par une institution, c'est-à-dire établis ou reçus par elle et en sa possession, dans tous les domaines d'activité de l'Union européenne.

[...] »

8 L'article 4 dudit règlement, intitulé « Exceptions », prévoit :

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

a) de l'intérêt public, en ce qui concerne :

- la sécurité publique,
- la défense et les affaires militaires,
- les relations internationales,
- la politique financière, monétaire ou économique de la Communauté ou d'un État membre ;

b) de la vie privée et de l'intégrité de l'individu, notamment en conformité avec la législation communautaire relative à la protection des données à caractère personnel.

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

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

- des procédures juridictionnelles et des avis juridiques,
- des objectifs des activités d’inspection, d’enquête et d’audit,

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

[...]

6. Si une partie seulement du document demandé est concernée par une ou plusieurs des exceptions susvisées, les autres parties du document sont divulguées.

7. Les exceptions visées aux paragraphes 1, 2 et 3 s’appliquent uniquement au cours de la période durant laquelle la protection se justifie eu égard au contenu du document. Les exceptions peuvent s’appliquer pendant une période maximale de trente ans. Dans le cas de documents relevant des exceptions concernant la vie privée ou les intérêts commerciaux et de documents sensibles, les exceptions peuvent, si nécessaire, continuer de s’appliquer au-delà de cette période. »

II. Les antécédents du litige

- 9 Le 29 décembre 2011, les autorités françaises ont notifié à la Commission, conformément à l’article 8, paragraphe 1, de la directive 98/34, un projet d’arrêté relatif au contenu et aux conditions de présentation de la déclaration annuelle des substances à l’état nanoparticulaire.
- 10 Le 30 mars 2012, la Commission a émis un avis circonstancié, qui a eu pour effet, conformément à l’article 9, paragraphe 2, second tiret, de la directive 98/34, de prolonger de trois mois supplémentaires la période de statu quo initiale (ci-après l’« avis circonstancié en cause »).
- 11 Par lettre du 16 avril 2012, c’est-à-dire pendant la période de statu quo ou de suspension, M. Carl Schlyter a adressé une demande d’accès à l’avis circonstancié en cause. La Commission ayant rejeté cette demande par lettre du 7 mai 2012, M. Schlyter lui a adressé, le 29 mai 2012, une demande confirmative tendant à ce que celle-ci révise sa position.
- 12 Le 27 juin 2012, la Commission a rejeté, par la décision litigieuse, la demande confirmative de M. Schlyter.

III. La procédure devant le Tribunal et l’arrêt attaqué

- 13 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 6 septembre 2012, M. Schlyter a demandé l’annulation de la décision litigieuse. Il a soulevé, au soutien de son recours, trois moyens.
- 14 Par son premier moyen, M. Schlyter reprochait à la Commission d’avoir commis des erreurs de droit et des erreurs manifestes d’appréciation dans l’application de l’article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/2001 et de l’article 6, paragraphe 1, 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). Par son deuxième moyen, M. Schlyter reprochait à la Commission une erreur de droit, une erreur manifeste d’appréciation et un défaut de motivation dans l’application du critère de l’intérêt

public supérieur exigé par l'article 4, paragraphe 2, in fine, du règlement n° 1049/2001 et par l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 1367/2006. Par son troisième moyen, M. Schlyter soutenait que la décision litigieuse était entachée d'une erreur de droit, d'une erreur manifeste d'appréciation et d'un défaut de motivation dans l'application de l'article 4, paragraphe 6, du règlement n° 1049/2001.

- 15 Dans l'arrêt attaqué, le Tribunal a jugé, à titre principal, qu'un avis circonstancié émis par la Commission dans le cadre de la procédure prévue par la directive 98/34 ne relève pas d'une activité d'enquête au sens de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/2001, ainsi que, à titre subsidiaire, que la divulgation, pendant la période de statu quo, d'un tel avis circonstancié ne porte pas nécessairement préjudice à l'objectif de cette procédure.
- 16 Par conséquent, le Tribunal a annulé la décision litigieuse.

IV. La procédure devant la Cour et les conclusions des parties

- 17 Par son pourvoi, la République française demande à la Cour d'annuler l'arrêt attaqué, de renvoyer l'affaire devant le Tribunal et de condamner M. Schlyter aux dépens.
- 18 La Commission demande à la Cour d'annuler l'arrêt attaqué, de rejeter le recours présenté en première instance et de condamner M. Schlyter aux dépens.
- 19 M. Schlyter demande à la Cour de rejeter le pourvoi et de condamner la République française aux dépens exposés dans le cadre de la présente procédure.
- 20 La République de Finlande demande à la Cour de rejeter le pourvoi.
- 21 Le Royaume de Suède demande à la Cour de confirmer l'arrêt attaqué et de rejeter le pourvoi.
- 22 Par décision du président de la Cour du 29 octobre 2015, la République tchèque a été admise à intervenir au soutien des conclusions de la République française. La République tchèque demande à la Cour de prendre une décision dans le sens proposé par la République française et, le cas échéant, par la Commission.

V. Sur le pourvoi

- 23 Il convient de traiter, en premier lieu, les exceptions d'irrecevabilité soulevées par M. Schlyter à l'égard de certains arguments du pourvoi et d'examiner, en second lieu, le moyen unique du pourvoi quant au fond.

A. Sur les exceptions d'irrecevabilité

1. Argumentation des parties

- 24 M. Schlyter soulève des exceptions d'irrecevabilité à l'égard de plusieurs arguments du pourvoi.

- 25 Tout d'abord, il considère que l'argument de la République française relatif à l'incohérence de la définition de la notion d'« enquête » retenue dans l'arrêt attaqué au regard de la solution adoptée dans l'arrêt du 25 septembre 2014, *Spirlea/Commission* (T-306/12, EU:T:2014:816), concernant les procédures EU Pilot est irrecevable, dans la mesure où cet argument constitue un moyen nouveau qui aurait dû être soulevé devant le Tribunal. Selon M. Schlyter, les procédures EU Pilot étaient déjà utilisées depuis l'année 2008 et, partant, ledit argument, fondé sur une comparaison de ces différentes procédures, aurait pu être présenté devant le Tribunal.
- 26 Ensuite, M. Schlyter estime que l'argument avancé par la République française, selon lequel, en vue de déterminer si un projet de règle technique est compatible avec les règles du marché intérieur, la Commission est fréquemment amenée à rassembler des faits, est irrecevable, car une telle remise en cause d'une constatation factuelle du Tribunal ne peut plus être examinée dans le cadre d'un pourvoi.
- 27 Enfin, M. Schlyter fait valoir que l'argument, selon lequel la divulgation de l'avis circonstancié en cause étant susceptible d'affecter toute négociation et de créer une pression publique, elle porterait atteinte à la qualité de dialogue entre la Commission et l'État membre concerné, est irrecevable dans le cadre du pourvoi, dès lors que M. Schlyter a déjà demandé, devant le Tribunal, que la République française justifie l'existence d'un tel effet dommageable. Toutefois, cet État membre n'aurait pas apporté de réponse à cet égard et se serait borné à citer les conclusions de l'avocat général Kokott dans l'affaire *Commission/Technische Glaswerke Ilmenau* (C-139/07 P, EU:C:2009:520), sans expliquer en quoi celles-ci sont pertinentes dans le cadre du présent litige. Or, tous les éléments visant à étayer ledit argument auraient dû être présentés devant le Tribunal.
- 28 La République française estime que ces trois arguments sont recevables.

2. *Appréciation de la Cour*

- 29 À l'égard desdites exceptions d'irrecevabilité, il convient de relever, premièrement, qu'il ressort du point 52 de l'arrêt attaqué que la République française a fait valoir devant le Tribunal que la procédure prévue par la directive 98/34 doit être qualifiée d'« enquête » et que l'émission d'un avis circonstancié dans le cadre de ladite procédure par la Commission participe d'une activité d'enquête, au sens de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/2001. Dans le cadre du présent pourvoi, cet État membre vise à démontrer, en invoquant l'incohérence alléguée entre l'arrêt attaqué et l'arrêt du 25 septembre 2014, *Spirlea/Commission* (T-306/12, EU:T:2014:816), que le Tribunal a commis une erreur de droit en n'ayant pas qualifié la procédure prévue par la directive 98/34 d'« activité d'enquête », au sens de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/2001. Or, un tel argument ne constitue pas un moyen nouveau, mais complète un moyen déjà présenté devant le Tribunal.
- 30 Deuxièmement, force est de constater que l'argument de la République française, selon lequel la Commission est fréquemment amenée à rassembler des faits afin d'évaluer si un projet de règle technique est compatible avec les règles du marché intérieur, ne critique pas une constatation factuelle effectuée par le Tribunal quant à une procédure concrète menée par la Commission, mais se rapporte à la qualification de la procédure mise en place par la directive 98/34 d'« activité d'enquête », au sens de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/200, ce qui constitue une question de droit.

- 31 Troisièmement, il y a lieu de rappeler, d'une part, que, aux termes du point 40 de l'arrêt attaqué, la Commission a justifié, dans la décision litigieuse, l'application au cas d'espèce de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/2001, en considérant que la divulgation au public de l'avis circonstancié en cause pendant la période de statu quo porterait atteinte à la volonté de la République française de coopérer avec elle dans un climat de confiance mutuelle. D'autre part, il ressort du mémoire en intervention présenté par la République française en première instance qu'elle a soutenu devant le Tribunal, en substance, que la Commission menait une démarche inquisitoire dans le cadre du dialogue bilatéral, prévu par la directive 98/34, qui est soumis à une exigence de confidentialité facilitant un règlement amiable du différend, sans pression publique, entre cette institution et l'État membre concerné. C'est dans ce contexte, en invoquant implicitement une analogie entre la présente affaire et celle ayant donné lieu à l'arrêt du 29 juin 2010, Commission/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376), que la République française a fait référence aux conclusions de l'avocat général Kokott dans cette dernière affaire, en vue d'appuyer son argument selon lequel il est nécessaire de préserver un certain degré de confidentialité afin de ne pas perturber les négociations entre la Commission et l'État membre concerné. Or, l'ampliation d'une telle argumentation développée devant le Tribunal est recevable au stade du pourvoi.
- 32 Dans ces conditions, il convient d'écarter les exceptions d'irrecevabilité soulevées par M. Schlyter.

B. Sur le fond

- 33 La République française soulève un moyen unique au soutien de son pourvoi. Ce moyen unique est divisé en deux branches.

1. Sur la première branche du moyen unique

a) Argumentation des parties

- 34 La République française, soutenue par la République tchèque et la Commission, reproche au Tribunal d'avoir commis une erreur de droit en considérant que la procédure prévue par la directive 98/34 ne constitue pas une « activité d'enquête », au sens de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/2001.
- 35 M. Schlyter, soutenu par la République de Finlande et le Royaume de Suède, fait valoir, premièrement, que la République française n'est pas fondée à critiquer le fait que la notion d'« enquête » figurant dans l'arrêt attaqué ne s'appuie sur aucune définition établie par le règlement n° 1049/2001, par la directive 98/34 ou par la jurisprudence.
- 36 Deuxièmement, M. Schlyter considère que l'argument de la République française relatif à l'incohérence de l'application de la notion d'« enquête » dans l'arrêt attaqué avec la solution adoptée dans l'arrêt du 25 septembre 2014, Spirlea/Commission (T-306/12, EU:T:2014:816), relative à la procédure EU Pilot, est inopérant et non fondé.
- 37 Troisièmement, selon M. Schlyter, c'est à tort que la République française fait valoir que, dans l'hypothèse où la Cour approuverait la définition de la notion d'« enquête » telle que précisée au point 53 de l'arrêt attaqué, la procédure prévue par la directive 98/34 répondrait à cette définition.

38 Enfin, quatrièmement, M. Schlyter soutient que rien dans l'arrêt du 16 juillet 2015, ClientEarth/Commission (C-612/13 P, EU:C:2015:486), ne suggère que la notion d'« enquête » ne peut pas être définie d'une manière limitative. En outre, il ne ressortirait pas de cet arrêt que toute mesure liée à la fonction de la Commission en tant que gardienne des traités constitue une activité d'enquête.

b) Appréciation de la Cour

39 Le Tribunal a considéré, au point 83 de l'arrêt attaqué, que la Commission, en invoquant l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/2001 pour refuser l'accès à l'avis circonstancié en cause, au motif que sa divulgation porterait atteinte aux objectifs des activités d'enquête, a commis une erreur de droit, dès lors qu'un avis circonstancié émis par la Commission dans le cadre de la procédure prévue par la directive 98/34, eu égard à son contenu et au contexte dans lequel il est établi, ne relève pas d'une « activité d'enquête », au sens de ladite disposition du règlement n° 1049/2001.

40 Afin de parvenir à cette conclusion, le Tribunal a examiné si la procédure prévue par la directive 98/34 et les avis circonstanciés émis dans le cadre d'une telle procédure correspondent ou non à la notion d'« enquête », définie au point 53 de l'arrêt attaqué, comme visant « tant l'ensemble des recherches effectuées par une autorité compétente pour établir une infraction que la procédure par laquelle une administration réunit des informations et vérifie certains faits avant de prendre une décision ».

41 Si l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/2001 prévoit que les institutions refusent l'accès à un document dans le cas où la divulgation de ce dernier porterait atteinte à la protection notamment des objectifs des activités d'enquête, la notion d'« activités d'enquête », au sens de cette disposition, n'est pas définie par ce règlement.

42 De plus, il convient de constater qu'une définition générale de cette notion n'a pas été établie non plus par la jurisprudence de la Cour.

43 La République française et la Commission contestent la définition de cette notion établie par le Tribunal et font valoir que celle-ci est excessivement restrictive. Elles soutiennent, en substance, qu'il n'y a pas lieu de réduire la notion d'« enquête », d'une part, aux recherches effectuées par une autorité pour établir une infraction ou une irrégularité et, d'autre part, aux procédures visant à réunir et à vérifier des faits ainsi que des informations en vue d'une prise de décision.

44 Cet argument doit être accueilli.

45 À cet égard, il convient de relever que la notion d'enquête, figurant à l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/2001, est une notion autonome du droit de l'Union, qui doit être interprétée en tenant compte, notamment, de son sens habituel ainsi que du contexte dans lequel elle s'insère (voir, par analogie, arrêts du 9 mars 2010, Commission/Allemagne, C-518/07, EU:C:2010:125, point 18, ainsi que du 3 octobre 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil, C-583/11 P, EU:C:2013:625, point 50).

- 46 Sans qu'il soit besoin de dégager une définition exhaustive des « activités d'enquête », au sens de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/2001, il y a lieu de considérer que constitue une telle activité une procédure structurée et formalisée de la Commission dont l'objectif est la collecte et l'analyse d'informations afin que cette institution puisse adopter une position dans le cadre de l'exercice de ses fonctions prévues par les traités UE et FUE.
- 47 Cette procédure ne doit pas nécessairement viser à détecter ou à poursuivre une infraction ou une irrégularité. La notion d'« enquête » est susceptible de couvrir également l'activité de la Commission visant à constater des faits afin d'évaluer une situation donnée.
- 48 De même, il n'est pas indispensable, pour qu'une procédure soit qualifiée d'« enquête », que la position adoptée par la Commission pour accomplir ses fonctions soit revêtue de la forme d'une décision au sens de l'article 288, quatrième alinéa, TFUE. Une telle position peut prendre la forme, notamment, d'un rapport ou d'une recommandation.
- 49 En l'espèce, il convient d'observer que les articles 8 et 9 de la directive 98/34 déterminent l'enchaînement procédural relatif à la notification d'un projet de règle technique par l'État membre et à l'émission d'un avis circonstancié à son sujet par la Commission. Il s'ensuit que cette directive prévoit une procédure structurée et formalisée.
- 50 En outre, il ressort tant du titre que des dispositions de ladite directive que la procédure prévue par celle-ci vise la collecte et l'analyse d'informations. En particulier, son article 8, paragraphe 1, prévoit que les États membres communiquent à la Commission non seulement les projets de règles techniques, mais également, le cas échéant, les raisons pour lesquelles l'établissement d'une règle technique est nécessaire ainsi que le texte des dispositions législatives et réglementaires de base principalement et directement concernées.
- 51 À cet égard, il y a lieu de relever que, contrairement à ce qu'a jugé le Tribunal aux points 56 et 57 de l'arrêt attaqué, le point de savoir si la Commission demande elle-même des informations aux États membres ou si elle les reçoit sur la base d'une réglementation n'est pas pertinent aux fins de déterminer s'il y a lieu de qualifier une procédure d'« enquête ».
- 52 Enfin, un avis circonstancié émis par la Commission, conformément à l'article 9, paragraphe 2, de la directive 98/34, constitue une mesure officielle qui précise la position juridique de cette institution s'agissant de la compatibilité du projet de règle technique notifié par l'État membre concerné avec, notamment, la libre circulation des marchandises et la liberté d'établissement des opérateurs.
- 53 Partant, un tel avis relève d'une procédure d'« enquête ».
- 54 Dans ces conditions, le grief soulevé par la République française dans le cadre de la première branche de son moyen, selon lequel l'arrêt attaqué est entaché d'une erreur de droit dans la mesure où le Tribunal a considéré que la procédure menée par la Commission conformément aux dispositions de la directive 98/34 et l'avis circonstancié émis par cette institution ne relèvent pas d'une « activité d'enquête », au sens de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/2001, est fondé.
- 55 Par conséquent, la première branche du moyen unique du pourvoi doit être accueillie.

2. Sur la seconde branche du moyen unique du pourvoi

a) Argumentation des parties

- 56 La République française fait valoir que le Tribunal a, aux points 84 à 88 de l'arrêt attaqué, commis une erreur de droit en considérant, à titre subsidiaire, que, même dans l'hypothèse où l'avis circonstancié émis par la Commission participe d'une « activité d'enquête », au sens de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/2001, la divulgation de l'avis circonstancié en cause ne porte pas nécessairement préjudice à l'objectif de la procédure prévue par la directive 98/34.
- 57 Cet État membre affirme, d'une part, que M. Schlyter, en sa qualité de requérant en première instance, n'a pas soulevé l'argument selon lequel, dans l'hypothèse où la procédure prévue par la directive 98/34 constitue une activité d'enquête, la divulgation de cet avis circonstancié ne porterait pas préjudice à l'objectif d'une telle activité d'enquête. Or, selon ledit État membre, un moyen fondé sur un tel argument ne pouvait pas être soulevé d'office, de sorte que c'est à tort que le Tribunal a invoqué celui-ci à l'appui de sa décision.
- 58 D'autre part, la République française soutient que, au point 85 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a fait une interprétation erronément restrictive de l'objectif de la procédure prévue par la directive 98/34, dès lors que cette procédure poursuit également un objectif tenant à la qualité du dialogue entre la Commission et l'État membre concerné. L'exigence de confidentialité dans la procédure prévue par la directive 98/34, comme celle prévalant dans la phase précontentieuse de la procédure en manquement, viserait à protéger la qualité dudit dialogue afin de pouvoir parvenir à une solution amiable.
- 59 Selon la Commission, le caractère confidentiel des négociations entre la Commission et l'État membre concerné après l'émission d'un avis circonstancié est inhérent à la procédure au titre de la directive 98/34 et est analogue au caractère confidentiel des négociations dans d'autres procédures similaires, plus particulièrement dans le cadre d'une procédure en manquement. Elle estime que l'argument invoqué au point 87 de l'arrêt attaqué est erroné et que lesdites négociations doivent être protégées de toute pression extérieure, car la Commission tente de convaincre l'État membre concerné que son projet de réglementation nationale pourrait entrer en contradiction avec le droit de l'Union et, bien souvent, propose des solutions alternatives. Or, si cette institution devait attendre l'introduction formelle d'une procédure en manquement pour qu'un tel dialogue puisse bénéficier d'un traitement confidentiel, cela fragiliserait le recours au contrôle préventif et pourrait avoir une incidence négative sur le marché intérieur. La Commission allègue en outre qu'une telle situation durcirait les positions des parties et éloignerait la perspective d'une solution favorable au respect du droit de l'Union.
- 60 M. Schlyter, la République de Finlande et le Royaume de Suède contestent ces arguments.

b) Appréciation de la Cour

- 61 Selon une jurisprudence de la Cour bien établie, pour justifier le refus d'accès à un document dont la divulgation a été demandée, il ne suffit pas, en principe, que ce document relève d'une activité mentionnée à l'article 4, paragraphes 2 et 3, du règlement n° 1049/2001. L'institution concernée doit également fournir des explications quant à la question de savoir comment l'accès audit

document pourrait porter concrètement et effectivement atteinte à l'intérêt protégé par une exception prévue à cet article (arrêt du 27 février 2014, *Commission/EnBW*, C-365/12 P, EU:C:2014:112, point 64 et jurisprudence citée).

- 62 En l'occurrence, ainsi qu'il ressort des points 14 et 40 de l'arrêt attaqué, la Commission a justifié l'application au cas d'espèce de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/2001 en exposant que la divulgation au public de l'avis circonstancié en cause pendant la période de statu quo amoindrirait la volonté de la République française de coopérer avec elle dans un climat de confiance mutuelle. Cette publication porterait, dès lors, atteinte à la protection des objectifs des activités d'enquête, au sens de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/2001.
- 63 En premier lieu, contrairement à ce que soutient la République française, en considérant, aux points 84 à 88 de l'arrêt attaqué, que, dans l'hypothèse où la procédure prévue par la directive 98/34 constituerait une activité d'enquête, la divulgation de l'avis circonstancié en cause ne porterait pas nécessairement préjudice à l'objectif de celle-ci, le Tribunal a répondu à un argument qui avait été soumis à son appréciation.
- 64 En effet, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 132 de ses conclusions, il ressort du point 76 de l'arrêt attaqué que la République française a soutenu devant le Tribunal qu'il ne fallait pas sous-estimer l'aspect déstabilisateur du fait de porter à la connaissance du public de potentielles critiques de la Commission à l'égard du projet de règle technique notifié avant que l'État membre concerné n'ait eu l'occasion d'y répondre.
- 65 Par cet argument, la République française entendait soutenir la position de la Commission, rappelée au point 77 de l'arrêt attaqué et figurant également au point 3 de la décision litigieuse, selon laquelle la divulgation de l'avis circonstancié en cause pendant la période de statu quo nuirait aux discussions ultérieures entre les parties.
- 66 Il en découle qu'il ne saurait être soutenu que l'argument en cause a été soulevé d'office par le Tribunal.
- 67 En deuxième lieu, l'argument avancé par la République française dans le cadre du présent pourvoi selon lequel la divulgation de l'avis circonstancié porterait nécessairement atteinte à la qualité du dialogue entre la Commission et l'État membre concerné afin de pouvoir parvenir à une solution amiable ne saurait pas davantage prospérer.
- 68 Ainsi que le Tribunal l'a relevé au point 85 de l'arrêt attaqué, la procédure prévue par la directive 98/34 et, en particulier, l'avis circonstancié émis par la Commission dans le cadre de ladite procédure visent à prévenir l'adoption, par le législateur national, d'une règle technique qui ferait obstacle à la libre circulation des marchandises ou des services ou à la liberté d'établissement des opérateurs de services dans le cadre du marché intérieur.
- 69 À propos de cet objectif de la directive 98/34, le Tribunal a rappelé, aux points 37 et 85 de l'arrêt attaqué, la jurisprudence constante de la Cour selon laquelle cette directive protège, par un contrôle préventif, la libre circulation des marchandises et des services ainsi que la liberté d'établissement des opérateurs de services, qui font partie des fondements de l'Union, et que ce contrôle est utile dans la mesure où des règles techniques relevant de ladite directive peuvent constituer des entraves aux échanges des marchandises et des services entre les États membres,

ces entraves ne pouvant être admises que si elles sont nécessaires pour satisfaire à des exigences impératives poursuivant un but d'intérêt général (voir, en ce sens, arrêt du 10 juillet 2014, *Ivansson e.a.*, C-307/13, EU:C:2014:2058, point 41 et jurisprudence citée).

- 70 Au point 87 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a considéré que le fait que la Commission divulgue son avis circonstancié, selon lequel certains aspects d'un projet de règle technique notifié par un État membre peuvent éventuellement créer des obstacles à la libre circulation des marchandises, à la libre circulation des services ainsi qu'à la liberté d'établissement des opérateurs de services dans le cadre du marché intérieur, ne porte pas nécessairement préjudice à l'objectif de cette procédure.
- 71 Les éléments invoqués par la République française et par la Commission ne démontrent pas que cette considération est erronée en droit.
- 72 Au contraire, il convient de relever que le système prévu par la directive 98/34 établit une exigence de transparence permettant de confirmer le bien-fondé de ladite considération.
- 73 Il y a lieu de rappeler que le système établi par la directive 98/34 cherche à permettre, comme l'énonce le considérant 7 de celle-ci, une meilleure exploitation des avantages inhérents au marché intérieur par les opérateurs économiques en assurant la publication régulière des titres des réglementations techniques projetées par les États membres et en mettant ainsi ces opérateurs en mesure de faire connaître leur appréciation sur l'impact de celles-ci.
- 74 La Commission elle-même a indiqué, au point 5 de la décision litigieuse, que les opérateurs économiques ainsi que les organisations civiles sont susceptibles de jouer un rôle actif et de contribuer par leurs opinions au fonctionnement du système établi par la directive 98/34. La Commission a également rappelé dans ce point de la décision litigieuse que, étant donné qu'une telle participation exige un niveau élevé de transparence, elle publie régulièrement, sur son site Internet (dénommé « TRIS »), les règles techniques projetées par les États membres.
- 75 En outre, aux termes des considérants 3 et 6 de cette directive, en vue du bon fonctionnement du marché intérieur, il est opportun d'assurer la plus grande transparence des initiatives nationales visant l'établissement de normes ou des règlements techniques, et tous les États membres doivent être informés des réglementations techniques envisagées par l'un d'entre eux. Le considérant 9 de ladite directive précise que les mesures destinées à assurer le bon fonctionnement du marché ou à poursuivre son approfondissement impliquent notamment un accroissement de la transparence des intentions nationales ainsi qu'une extension des motifs et des conditions d'appréciation de l'effet possible, sur le marché, des réglementations projetées.
- 76 Conformément à l'article 8, paragraphe 1, premier et cinquième alinéas, de la directive 98/34, en principe, les États membres communiquent immédiatement à la Commission tout projet de règle technique et cette dernière porte aussitôt ce projet ainsi que tous les documents qui lui ont été communiqués à la connaissance des autres États membres. En vertu du paragraphe 2 de cette disposition, la Commission et les États membres peuvent adresser des observations à l'État membre qui a fait part d'un projet de règle technique.
- 77 À cet égard, il ressort de l'article 8, paragraphe 4, de cette directive que les informations fournies au titre de cet article ne sont pas considérées comme confidentielles, sauf si l'État membre auteur de la notification le demande expressément et de manière motivée.

- 78 S'agissant des avis circonstanciés émis par la Commission ou un État membre en vertu de l'article 9, paragraphe 2, de ladite directive, il convient de souligner qu'aucune disposition de celle-ci ne prévoit leur confidentialité. Dans ces conditions, il y a lieu de considérer que l'exigence de transparence sous-tendant la directive 98/34 s'applique, normalement, à ces avis circonstanciés.
- 79 Cette conclusion est corroborée par la jurisprudence de la Cour selon laquelle cette directive vise à ce que les opérateurs économiques soient en mesure de connaître l'étendue des obligations susceptibles de leur être imposées et d'anticiper l'adoption des règles techniques en adaptant, le cas échéant, leurs produits ou leurs services en temps utile (voir, en ce sens, arrêt du 4 février 2016, *Ince*, C-336/14, EU:C:2016:72, point 83).
- 80 Par ailleurs, la possibilité, pour ces opérateurs, de connaître non seulement la règle technique projetée par l'État membre notifiant, mais également la position exprimée sur cette règle technique dans les avis circonstanciés émis par la Commission et les autres États membres contribue, en principe, à la réalisation de l'objectif de prévention de l'adoption d'une règle technique incompatible avec le droit de l'Union.
- 81 L'exigence de transparence sous-tendant la directive 98/34 n'exclut toutefois pas que la Commission puisse, en fonction des circonstances du cas d'espèce, s'appuyer sur l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/2001 pour refuser l'accès à un avis circonstancié qu'elle-même ou un État membre a émis en vertu de l'article 9, paragraphe 2, de cette directive, lorsque celle-ci parvient à démontrer que l'accès à l'avis circonstancié en question porte concrètement et effectivement atteinte à l'objectif de prévention de l'adoption d'une règle technique incompatible avec le droit de l'Union.
- 82 Il s'ensuit que le Tribunal n'a pas commis d'erreur de droit en écartant les arguments de la République française et de la Commission, selon lesquels le risque de coopération moindre des États membres, tel qu'il était décrit dans la décision litigieuse, constitue une justification suffisante, au regard de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/2001, afin de rejeter la demande d'accès à l'avis circonstancié en cause.
- 83 C'est donc à bon droit que le Tribunal a annulé la décision litigieuse en ce qu'elle a refusé l'accès à l'avis circonstancié en cause sur le fondement de l'article 4, paragraphe 2, troisième tiret, du règlement n° 1049/2001.
- 84 En conséquence, la seconde branche du moyen unique soulevé par la République française doit être rejetée.
- 85 Étant donné que les motifs de l'arrêt attaqué, qui ont été vainement critiqués par la seconde branche du moyen unique, sont à eux seuls suffisants pour justifier le dispositif dudit arrêt, il convient de rejeter ce moyen ainsi que le pourvoi dans son intégralité.

VI. Sur les dépens

- 86 En vertu de l'article 184, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour, lorsque le pourvoi n'est pas fondé, la Cour statue sur les dépens.

- 87 Aux termes de l'article 138, paragraphe 3, de ce règlement, applicable à la procédure de pourvoi en vertu de l'article 184, paragraphe 1, de celui-ci, si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs, chaque partie supporte ses propres dépens. Il y a lieu de faire application de cette disposition en l'espèce, la République française, M. Schlyter et la Commission ayant partiellement succombé en leurs moyens.
- 88 Conformément à l'article 140, paragraphe 1, dudit règlement, applicable à la procédure de pourvoi en vertu de l'article 184, paragraphe 1, de celui-ci, la République tchèque supportera ses propres dépens.
- 89 Conformément à l'article 184, paragraphe 4, de ce même règlement, la République de Finlande et le Royaume de Suède supporteront également leurs propres dépens.

Par ces motifs, la Cour (quatrième chambre) déclare et arrête :

- 1) Le pourvoi est rejeté.**
- 2) La République française, M. Carl Schlyter et la Commission européenne supportent leurs propres dépens.**
- 3) La République tchèque supporte ses propres dépens.**
- 4) La République de Finlande et le Royaume de Suède supportent leurs propres dépens.**

Signatures