

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M^{ME} JULIANE KOKOTT

présentées le 10 mars 2011¹

I — Introduction

1. La Supreme Court of the United Kingdom (Royaume-Uni) pose à la Cour une question apparemment académique dont les retombées ne sont toutefois pas clairement prévisibles.

dignes de protection sont simultanément affectés. Chaque dérogation doit-elle être considérée en elle-même en vérifiant si c'est l'intérêt qu'elle protège qui l'emporte ou l'intérêt public servi par la divulgation (en ce sens, les deux premières juridictions inférieures et une minorité de la Supreme Court)? Ou bien les intérêts protégés par différentes dérogations peuvent-ils se cumuler pour être mis ainsi conjointement en balance avec l'intérêt public servi par la divulgation (en ce sens, la troisième juridiction inférieure et une majorité de la Supreme Court)?
2. Aux termes de la directive 2003/4/CE² (ci-après la «directive sur l'information en matière d'environnement»), les particuliers ont un droit d'accès aux informations intéressant l'environnement. Ce droit peut être réduit lorsque la divulgation aurait des effets néfastes sur un certain nombre d'intérêts dignes de protection. Les dérogations ne jouent toutefois pas lorsque, dans un cas d'espèce, l'intérêt public servi par la divulgation l'emporte sur l'intérêt servi par le refus.
4. Il s'agit donc de savoir si l'on peut se prononcer sur la divulgation d'informations environnementales en cumulant des intérêts affectés isolément, qui chacun à lui seul serait évincé par l'intérêt public servi par la divulgation, pour justifier, le cas échéant conjointement, la confidentialité des informations.
3. Les juridictions du Royaume-Uni sont en désaccord sur la manière de se livrer à cette mise en balance lorsque plusieurs intérêts
5. Ces questions donnent à la Cour l'occasion d'examiner plus avant, pour la première fois, la façon de mettre en balance ces intérêts servant la confidentialité avec l'intérêt public servi par la divulgation d'informations.

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 L 41, p. 26).

II — Le cadre juridique

e) les droits de propriété intellectuelle;

[...]

A — *Le droit international*

6. L'Union européenne s'est engagée sur le plan international à garantir l'accès aux informations en matière d'environnement 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, qui a été signée le 25 juin 1998 et approuvée au nom de la Communauté européenne par la décision 2005/370/CE du Conseil, du 17 février 2005⁴.

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.»

7. Les restrictions possibles au droit d'accès ressortent en particulier de l'article 4, paragraphe 4, de la convention d'Aarhus:

B — *Le droit de l'Union*

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

8. La directive sur l'information en matière d'environnement transpose la convention d'Aarhus dans l'Union et prévoit à cette fin un droit d'accès aux informations en matière d'environnement à son article 3, paragraphe 1.

[...]

9. Les dérogations sont énoncées en particulier à l'article 4, paragraphe 2, de la directive sur l'information en matière d'environnement:

b) le secret des délibérations des autorités publiques, lorsque ce secret est prévu par le droit interne;

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

[...]

[...]

3 — JO L 124, p. 1, ci-après la «convention d'Aarhus».

4 — JO L 124, p. 1.

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

[...]

- e) à des droits de propriété intellectuelle;

[...]

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

[...]»

10. Le seizième considérant de cette directive expose à cet égard:

«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. Les motifs de refus devraient être communiqués au demandeur dans le délai fixé par la présente directive.»

C — Le droit interne

11. En droit interne, les dérogations qui nous intéressent ici sont énoncées en des termes largement identiques dans le règlement sur les informations en matière d'environnement de 2004 (Environmental Information Regulations 2004)⁵.

III — Les faits et la demande de décision préjudicielle

12. Les informations demandées portent sur la localisation exacte des stations de base de téléphonie mobile au Royaume-Uni.

13. L'Office of Communications (ci-après l'«Ofcom») gère depuis 2003 un site Internet, dénommé «Sitefinder» (localisateur)⁶, qui permet de localiser approximativement

⁵ — SI 2004, n° 3391.

⁶ — <http://www.sitefinder.ofcom.org.uk/>.

chaque station de base dans tout secteur. Le site est alimenté par des informations tirées des bases de données des opérateurs de téléphonie mobile mises librement à disposition. Il permet aux particuliers, en introduisant un code postal, un nom de ville ou de rue, de chercher sur une carte quadrillée des informations relatives aux stations de base qui y sont répertoriées. Toutefois, le particulier ne peut pas obtenir la localisation précise, au mètre près, d'une station de base ni des indications précisant si elle a été installée sur la voie publique ou dissimulée à l'intérieur ou en haut d'une structure ou d'un bâtiment.

14. Un gestionnaire d'informations de la Health Protection Scotland (agence de protection de la santé en Écosse) — un département du service national de santé (National Health Service) — a demandé à l'Ofcom les coordonnées de chaque station de base, apparemment à des fins épidémiologiques. L'Ofcom a rejeté à la fois la demande initiale et la demande de réexamen. Ce demandeur a alors saisi l'actuel requérant, l'Information Commissioner, qui a ordonné la divulgation. À la suite du recours formé par l'Ofcom, l'Information Tribunal a, en première instance, confirmé l'ordre de divulgation.

15. L'Information Tribunal a déterminé que la divulgation des informations affecterait la sécurité publique et la protection de la propriété intellectuelle. Les informations pourraient faciliter des déprédations sur les stations de base. En outre, à ses yeux, les opérateurs de téléphonie sont titulaires de droits d'auteur et de droits sur les bases de

données. Il se trouve par ailleurs que l'intérêt public servi par la divulgation l'emporte toutefois, en particulier parce que les informations souhaitées pourraient servir aux recherches épidémiologiques sur les effets de la téléphonie mobile. Dans la mise en balance des intérêts, l'Information Tribunal a examiné l'application des deux dérogations séparément et a refusé de les mettre conjointement en balance avec l'intérêt public servi par la divulgation.

16. L'Ofcom a saisi d'un recours l'Administrative Court qui s'est ralliée à la conception de l'Information Tribunal sur ce dernier point. L'appel porté devant la Court of Appeal a toutefois abouti à un résultat inverse.

17. Le recours de l'Information Commissioner devant la Supreme Court porte sur la seule question de savoir si les effets néfastes des deux dérogations en cause doivent être mis conjointement ou séparément en balance avec l'intérêt public servi par la divulgation. À ce stade, la Supreme Court s'écarte par une majorité de trois voix sur deux de la conception de la Court of Appeal. Elle pose dès lors la question préjudicielle suivante à la Cour:

«En vertu de la directive 2003/4/CE du Conseil, lorsqu'une autorité publique détient des informations en matière d'environnement, dont la divulgation porterait préjudice

aux différents intérêts protégés par plus d'une dérogation [en l'espèce, l'intérêt à la sécurité publique protégé par l'article 4, paragraphe 2, sous b), et l'intérêt aux droits de propriété intellectuelle protégé par l'article 4, paragraphe 2, sous e)], mais que ce préjudice ne serait pas suffisamment important, si ces dérogations étaient examinées séparément, pour l'emporter sur l'intérêt du public à la divulgation, la directive impose-t-elle un examen supplémentaire consistant à combiner les différents intérêts protégés par les deux dérogations et à les mettre conjointement en balance avec l'intérêt du public à la divulgation?»

18. L'Information Commissioner, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, le Royaume de Suède ainsi que la Commission européenne ont présenté des observations écrites et pris part à la procédure orale qui s'est tenue le 27 janvier 2011.

IV — Appréciation

19. La directive sur l'information en matière d'environnement prévoit à son article 3, paragraphe 1, que les autorités publiques mettent 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.

20. Ce droit avait déjà été mis en place par la directive 90/313/CEE⁷. La convention d'Aarhus l'a développé plus avant dans des termes qui ont été transposés par l'actuelle directive sur l'information en matière d'environnement.

21. Dans l'intervalle, le traité d'Amsterdam a de surcroît déclaré, à son article 1^{er}, deuxième alinéa, UE, la volonté de créer une Union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et le plus près possible des citoyens. À cet effet, l'article 15 TFUE impose aux institutions d'œuvrer dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et établit — conjointement avec l'article 42 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne — un droit d'accès à ses documents. Ce droit a été concrétisé par le règlement (CE) n° 1049/2001⁸ qui, aux termes des articles 3 et suivants du règlement (CE) n° 1367/2006⁹, s'applique à toute demande d'accès à des informations environnementales

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

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

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

détenues par des institutions ou des organes communautaires.

22. Le droit aux informations en matière d'environnement n'est toutefois pas illimité. L'article 4 de la directive sur l'information en matière d'environnement permet de refuser des informations lorsque la divulgation des informations porterait atteinte à certains intérêts qu'elle énonce expressément. L'intérêt servi par le rejet d'une demande doit toutefois être mis en balance avec l'intérêt public servi par la divulgation des informations.

23. La demande de décision préjudicielle concerne cette mise en balance des intérêts. La Supreme Court souhaite savoir si cette mise en balance doit se faire en deux étapes consistant:

- *dans un premier temps*, à examiner, pour chacune des dérogations particulières, si l'intérêt public servi par la divulgation l'emporterait sur les intérêts qu'elle affecterait, et
- *ensuite*, à mettre en balance conjointement les intérêts particuliers affectés avec l'intérêt public servi par la divulgation.

24. La méthode proposée dans le renvoi préjudiciel est surprenante à première vue en ce qu'elle procède d'une double mise en balance. Toutefois, l'article 4, paragraphe 2, deuxième et troisième phrases, de la

directive sur l'information en matière d'environnement abonde en ce sens dès lors que ces deux phrases se réfèrent à deux reprises à l'intérêt public servi par la divulgation des informations.

25. Aux termes de la deuxième phrase, 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. De surcroît, aux termes de la troisième 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. La réponse à la question préjudicielle dépendra donc de l'interprétation donnée à ces deux phrases.

A — *Sur l'article 4, paragraphe 2, deuxième phrase, de la directive sur l'information en matière d'environnement*

26. La seule prise en compte de l'intérêt public au titre de l'article 4, paragraphe 2, deuxième phrase, de la directive sur l'information en matière d'environnement appelle déjà effectivement une première mise en balance. En effet, selon la deuxième phrase du seizième considérant, les motifs de refus devraient être interprétés de manière à mettre en balance l'intérêt public servi par la divulgation et l'intérêt servi par le refus de divulguer.

27. Cette première mise en balance vise exclusivement chacune des dérogations en cause. Elle doit se faire dans l'interprétation des motifs de refus.

28. La mise en balance consiste à cet égard, tout d'abord, à savoir ce qui est susceptible d'affecter l'intérêt protégé. C'est ensuite à la lumière de l'intérêt public servi par la divulgation qu'il faut décider si certains effets de la divulgation d'informations doivent être jugés négatifs¹⁰.

29. Toutefois, la mise en balance de l'intérêt spécial protégé susceptible d'être affecté par la divulgation d'une information et de l'intérêt public servi par cette divulgation, et qui peut exceptionnellement prévaloir, peut aussi se faire à ce premier stade.

30. On voit ainsi que la mise en balance que l'Information Commissioner, le Royaume de Suède, l'Information Tribunal, l'Administrative Court et une minorité de la Supreme Court seulement veulent admettre ressort d'emblée de l'article 4, paragraphe 2, deuxième phrase, de la directive sur l'information en matière d'environnement.

10 — C'est ainsi que, selon les points 47 et suiv. des conclusions que j'ai présentées le 3 mars 2011 dans l'affaire Suède/MyTravel et Commission (C-506/08 P), pendante devant la Cour, le contrôle par le public de processus de décision ne peut pas être susceptible de compromettre ces processus.

B — Sur l'article 4, paragraphe 2, troisième phrase, de la directive sur l'information en matière d'environnement

31. Il reste à examiner, dans cette interprétation de l'article 4, paragraphe 2, de la directive sur l'information en matière d'environnement, la fonction qui reviendrait à la troisième phrase.

1. La troisième phrase de l'article 4, paragraphe 2, de la directive sur l'information en matière d'environnement clarifie-t-elle la deuxième phrase?

32. On pourrait tout d'abord voir dans l'article 4, paragraphe 2, troisième phrase, de la directive sur l'information en matière d'environnement une clarification de la teneur de la deuxième phrase. À l'instar de la deuxième phrase du seizième considérant, la directive sur l'information en matière d'environnement y préciserait que la prise en compte doit se faire dans une mise en balance. Elle soulignerait de surcroît, une nouvelle fois, que la mise en balance doit se faire dans chaque cas particulier en sorte que les États membres ne pourraient pas l'é luder dans la loi de transposition¹¹.

11 — En ce sens, depuis, arrêt du 16 décembre 2010, Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-266/09, Rec. p. I-13119, point 56).

33. La genèse de l'article 4, paragraphe 2, troisième phrase, de la directive sur l'information en matière d'environnement accrédite cette clarification. Cette disposition n'a été insérée que peu de temps avant l'adoption de la directive par le comité de conciliation. Les motifs exacts ne figurent dans aucun document. Le Conseil de l'Union européenne avait toutefois rejeté sur ce point une obligation d'opérer une mise en balance car la convention d'Aarhus évoque uniquement la prise en compte de l'intérêt public servi par la divulgation¹². En revanche, la Commission et le Parlement européen avaient proposé plusieurs formules pour préciser que l'accès doit être accordé lorsque l'intérêt public servi par la divulgation l'emporte. On voit ainsi que la troisième phrase pourrait traduire la volonté de prendre en compte cette idée.

34. Cette précision serait toutefois en partie superflue et au reste vaine.

35. L'article 4, paragraphe 2, deuxième phrase, de la directive sur l'information en matière d'environnement parle déjà de «cas particulier» en sorte qu'il ne fallait pas répéter la chose dans la troisième phrase.

12 — Voir titre VI, points 5 et 6, dernier tiret, de la position commune (CE) n° 24/2002 arrêtée par le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité instituant la Communauté européenne, en vue de l'adoption d'une directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil (JO 2002, C 113 E, p. 1).

36. En outre, il eût été nettement plus clair de remplacer l'article 4, paragraphe 2, deuxième phrase, de la directive sur l'information en matière d'environnement par une formule telle que la deuxième phrase du seizième considérant¹³ ou de suivre la version proposée par la Commission¹⁴ et approuvée par le Parlement en première lecture¹⁵ de l'article 4, paragraphe 2, deuxième phrase¹⁶, pour qualifier de mise en balance la prise en compte prévue.

37. Il n'est dès lors pas convaincant d'interpréter l'article 4, paragraphe 2, troisième phrase, de la directive sur l'information en matière d'environnement en réduisant cette disposition à une simple précision qu'elle donnerait.

13 — «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.»

14 — Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès du public à l'information environnementale [COM(2000) 402 final].

15 — Textes adoptés par le Parlement européen à la séance du 14 mars 2001. Accès du public à l'information environnementale A5-0074/2001 (JO 2001, C 343, p. 165).

16 — «Dans chaque cas, l'intérêt public servi par la divulgation est mis en balance avec l'intérêt servi par le refus.» Du fait de l'ajout d'une phrase en première lecture, celui-ci est devenu l'article 4, paragraphe 2, troisième phrase, de la proposition modifiée par le Parlement.

Voir, également, la proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès du public à l'information environnementale présentée par la Commission après la première lecture (JO 2001, C 240 E, p. 289):

«Les raisons justifiant un refus de divulguer les informations énoncées ci-dessus doivent être interprétées de manière restrictive. [...] Dans chacun des cas mentionnés à l'article 4, paragraphe 1, point c), et à l'article 4, paragraphe 2, points a) à g), il convient d'évaluer l'un par rapport à l'autre l'intérêt que représente pour le public la diffusion de l'information et l'intérêt attaché au refus d'informer. L'accès à l'information demandée doit être accordé lorsque l'intérêt de sa diffusion auprès du public l'emporte sur l'intérêt lié au refus d'informer.»

2. L'article 4, paragraphe 2, troisième phrase, de la directive sur l'information en matière d'environnement comme mise en balance d'intérêts cumulés?

dans son sens premier les différents intérêts (partiels) militant dans un sens ou dans un autre.

38. On doit dès lors rechercher si l'article 4, paragraphe 2, troisième phrase, de la directive sur l'information en matière d'environnement revêt une fonction propre, indépendante de la deuxième phrase et de la mise en balance qui y est prévue. Cette fonction pourrait consister dans la mise en balance, visée dans la demande de décision préjudicielle, avec les intérêts cumulés récusant une divulgation.

40. L'accent mis sur le cas particulier dans lequel la mise en balance doit être faite n'interdit pas non plus le cumul. Ainsi que le gouvernement du Royaume-Uni le soutient, il est évident que la notion de cas particulier doit se comprendre en ce sens qu'elle concerne chacune des décisions à prendre sur la divulgation d'informations¹⁸.

a) Sur les termes de l'article 4, paragraphe 2, troisième phrase, de la directive sur l'information en matière d'environnement

39. Contrairement à l'analyse du Royaume de Suède et de l'Information Commissioner, l'emploi du terme «intérêt» au singulier ne s'oppose pas au cumul de plusieurs intérêts. Il est vrai que la plupart des versions linguistiques¹⁷ opposent seulement l'intérêt public servi par la divulgation et l'intérêt servi par le refus de la divulgation en employant ainsi le terme «intérêt» au singulier. L'«intérêt» servi par l'un ou par l'autre peut toutefois inclure

41. De plus, le fait que les intérêts dignes de protection sont ventilés dans différentes dérogations ne s'oppose pas à leur cumul. Ainsi que le gouvernement du Royaume-Uni l'expose de manière convaincante, ces dérogations ne peuvent pas toujours être clairement distinguées entre elles. Les intérêts dignes de protection se recoupent plutôt en partie nettement. Cela est particulièrement évident des intérêts protégés par l'article 4, paragraphe 2, sous d) à g), de la directive sur l'information en matière d'environnement, à savoir la confidentialité des informations commerciales ou industrielles, la propriété intellectuelle, les données à caractère personnel et les intérêts ou la protection de toute personne qui a volontairement fourni les informations demandées.

17 — Dans les versions en langues danoise («interessere») et estonienne («huvidegas»), le terme «intérêt» apparaît être employé au pluriel; la version en langue lettone évoque des avantages: «ieguvumu» et «ieguvumam».

18 — L'arrêt *Stichting Natuur en Milieu e.a.* (précité à la note 11, points 55 et suiv.) procède lui aussi de cette conception.

42. Enfin, le Royaume de Suède ne saurait être suivi lorsqu'il prétend que la mise en balance préconisée par la directive sur l'information en matière d'environnement doit se faire de la même manière que celle voulue par le règlement n° 1049/2001.

l'article 4, paragraphe 2, troisième phrase, de la directive sur l'information en matière d'environnement.

b) Sur la limitation d'éventuelles dérogations

43. D'une part, on ignore la réponse que la présente question appellerait au regard du règlement n° 1049/2001. La Cour n'a, en effet, pas encore examiné si la mise en balance voulue par ce règlement permet, voire commande, de cumuler les intérêts¹⁹.

45. Le Royaume de Suède souligne néanmoins, à juste titre, qu'un cumul d'intérêts ne peut pas justifier de nouvelles dérogations au droit aux informations.

44. D'autre part, le texte du règlement se distingue nettement de celui de la directive sur l'information en matière d'environnement à l'endroit de la mise en balance. Aux termes de l'article 4, paragraphes 2 et 3, du règlement n° 1049/2001²⁰, l'accès au document peut être refusé dans le cas où sa divulgation porterait atteinte à la protection de certains intérêts protégés, «à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation du document visé». Cette mise en balance requise est énoncée en termes plus restrictifs que

46. Selon la première phrase du seizième considérant de la directive sur l'information en matière d'environnement, une demande d'informations environnementales ne peut essuyer un refus que *dans quelques cas particuliers clairement définis*. Ces cas sont expressément inscrits à l'article 4, paragraphes 1 et 2, première phrase. D'après leur énoncé, les dérogations ne sont pas de nature exemplative mais limitative²¹. L'interprétation restrictive imposée par l'article 4, paragraphe 2, deuxième phrase, le confirme.

19 — Dans l'arrêt du 21 septembre 2010, Suède e.a./API et Commission (C-514/07 P, C-528/07 P et C-532/07 P, Rec. p. I-8533, point 158), la Cour indique certes que des considérations aussi génériques ne sauraient être de nature à établir que le principe de transparence présentait, en l'espèce, une quelconque acuité particulière qui aurait pu primer sur les raisons (au pluriel!) justifiant le refus de divulgation des documents en question. On n'aperçoit toutefois pas clairement si ces raisons devraient être prises en compte isolément ou cumulativement.

20 — Aucune mise en balance n'est prévue dans les dérogations au titre de l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 1049/2001.

47. De nouvelles dérogations se heurteraient de surcroît à la convention d'Aarhus qui ne prévoit, elle aussi, à son article 4, paragraphes 3 et 4, que des dérogations limitées

21 — Voir, en ce qui concerne le règlement n° 1049/2001, arrêt du 18 décembre 2007, Suède/Commission (C-64/05 P, Rec. p. I-11389, points 66 et suiv, en particulier point 76).

expressément définies²². À l'instar de tous les accords internationaux conclus par l'Union, cette convention prime les dispositions de droit dérivé de l'Union²³. Cette primauté impose d'interpréter les textes de droit dérivé de l'Union, dans la mesure du possible, conformément aux engagements internationaux de l'Union²⁴, ce qui doit aussi être le cas en matière d'informations environnementales²⁵.

48. L'article 4, paragraphe 2, troisième phrase, de la directive sur l'information en matière d'environnement ne peut donc pas engendrer de nouvelles dérogations qui ne figurent pas expressément à l'article 4, paragraphes 1 et 2, première phrase.

49. Il serait donc à l'évidence exclu d'inclure dans la mise en balance dictée par l'article 4, paragraphe 2, troisième phrase, de la directive sur l'information en matière d'environnement

des intérêts, certes susceptibles de récuser une divulgation, mais qui ne sont pas retenus par l'article 4 pour justifier des dérogations au droit à l'accès à des informations environnementales, par exemple les frais de traitement des demandes.

50. La Commission relève de surcroît, à juste titre, que le cercle des intérêts dignes de protection se trouve restreint quand il s'agit de statuer sur la divulgation d'informations relatives à des émissions dans l'environnement. Aux termes de l'article 4, paragraphe 2, quatrième phrase, de la directive sur l'information en matière d'environnement, qui énonce la clause dite «d'émissions dans l'environnement», la plupart des intérêts visés à l'article 4, paragraphe 2, ne peuvent pas justifier un refus. Sont ainsi écartées notamment la confidentialité des délibérations des autorités publiques [article 4, paragraphe 2, sous a)] ou des informations commerciales ou industrielles [article 4, paragraphe 2, sous d)]. Ces intérêts ne peuvent donc pas non plus être inclus dans une mise en balance faite pour décider de divulguer ou non des informations relatives à des émissions dans l'environnement.

51. Il serait également exclu de prendre en compte des intérêts, qui sont retenus par la directive et sont certes en jeu, mais qui n'ont pas permis d'établir dans la première mise en balance faite au titre de l'article 4, paragraphe 2, deuxième phrase, de la directive sur l'information en matière d'environnement des effets néfastes qu'aurait une divulgation des informations. Les intérêts qui ne sont pas

22 — Ce sont ces raisons qui ont incité le gouvernement finlandais à refuser l'article 4, paragraphe 2, troisième phrase, dans une déclaration faite dans un protocole dès l'adoption de la directive sur l'information en matière d'environnement; voir document du Conseil 14917/02 ADD 1 REV 1, du 13 décembre 2002 (p. 1).

23 — Arrêts des 10 septembre 1996, *Commission/Allemagne* (C-61/94, Rec. p. I-3989, point 52); 1^{er} avril 2004, *Bellio Elli* (C-286/02, Rec. p. I-3465, point 33), et du 10 janvier 2006, *IATA et ELFAA* (C-344/04, Rec. p. I-403, point 35).

24 — Arrêts *Commission/Allemagne* (précité à la note 23, point 52); du 14 juillet 1998, *Bettati* (C-341/95, Rec. p. I-4355, point 20); *Bellio Elli* (précité à la note 23, point 33); du 7 décembre 2006, *SGAE* (C-306/05, Rec. p. I-11519, point 35), et du 14 mai 2009, *Internationaal Verhuis- en Transportbedrijf Jan de Lely* (C-161/08, Rec. p. I-4075, point 38).

25 — Voir les conclusions que j'ai présentées le 23 septembre 2010 dans l'affaire *Stichting Natuur en Milieu e.a.* (arrêt précité à la note 11, point 41), et le 14 octobre 2010 dans l'affaire *Ville de Lyon* (arrêt du 22 décembre 2010, C-524/09, Rec. p. I-14115, points 35 et suiv.). Ce dernier arrêt, rendu par la quatrième chambre de la Cour, ne peut vraisemblablement pas être analysé comme un revirement de cette jurisprudence.

affectés ne peuvent pas peser dans une mise en balance. Si l'on constate par la suite des effets sur ces intérêts, ils doivent être de nature négative pour peser dans la mise en balance.

52. La question centrale est toutefois de savoir si l'on crée de nouvelles dérogations en cumulant, dans la mise en balance, des intérêts militant pour la confidentialité qui sont retenus par la directive et qui sont affectés.

53. Le cumul peut incontestablement générer une nouvelle restriction de l'accès à des informations environnementales lorsque différents intérêts justifient conjointement un refus de la divulgation alors qu'ils seraient évincés en les considérant isolément face à l'intérêt public servi par la divulgation. Il s'agirait là toutefois toujours d'une restriction de l'accès procédant de l'intérêt reconnu.

54. Je considère avec le gouvernement du Royaume-Uni que cette nouvelle restriction est une application conforme du principe de proportionnalité.

55. Le principe de proportionnalité fait partie des principes généraux du droit de l'Union que l'Union doit respecter²⁶. Il s'ensuit que les

actes des institutions ne peuvent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire et suffisant pour réaliser les objectifs légitimement poursuivis par la réglementation en cause. C'est à ce titre que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures suffisantes, il convient de recourir à la moins contraignante, et que les charges imposées ne doivent pas être démesurées par rapport aux buts visés²⁷.

56. Par conséquent, si les intérêts reconnus, récusant la divulgation, prévalent manifestement sur l'intérêt public servi par la divulgation, les inconvénients liés à la divulgation d'informations environnementales ne seraient plus proportionnés aux buts visés.

57. Le Royaume de Suède et l'Information Commissioner invoquent certes le principe d'interprétation restrictive des dérogations, mais ce principe ne requiert pas non plus de divulguer des informations environnementales au prix d'inconvénients démesurés. Il devrait plutôt jouer dans l'interprétation des dérogations, dans la pondération des intérêts et dans la mise en balance elle-même. On ne peut pas en particulier additionner mathématiquement deux inconvénients face à un avantage, mais l'on doit au contraire commencer

26 — Arrêts du 17 décembre 1970, Köster, Berodt & Co. (25/70, Rec. p. 1161, points 21 et suiv.); du 18 novembre 1987, Maizena e.a. (137/85, Rec. p. 4587, point 15), ainsi que du 17 janvier 2008, Viames Agrar Handel (C-37/06 et C-58/06, Rec. p. I-69, point 33).

27 — Voir, en ce sens, arrêts Köster, Berodt & Co. (précité à la note 26, points 28 et 32); du 11 juillet 1989, Schröder HS Kraftfutter (265/87, Rec. p. 2237, point 21); du 12 juillet 2001, Jippes e.a. (C-189/01, Rec. p. I-5689, point 81); Viames Agrar Handel (précité à la note 26, point 35), ainsi que du 9 mars 2010, ERG e.a. (C-379/08 et C-380/08, Rec. p. I-2007, point 86).

par pondérer les intérêts en question en fonction de leur importance avant de les mettre en balance.

troisièmement, l'amélioration de la protection de l'environnement.

58. Il est vrai que l'Information Commissioner redoute les difficultés à mettre concrètement en œuvre la mise en balance d'intérêts cumulés, mais ces difficultés tiennent moins au cumul qu'à la nature de la mise en balance des intérêts servis par la divulgation d'informations et des intérêts à leur rétention. La comparaison de la plupart de ces intérêts ne peut être que fastidieuse et, partant, leur mise en balance aussi. Cette mise en balance sera toutefois plus aisée si le principe d'interprétation restrictive des dérogations y est appliqué en faisant profiter le doute à la transparence.

60. Il convient dès lors de répondre à la question préjudicielle que, lorsqu'une autorité publique détient des informations en matière d'environnement, dont la divulgation porterait préjudice aux différents intérêts protégés par plus qu'une dérogation de l'article 4, paragraphe 2, de la directive sur l'information en matière d'environnement, mais que ce préjudice ne serait pas suffisamment important, si ces dérogations étaient examinées séparément, pour l'emporter sur l'intérêt du public à la divulgation, cette directive impose un examen supplémentaire consistant à combiner les différents intérêts protégés par les deux dérogations et à les mettre conjointement en balance avec l'intérêt du public à la divulgation.

59. Au reste, la mise en balance peut déjà requérir un cumul pour certaines dérogations particulières, notamment, ainsi que le gouvernement du Royaume-Uni l'indique à juste titre, du côté de l'intérêt public servi par la divulgation²⁸. Le premier considérant de la directive sur l'information en matière d'environnement énonce déjà trois intérêts partiels, à savoir, premièrement, une plus grande sensibilisation aux questions d'environnement, deuxièmement, le libre échange d'idées et la participation plus efficace du public à la prise de décision en matière d'environnement et,

C — Sur les dérogations de l'article 4, paragraphe 1, de la directive sur l'information en matière d'environnement

61. Pour terminer, je souhaite examiner encore un point de divergence entre la Commission et le gouvernement du Royaume-Uni qui est de savoir si la mise en balance peut aussi inclure les dérogations de l'article 4, paragraphe 1, de la directive sur l'information en matière d'environnement. Cette question ne fait pas l'objet du renvoi préjudiciel puisque

28 — Comme le montre, en ce qui concerne le règlement n° 1049/2001, l'arrêt du 1^{er} juillet 2008, Suède et Turco/ Conseil (C-39/05 P et C-52/05 P, Rec. p. I-4723, points 45 à 47 et 67).

celui-ci n'évoque que deux dérogations du paragraphe 2.

l'objet ne peut pas être appréhendé, la mise en balance ne serait pas non plus envisageable.

62. Si la Cour devait néanmoins se prononcer sur cette interférence de l'article 4, paragraphe 1, de la directive sur l'information en matière d'environnement, il est clair que son point a) ne se prête pas à une mise en balance: lorsqu'une autorité publique ne détient pas l'information souhaitée, elle ne peut pas la divulguer. Cela vaudra également pour les demandes formulées d'une manière trop générale au sens du point c) en fonction de l'interprétation que l'on fera de cette dérogation. Si elle ne couvre que les demandes dont

63. Les demandes manifestement abusives [article 4, paragraphe 1, point b)], les documents et données inachevés [point d)] et les communications internes [point e)] touchent en revanche à des intérêts protégés qui se prêtent à une mise en balance et doivent de ce fait être pris en compte en cas d'inconvénients. Il en va de même des demandes formulées d'une manière trop générale [point c)] si cette expression peut aussi recouvrir des demandes dont la généralité de leurs termes entraîne des frais de traitement particulièrement élevés.

V — Conclusion

64. Par ces motifs, je propose à la Cour de répondre comme suit à la question préjudicielle posée:

«Aux termes 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, lorsqu'une autorité publique détient des informations en matière d'environnement, dont la divulgation porterait préjudice aux différents intérêts protégés par plus qu'une dérogation de l'article 4, paragraphe 2, mais que ce préjudice ne serait pas suffisamment important, si ces dérogations étaient examinées séparément, pour l'emporter sur l'intérêt du public à la divulgation, cette directive impose un examen supplémentaire consistant à combiner les différents intérêts protégés par les deux dérogations et à les mettre conjointement en balance avec l'intérêt du public à la divulgation.»