

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

23 novembre 2016 (\*)

« Renvoi préjudiciel – Environnement – Convention d’Aarhus – Directive 2003/4/CE – Article 4, paragraphe 2 – Accès du public à l’information – Notion d’“informations relatives à des émissions dans l’environnement” – Directive 91/414/CEE – Directive 98/8/CE – Règlement (CE) n° 1107/2009 – Mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques et biocides – Confidentialité – Protection des intérêts industriels et commerciaux »

Dans l’affaire C-442/14,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par le College van Beroep voor het bedrijfsleven (cour d’appel du contentieux administratif en matière économique, Pays-Bas), par décision du 12 septembre 2014, parvenue à la Cour le 24 septembre 2014, dans la procédure

**Bayer CropScience SA-NV,**

**Stichting De Bijenstichting**

contre

**College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden,**

en présence de :

**Makhtesim-Agan Holland BV,**

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. J. L. da Cruz Vilaça, président de chambre, M. A. Tizzano (rapporteur), vice-président de la Cour, M<sup>me</sup> M. Berger, MM. E. Levits et F. Biltgen, juges,

avocat général : M<sup>me</sup> J. Kokott,

greffier : M<sup>me</sup> M. Ferreira, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l’audience du 4 février 2016,

considérant les observations présentées :

- pour Bayer CropScience SA-NV, par M<sup>es</sup> E. Broeren et A. Freriks, advocaten,
- pour Stichting De Bijenstichting, par M<sup>e</sup> L. Smale, advocaat,
- pour le College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden, par M<sup>es</sup> J. Geerdink et D. Roelands-Fransen, advocaten,
- pour le gouvernement néerlandais, par M<sup>mes</sup> B. Koopman et M. Bulterman, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement allemand, par MM. T. Henze et A. Lippstreu, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement hellénique, par M. I. Chalkias ainsi que par M<sup>mes</sup> O. Tsirkinidou et A. Vasilopoulou, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement suédois, par MM. L. Swedenborg et E. Karlsson ainsi que par M<sup>mes</sup> A. Falk,

C. Meyer-Seitz, U. Persson et N. Otte Widgren, en qualité d'agents,

- pour la Commission européenne, par M<sup>me</sup> L. Pignataro-Nolin ainsi que par MM. F. Ronkes Agerbeek, P. Ondrusek et H. Kranenborg, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 7 avril 2016,

rend le présent

## Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 14 de la directive 91/414/CEE du Conseil, du 15 juillet 1991, concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques (JO 1991, L 230, p. 1), de l'article 19 de la directive 98/8/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 février 1998, concernant la mise sur le marché des produits biocides (JO 1998, L 123, p. 1), des articles 59 et 63 du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 21 octobre 2009, concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil (JO 2009, L 309, p. 1) ainsi que de l'article 4, paragraphe 2, 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 (JO 2003, L 41, p. 26).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Bayer CropScience BV (ci-après « Bayer ») et Stichting De Bijenstichting (ci-après « Bijenstichting ») au College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (conseil pour l'autorisation des produits phytopharmaceutiques et biocides, ci-après le « CTB ») au sujet de la décision du 18 mars 2013 par laquelle ce dernier a, en substance, accueilli partiellement la demande de Bijenstichting de divulgation de documents soumis par Bayer à l'occasion des procédures d'autorisation de mise sur le marché néerlandais de certains produits phytopharmaceutiques et biocides à base de la substance active imidaclopride.

### Le cadre juridique

#### *Le droit international*

- 3 L'article 39, paragraphe 3, de l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ci-après l'« accord ADPIC »), qui constitue l'annexe 1 C de l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (OMC), signé à Marrakech le 15 avril 1994 et approuvé par la décision 94/800/CE du Conseil, du 22 décembre 1994, relative à la conclusion au nom de la Communauté européenne, pour ce qui concerne les matières relevant de ses compétences, des accords des négociations multilatérales du cycle de l'Uruguay (1986-1994) (JO 1994, L 336, p. 1), dispose :  
  
« Lorsqu'ils subordonnent l'approbation de la commercialisation de produits pharmaceutiques ou de produits chimiques pour l'agriculture qui comportent des entités chimiques nouvelles à la communication de données non divulguées résultant d'essais ou d'autres données non divulguées, dont l'établissement demande un effort considérable, les Membres protégeront ces données contre l'exploitation déloyale dans le commerce. En outre, les Membres protégeront ces données contre la divulgation, sauf si cela est nécessaire pour protéger le public, ou à moins que des mesures ne soient prises pour s'assurer que les données sont protégées contre l'exploitation déloyale dans le commerce. »
- 4 L'article 4 de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, approuvée au nom de la Communauté européenne par la décision 2005/370/CE du Conseil, du 17 février 2005 (JO 2005, L 124, p. 1, ci-après la « convention d'Aarhus »), intitulé « Accès à l'information sur l'environnement », prévoit :  
  
« 1. Chaque partie fait en sorte que, sous réserve des paragraphes suivants du présent article, les autorités publiques mettent à la disposition du public, dans le cadre de leur législation nationale, les informations sur l'environnement qui leur sont demandées [...]

[...]

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

[...]

- d) Le secret commercial et industriel lorsque ce secret est protégé par la loi afin de défendre un intérêt économique légitime. Dans ce cadre, les informations sur les émissions qui sont pertinentes pour la protection de l'environnement doivent être divulguées ;

[...]

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.

[...] »

#### *Le droit de l'Union*

La réglementation en matière d'autorisation de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et biocides

- 5 L'article 2, point 2, de la directive 91/414 définit la notion de « résidus de produits phytopharmaceutiques » dans les termes suivants :

« Une ou plusieurs substances présentes dans ou sur des végétaux ou produits d'origine végétale, des produits comestibles d'origine animale, ou ailleurs dans l'environnement, et constituant le reliquat de l'emploi d'un produit phytopharmaceutique, y compris leurs métabolites et produits issus de la dégradation ou de la réaction. »

- 6 L'article 14 de cette directive dispose :

« Sans préjudice des dispositions de la directive [2003/4], les États membres et la Commission veillent à ce que les indications fournies par les demandeurs, qui constituent un secret industriel ou commercial, restent confidentielles, si le demandeur qui souhaite l'inscription d'une substance active à l'annexe I ou le demandeur de l'autorisation d'un produit phytopharmaceutique en font la demande et si l'État membre, ou la Commission, accepte la justification fournie par le demandeur.

[...] »

- 7 Aux termes de l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la directive 98/8, la notion de « résidus » est définie comme suit :

« Une ou plusieurs des substances contenues dans un produit biocide dont la présence résulte de son utilisation, y compris les métabolites de ces substances et les produits issus de leur dégradation ou de leur réaction ».

- 8 Aux termes de l'article 19 de cette directive, intitulé « Confidentialité » :

« 1. Sans préjudice de la directive [2003/4], un demandeur peut indiquer à l'autorité compétente les informations qu'il considère comme commercialement sensibles et dont la diffusion pourrait lui porter préjudice en matière industrielle ou commerciale et pour lesquelles il revendique donc la confidentialité vis-à-vis de toute personne autre que les autorités compétentes et la Commission. Des justifications complètes devront être fournies dans chaque cas. [...]

2. L'autorité compétente qui reçoit la demande détermine sur la base de documents produits par le demandeur les informations qui sont confidentielles, conformément au paragraphe 1.

[...] »

9 L'article 3, point 1, du règlement n° 1107/2009 définit la notion de « résidus » dans les termes suivants :

« [U]ne ou plusieurs substances présentes dans ou sur des végétaux ou produits végétaux, des produits comestibles d'origine animale, l'eau potable ou ailleurs dans l'environnement, et constituant le reliquat de l'emploi d'un produit phytopharmaceutique, y compris leurs métabolites et produits issus de la dégradation ou de la réaction ;

[...] »

10 L'article 33 de ce règlement, intitulé « Demande d'autorisation ou modification d'une autorisation », prévoit :

« 1. Tout demandeur souhaitant mettre un produit phytopharmaceutique sur le marché est tenu d'introduire une demande d'autorisation ou de modification d'une autorisation en personne ou par l'intermédiaire d'un représentant auprès de chaque État membre dans lequel le produit phytopharmaceutique est destiné à être mis sur le marché.

[...]

4. Au moment de soumettre sa demande, le demandeur peut demander, en application de l'article 63, que certaines informations, y compris certaines parties du dossier, qu'il sépare physiquement, soient traitées de façon confidentielle.

[...]

Dans le cadre d'une demande d'accès aux informations, l'État membre examinant la demande détermine quelles informations doivent rester confidentielles.

[...] »

11 Aux termes de l'article 63 dudit règlement, intitulé « Confidentialité » :

« 1. Toute personne demandant que les informations soumises en application du présent règlement soient traitées de façon confidentielle est tenue d'apporter une preuve vérifiable démontrant que la divulgation de ces informations pourrait porter atteinte à ses intérêts commerciaux [...].

2. Est en principe considérée comme portant atteinte à la protection des intérêts commerciaux ou de la vie privée et de l'intégrité des personnes concernées la divulgation des informations suivantes :

a) la méthode de fabrication ;

b) la spécification d'impureté de la substance active, à l'exception des impuretés qui sont considérées comme importantes sur le plan toxicologique, écotoxicologique ou environnemental ;

c) les résultats des lots de fabrication de la substance active comprenant les impuretés ;

d) les méthodes d'analyse des impuretés présentes dans la substance active fabriquée, sauf les méthodes d'analyse des impuretés considérées comme importantes sur le plan toxicologique, écotoxicologique et environnemental ;

e) les liens existant entre un producteur ou un importateur et le demandeur ou le titulaire de l'autorisation ;

f) les informations sur la composition complète d'un produit phytopharmaceutique ;

g) le nom et l'adresse des personnes pratiquant des essais sur les vertébrés.

3. Le présent article s'entend sans préjudice de la directive [2003/4]. »

La réglementation en matière d'accès aux informations environnementales

12 Les considérants 1, 5, 9 et 16 de la directive 2003/4 énoncent :

« (1) 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.

[...]

(5) La Communauté européenne a signé le 25 juin 1998 la [convention d'Aarhus]. Les dispositions du droit communautaire doivent être compatibles avec cette convention pour que celle-ci puisse être conclue par la Communauté européenne.

[...]

(9) Il est aussi nécessaire que les autorités publiques mettent à disposition et diffusent le plus largement possible auprès du grand public l'information en matière d'environnement, en utilisant notamment les technologies de l'information et des communications. [...]

[...]

(16) 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. [...] »

13 L'article 1<sup>er</sup> de cette directive dispose :

« La présente directive a pour objectifs :

- a) de garantir le droit d'accès aux informations environnementales détenues par les autorités publiques ou pour leur compte et de fixer les conditions de base et les modalités pratiques de son exercice, et
- b) de veiller à ce que les informations environnementales soient d'office rendues progressivement disponibles et diffusées auprès du public afin de parvenir à une mise à disposition et une diffusion systématiques aussi larges que possible des informations environnementales auprès du public. À cette fin, il convient de promouvoir l'utilisation, entre autres, des technologies de télécommunication informatique et/ou des technologies électroniques, lorsqu'elles sont disponibles. »

14 L'article 2 de ladite directive, intitulé « Définitions », prévoit :

« 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) ;

[...] »

15 Aux termes de l'article 3, paragraphe 1, de la même directive, intitulé « Accès sur demande aux

informations environnementales » :

« 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. »

16 L'article 4, paragraphe 2, de la directive 2003/4, intitulé « Dérogations », dispose :

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

[...]

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

[...]

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

[...] »

La réglementation applicable aux émissions industrielles

17 L'article 2, points 3 et 5, de la directive 96/61/CE du Conseil, du 24 septembre 1996, relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (JO 1996, L 257, p. 26) prévoit :

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

[...]

3) "installation" : une unité technique fixe dans laquelle interviennent une ou plusieurs des activités figurant à l'annexe I ainsi que toute autre activité s'y rapportant directement qui est liée techniquement aux activités exercées sur le site et qui est susceptible d'avoir des incidences sur les émissions et la pollution ;

[...]

5) "émission" : le rejet direct ou indirect, à partir de sources ponctuelles ou diffuses de l'installation, de substances, de vibrations, de chaleur ou de bruit dans l'air, l'eau ou le sol ;

[...] »

18 L'article 3, points 3 et 4, de la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil, du 24 novembre 2010, relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) (JO 2010, L 334, p. 17) dispose :

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

[...]

3) "installation" : une unité technique fixe au sein de laquelle interviennent une ou plusieurs des activités figurant à l'annexe I ou dans la partie 1 de l'annexe VII, ainsi que toute autre activité s'y rapportant directement, exercée sur le même site, qui est liée techniquement aux activités énumérées dans ces annexes et qui est susceptible d'avoir des incidences sur les émissions et la pollution ;

- 4) “émission” : le rejet direct ou indirect, à partir de sources ponctuelles ou diffuses de l’installation, de substances, de vibrations, de chaleur ou de bruit dans l’air, l’eau ou le sol ».

### **Le litige au principal et les questions préjudicielles**

- 19 Par décisions des 28 avril et 8 juillet 2011, le CTB, l’autorité néerlandaise compétente pour l’octroi et la modification des autorisations de mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques et biocides, a décidé de modifier les autorisations de plusieurs produits phytopharmaceutiques ainsi que d’un produit biocide à base de la substance active imidaclopride, laquelle est notamment dotée d’un effet insecticide.
- 20 Par lettres des 11 mai, 24 août et 25 octobre 2011, Bijenstichting, une association néerlandaise pour la protection des abeilles, a, sur le fondement de la directive 2003/4, demandé au CTB la divulgation de 84 documents concernant lesdites autorisations.
- 21 Bayer, une société opérant notamment dans les domaines de la protection des cultures et de la lutte antiparasitaire, titulaire d’un grand nombre de ces autorisations, s’est opposée à cette divulgation, au motif que celle-ci porterait atteinte au droit d’auteur et à la confidentialité d’informations commerciales ou industrielles et viderait, en outre, de sa substance le droit à la protection des données.
- 22 Par décision du 9 juillet 2012, le CTB a, dans un premier temps, rejeté intégralement les demandes de divulgation présentées par Bijenstichting. Au soutien de cette décision de rejet, le CTB a en particulier considéré que ces demandes ne portaient pas sur des « informations relatives à des émissions dans l’environnement » au sens de l’article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2003/4. Dès lors, lesdites demandes ne pouvaient être accueillies que si la mise en balance de l’intérêt général à la divulgation, d’une part, avec l’intérêt spécifique du titulaire de l’autorisation de mise sur le marché à la confidentialité des données concernées, d’autre part, justifiait la divulgation de celles-ci, ce qui, selon le CTB, n’était toutefois pas le cas en l’occurrence.
- 23 Bijenstichting ayant introduit une réclamation contre ladite décision de rejet, le CTB est, dans un second temps, partiellement revenu sur celle-ci et a, par décision du 18 mars 2013, déclaré cette réclamation partiellement fondée.
- 24 Ainsi, dans cette dernière décision, le CTB a estimé que devaient être considérées comme des « informations relatives à des émissions dans l’environnement », au sens de l’article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2003/4, les informations factuelles relatives à des émissions effectives de produits phytopharmaceutiques ou biocides dans l’environnement.
- 25 Or, en l’occurrence, 35 des documents dont la divulgation était demandée contenaient, selon le CTB, de telles informations. Par conséquent, les motifs pouvant être invoqués pour refuser une telle divulgation étaient, selon cet organisme, très limités. Parmi ceux-ci figurait la protection des droits de propriété intellectuelle du titulaire de l’autorisation de mise sur le marché du produit en cause. Cependant, aux termes d’une mise en balance entre l’intérêt général à la divulgation et la protection de ces droits, le CTB a estimé que le premier devait prévaloir. Par conséquent, il a ordonné la divulgation desdits documents.
- 26 Parmi ces 35 documents figuraient notamment des études de laboratoire concernant les effets de l’imidaclopride sur les abeilles, ainsi que des études réalisées en partie sur le terrain mesurant les résidus des produits phytopharmaceutiques et biocides ainsi que de leurs substances actives présents à la suite de l’utilisation de ces produits dans l’air ou le sol, dans les graines, les feuilles, le pollen ou le nectar de la plante traitée, ainsi que dans le miel et sur les abeilles. Ces documents comportaient également un résumé d’une étude relative à la migration de l’imidaclopride dans les plantes et à la guttation, c’est-à-dire la sécrétion de gouttes d’eau par une plante, ainsi que deux présentations.
- 27 En ce qui concerne les 49 documents restant, le CTB a en revanche considéré que ceux-ci ne concernaient pas des « informations relatives à des émissions dans l’environnement » au sens de l’article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2003/4. Par conséquent, l’accès à ces 49 documents pouvait, selon le CTB, être refusé sur le fondement non seulement de la protection des droits de propriété intellectuelle, mais aussi de la confidentialité des informations commerciales ou industrielles. Après avoir, conformément à cette disposition, procédé à la mise en balance des intérêts en présence, le CTB a refusé la divulgation desdits

documents.

- 28 Tant Bijenstichting que Bayer ont attaqué la décision du CTB du 18 mars 2013 devant la juridiction de renvoi, le College van Beroep voor het bedrijfsleven (cour d'appel du contentieux administratif en matière économique, Pays-Bas).
- 29 Afin de trancher le litige dont elle est saisie, cette juridiction s'interroge notamment sur la relation entre, d'une part, les régimes de confidentialité prévus par les législations spécifiques en matière de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et biocides, à savoir, à la date des faits au principal, les directives 91/414 et 98/8 ainsi que le règlement n° 1107/2009, et, d'autre part, le régime général d'accès aux informations en matière environnementale régi par la directive 2003/4.
- 30 En particulier, elle se demande si, comme le soutient Bijenstichting, la confidentialité des informations sollicitées par cette dernière aurait dû être reconnue par le CTB, sur requête de Bayer, au plus tard lors de la modification de l'autorisation de mise sur le marché des produits en cause, ou bien si, comme le maintient le CTB, le caractère confidentiel de ces informations pouvait également être reconnu par la suite, dans le cadre d'une opposition de Bayer aux demandes d'accès auxdites informations introduites ultérieurement par Bijenstichting sur le fondement de la directive 2003/4, alors même que ces demandes concernaient des informations pour lesquelles Bayer n'avait pas sollicité de traitement confidentiel à l'occasion de la procédure de modification de l'autorisation de mise sur le marché.
- 31 En effet, dans le premier cas, le CTB aurait dû faire intégralement droit aux demandes de divulgation présentées par Bijenstichting, sans pouvoir, le cas échéant, rejeter ces demandes en application de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2003/4. En revanche, dans le second cas, le CTB pouvait tenir compte des observations de Bayer relatives à la confidentialité des informations et formulées pour la première fois à l'occasion desdites demandes.
- 32 Par ailleurs, la juridiction de renvoi nourrit également des doutes sur l'interprétation de la notion d'« informations relatives à des émissions dans l'environnement » au sens de l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2003/4, et se demande si les informations dont l'accès est requis par Bijenstichting relèvent de cette notion.
- 33 En effet, dans l'affirmative, les demandes de divulgation présentées par cette dernière ne pouvaient, conformément à cette disposition, être rejetées au motif que cette divulgation porterait atteinte à la confidentialité des informations commerciales ou industrielles soumises par Bayer. En revanche, dans la négative, il conviendrait, afin de déterminer si lesdites informations doivent être divulguées, de mettre en balance l'intérêt s'attachant à la confidentialité de ces informations avec l'intérêt public servi par ladite divulgation.
- 34 Dans ces conditions, le College van Beroep voor het bedrijfsleven (cour d'appel du contentieux administratif en matière économique) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :
- « 1) Découle-t-il de l'article 14 de la directive 91/414 ou de la lecture combinée des articles 63 et 59 du règlement n° 1107/2009 ou encore de l'article 19 de la directive 98/8, que c'est avant ou lors de l'octroi de l'autorisation ou, le cas échéant, avant ou lors de sa modification, qu'il convient, par une décision accessible à tous les tiers intéressés, de statuer, pour chaque source d'information, sur une demande de confidentialité au sens des articles 14, 63 et 19 précités, présentée par le demandeur visé par ces dispositions ?
  - 2) S'il convient de répondre à la question précédente par l'affirmative, l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2003/4 doit-il être interprété en ce sens que, à défaut de décision au sens de la question précédente, le défendeur doit, en qualité d'autorité nationale, procéder à la divulgation des informations environnementales demandées, lorsque la demande en est formulée après l'octroi de l'autorisation ou bien après la modification de cette autorisation ?
  - 3) Comment, compte tenu de ce que les parties ont exposé à cet égard à la section 5.5 [de la décision de renvoi] dans le contexte du contenu des documents reproduit à la section 5.2 [de cette décision], convient-il d'interpréter la notion d'« émissions dans l'environnement » figurant à l'article 4,



paragraphe 2, [deuxième alinéa], de la directive 2003/4 ?

- 4) a) Des données qui comportent une évaluation de l'émission, dans l'environnement, d'un produit, de sa (ses) substance(s) active(s) et de ses autres composants, résultant de l'utilisation de ce produit, peuvent-elles être considérées comme des "informations relatives à des émissions dans l'environnement" ?
- b) Dans l'affirmative, la question de savoir si ces données ont été obtenues au moyen d'études (réalisées en partie) sur le terrain ou d'autres études (comme par exemple des études de laboratoire et des études de translocation) a-t-elle une incidence ?
- 5) Des études de laboratoire peuvent-elles être considérées comme des "informations relatives à des émissions dans l'environnement" lorsque la conception de l'essai vise à examiner, dans des circonstances normalisées, des aspects isolés, en excluant dans ce cadre de nombreux facteurs (comme par exemple des incidences climatiques) et en utilisant souvent des doses élevées par rapport à l'utilisation en pratique ?
- 6) Dans ce contexte, convient-il d'entendre comme étant également des "émissions dans l'environnement" les résidus, après application du produit dans le dispositif expérimental, par exemple dans l'air ou sur le sol, sur les feuilles, sur le pollen ou dans le nectar d'une plante (qui est elle-même issue d'une graine traitée), dans le miel ou sur des organismes non ciblés ?
- 7) En va-t-il de même pour le mesurage de la dérive (de la substance) lors de l'application du produit dans le dispositif expérimental ?
- 8) Résulte-t-il des termes "informations relatives à des émissions dans l'environnement", figurant à l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, [...] de la directive 2003/4, que, en cas d'émissions dans l'environnement, l'intégralité de la source d'information doit être divulguée, et pas seulement les données (de mesurage) qui peuvent en être le cas échéant extraites ?
- 9) Aux fins de l'application de la dérogation relative aux informations commerciales ou industrielles au sens de l'article 4, paragraphe 2, [premier alinéa], sous d), [de la directive 2003/4], convient-il d'opérer une distinction entre, d'une part, les "émissions" et, d'autre part, les "déversements et autres rejets dans l'environnement", au sens de l'article 2, point 1, sous b), de [cette directive] ? »

### **Sur la demande de réouverture de la procédure orale**

- 35 À la suite du prononcé des conclusions de M<sup>me</sup> l'avocat général le 7 avril 2016, Bayer a, par acte déposé au greffe de la Cour le 9 mai 2016, demandé à ce que soit ordonnée la réouverture de la phase orale de la procédure.
- 36 À l'appui de cette demande, Bayer fait en substance valoir, tout d'abord, qu'il incombe au seul juge national de déterminer si les informations en cause au principal visées par les quatrième à huitième questions préjudicielles sont « relatives à des émissions dans l'environnement » au sens de l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2003/4. Cependant, si la Cour devait, à l'instar de M<sup>me</sup> l'avocat général, décider de prendre position sur ces questions, Bayer sollicite la réouverture de la procédure orale pour que la Cour puisse prendre connaissance des documents dont l'accès est demandé par Bijenstichting et déterminer, sur cette base, si les informations contenues dans ces documents sont « relatives à des émissions dans l'environnement ». Ensuite, Bayer estime que les réponses aux questions préjudicielles proposées par M<sup>me</sup> l'avocat général méconnaissent le système complet et exhaustif de divulgation des documents mis en place par les directives 91/414 et 98/8 ainsi que par le règlement n° 1107/2009. Enfin, dans l'hypothèse où la Cour considérerait que les informations en cause au principal concernent des émissions dans l'environnement, Bayer demande également à la Cour d'examiner la question des modalités précises d'accès à ces informations, et en particulier si une divulgation dans une salle de lecture serait acceptable.
- 37 À cet égard, il y a lieu de relever d'emblée, d'une part, que le statut de la Cour de justice de l'Union européenne et le règlement de procédure de celle-ci ne prévoient pas la possibilité pour les parties de

déposer des observations en réponse aux conclusions présentées par l'avocat général (voir, notamment, ordonnance du 4 février 2000, *Emesa Sugar*, C-17/98, EU:C:2000:69, point 2, et arrêt du 6 septembre 2012, *Döhler Neuenkirchen*, C-262/10, EU:C:2012:559, point 29).

- 38 D'autre part, il convient de rappeler que la Cour peut, à tout moment, l'avocat général entendu, ordonner la réouverture de la phase orale de la procédure, conformément à l'article 83 de son règlement de procédure, notamment si elle considère qu'elle est insuffisamment éclairée ou encore lorsque l'affaire doit être tranchée sur la base d'un argument qui n'a pas été débattu entre les parties ou les intéressés visés à l'article 23 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne (voir, notamment, arrêt du 28 avril 2016, *Borealis Polyolefine e.a.*, C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 et C-391/14 à C-393/14, EU:C:2016:311, point 40).
- 39 Or, en l'occurrence, il y a lieu de constater que la demande de réouverture de la procédure orale présentée par Bayer vise essentiellement à répondre aux conclusions de M<sup>me</sup> l'avocat général. En outre, la Cour s'estime suffisamment éclairée pour statuer et la présente affaire ne nécessite pas d'être tranchée sur la base d'arguments qui n'auraient pas été débattus entre les parties.
- 40 Par conséquent, cette demande doit être rejetée.

### **Sur les questions préjudicielles**

#### *Sur les deux premières questions*

- 41 Par ses deux premières questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2003/4, lu en combinaison avec l'article 14 de la directive 91/414, l'article 19 de la directive 98/8 ainsi qu'avec les articles 33, paragraphe 4, et 63 du règlement n° 1107/2009, doit être interprété en ce sens que, si le demandeur d'une autorisation de mise sur le marché d'un produit phytopharmaceutique ou biocide n'a pas, au cours de la procédure prévue pour l'obtention de cette autorisation, sollicité le traitement confidentiel des informations soumises dans le cadre de cette procédure, l'autorité compétente, saisie après la clôture de ladite procédure d'une demande d'accès à ces informations introduite sur le fondement de la directive 2003/4 par un tiers, serait tenue d'y faire droit, sans pouvoir examiner l'opposition dudit demandeur à cette demande d'accès et, le cas échéant, rejeter celle-ci au motif que la divulgation des informations en cause porterait atteinte à la confidentialité des informations commerciales ou industrielles.
- 42 Afin de répondre à ces questions, il convient de rappeler que, conformément à l'article 14 de la directive 91/414, à l'article 19 de la directive 98/8 ainsi qu'aux articles 33, paragraphe 4, et 63 du règlement n° 1107/2009, le demandeur d'une autorisation de mise sur le marché d'un produit phytopharmaceutique ou biocide peut, dans le cadre de la procédure prévue pour l'obtention de cette autorisation, solliciter le traitement confidentiel des informations constituant un secret industriel ou commercial ou qu'il considère comme commercialement sensibles et dont la diffusion pourrait lui porter préjudice en matière industrielle ou commerciale.
- 43 Toutefois, l'article 14, premier alinéa, de la directive 91/414, l'article 19, paragraphe 1, de la directive 98/8 ainsi que l'article 63 du règlement n° 1107/2009 prévoient également que ces dispositions s'appliquent sans préjudice de la directive 2003/4.
- 44 Ainsi, il apparaît que le législateur de l'Union a entendu soumettre les demandes d'accès par des tiers aux informations contenues dans des dossiers de demande d'autorisation de mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques ou biocides, et pour lesquelles un traitement confidentiel peut être sollicité en application des dispositions précitées, aux dispositions générales de la directive 2003/4 (voir, a contrario, arrêt du 22 décembre 2010, *Ville de Lyon*, C-524/09, EU:C:2010:822, point 40).
- 45 Or, l'article 4, paragraphe 2, de cette directive autorise les États membres à prévoir qu'une demande d'accès à des informations environnementales peut être rejetée lorsque la divulgation de ces informations porterait atteinte à l'un des intérêts visés à cet article, notamment à la confidentialité des informations commerciales ou industrielles.

- 46 Cette disposition ne subordonne pas cette possibilité à la présentation d'une demande de traitement confidentiel préalable à l'introduction de la demande de divulgation.
- 47 Il s'ensuit que, contrairement à ce que soutient Bijenstichting, l'autorité compétente, saisie, sur le fondement de la directive 2003/4, d'une demande d'accès à des informations soumises par le demandeur d'une autorisation de mise sur le marché d'un produit phytopharmaceutique ou biocide dans le cadre de la procédure prévue pour l'obtention de cette autorisation, n'est pas tenue d'y faire droit et de divulguer les informations requises au seul motif que ce demandeur n'a pas sollicité le traitement confidentiel de ces informations en amont, dans le cadre de ladite procédure.
- 48 Ainsi, cette autorité doit pouvoir examiner, le cas échéant sur la base de l'opposition dudit demandeur, si cette divulgation ne risquerait pas de porter atteinte à la confidentialité des informations commerciales ou industrielles et si cette demande ne devrait pas être rejetée en application de l'article 4, paragraphe 2, premier alinéa, sous d), de cette directive.
- 49 Eu égard à ce qui précède, il convient de répondre aux deux premières questions que l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2003/4 doit être interprété en ce sens que la circonstance que le demandeur d'une autorisation de mise sur le marché d'un produit phytopharmaceutique ou biocide n'a pas, lors de la procédure prévue pour l'obtention de cette autorisation, sollicité le traitement confidentiel des informations soumises dans le cadre de cette procédure sur le fondement de l'article 14 de la directive 91/414, de l'article 19 de la directive 98/8 ou des articles 33, paragraphe 4, et 63 du règlement n° 1107/2009, ne fait pas obstacle à ce que l'autorité compétente, saisie, après la clôture de ladite procédure, d'une demande d'accès à ces informations introduite sur le fondement de la directive 2003/4 par un tiers, examine l'opposition dudit demandeur à cette demande d'accès et rejette, le cas échéant, celle-ci en application de l'article 4, paragraphe 2, premier alinéa, sous d), de cette directive au motif que la divulgation desdites informations porterait atteinte à la confidentialité des informations commerciales ou industrielles.

*Sur les troisième à septième et neuvième questions*

- 50 Par ses troisième à septième et neuvième questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si relèvent de la notion d'« émissions dans l'environnement » au sens de l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2003/4 les rejets de produits phytopharmaceutiques ou biocides, ou des substances que ces produits contiennent, dans l'environnement et, dans l'affirmative, si doivent être considérées comme des « informations relatives à des émissions dans l'environnement » au sens de cette disposition les données relatives à l'évaluation de ces rejets dans l'environnement et aux incidences desdits rejets, y compris les données issues d'études réalisées en tout ou partie sur le terrain ainsi que celles extraites d'études en laboratoire ou de translocation, les informations relatives aux résidus présents dans l'environnement après l'application du produit en cause et les études portant sur le mesurage de la dérive de la substance lors de cette application.
- 51 S'il incombe à la juridiction de renvoi de déterminer si les différents documents dont l'accès est, en l'occurrence, demandé par Bijenstichting relèvent de la notion d'« informations relatives à des émissions dans l'environnement » au sens de l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2003/4, il appartient toutefois à la Cour de lui indiquer les éléments objectifs devant présider à une telle appréciation.
- 52 À cet égard, il importe, à titre liminaire, de souligner que cette directive ne définissant ni la notion d'« émissions dans l'environnement » ni celle d'« informations relatives à des émissions dans l'environnement », l'interprétation de ces notions doit être recherchée en tenant compte du contexte de l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de ladite directive et de l'objectif poursuivi par celle-ci.
- 53 Or, d'une part, comme le confirme le considérant 5 de la directive 2003/4, en adoptant celle-ci, le législateur de l'Union a entendu assurer la compatibilité du droit de l'Union avec la convention d'Aarhus en vue de sa conclusion par la Communauté en prévoyant un régime général tendant à garantir que toute personne physique ou morale d'un État membre ait un droit d'accès aux informations environnementales détenues par les autorités publiques ou pour le compte de celles-ci sans que cette personne ne soit obligée de faire valoir un intérêt (voir, notamment, arrêt du 19 décembre 2013, Fish Legal et Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853, point 36).
- 54 Il en découle que, aux fins de l'interprétation de la directive 2003/4, il y a lieu de tenir compte du texte et

de l'objet de la convention d'Aarhus, que cette directive vise à mettre en œuvre dans le droit de l'Union (voir, notamment, arrêt du 19 décembre 2013, *Fish Legal et Shirley*, C-279/12, EU:C:2013:853, point 37) et, en particulier, de l'article 4, paragraphe 4, premier alinéa, sous d), de cette convention qui prévoit que le secret commercial et industriel ne peut être opposé à la divulgation des informations sur les émissions qui sont pertinentes pour la protection de l'environnement.

55 D'autre part, conformément à une jurisprudence constante de la Cour, la directive 2003/4 a pour objectif de garantir un accès de principe aux informations sur l'environnement détenues par les autorités publiques ou pour le compte de celles-ci et de parvenir, ainsi qu'il ressort du considérant 9 et de l'article 1<sup>er</sup> de cette directive, à une mise à disposition et à une diffusion systématiques aussi larges que possible de ces informations auprès du public (voir, notamment, arrêt du 19 décembre 2013, *Fish Legal et Shirley*, C-279/12, EU:C:2013:853, point 66).

56 Il s'ensuit que, comme le prévoient expressément l'article 4, paragraphe 4, second alinéa, de la convention d'Aarhus ainsi que le considérant 16 et l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2003/4, la divulgation des informations doit être la règle générale et les motifs de refus visés par ces dispositions doivent être interprétés de manière restrictive (voir, notamment, arrêts du 16 décembre 2010, *Stichting Natuur en Milieu e.a.*, C-266/09, EU:C:2010:779, point 52, ainsi que du 28 juillet 2011, *Office of Communications*, C-71/10, EU:C:2011:525, point 22).

57 Or, en prévoyant que la confidentialité des informations commerciales ou industrielles ne peut pas être opposée à la divulgation des « informations relatives à des émissions dans l'environnement », l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2003/4 permet une mise en œuvre concrète de cette règle et du principe d'un accès le plus large possible aux informations environnementales détenues par les autorités publiques ou pour le compte de celles-ci.

58 Il en résulte que, contrairement à ce que soutiennent notamment Bayer, le gouvernement allemand et la Commission européenne, il n'y a pas lieu de retenir une interprétation restrictive des notions d'« émissions dans l'environnement » et d'« informations relatives à des émissions dans l'environnement » au sens de l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2003/4.

59 C'est à la lumière de ces considérations qu'il convient de répondre aux questions posées.

– Sur la notion d'« émissions dans l'environnement »

60 Afin d'interpréter la notion d'« émissions dans l'environnement » au sens de l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2003/4, il y a lieu de déterminer si, comme le soutiennent notamment Bayer, le gouvernement allemand et la Commission, cette notion doit être distinguée de celles de « déversements » et de « rejets » et si elle doit être limitée aux émissions couvertes par la directive 2010/75, c'est-à-dire aux émissions provenant de certaines installations industrielles y définies, ou bien si cette notion couvre également les rejets dans l'environnement de produits ou de substances tels que les produits phytopharmaceutiques ou biocides et les substances que ces produits contiennent.

61 S'agissant, en premier lieu, de la question de savoir si la notion d'« émissions » doit être distinguée de celles de « déversements » et de « rejets », il convient de souligner que l'article 2, point 1, sous b), de la directive 2003/4, qui énumère les facteurs susceptibles de relever de la notion d'« information environnementale », semble certes, à première vue, établir une telle distinction.

62 Toutefois, d'une part, cette distinction est étrangère à la convention d'Aarhus qui se limite à prévoir, à son article 4, paragraphe 4, premier alinéa, sous d), que la protection du secret commercial et industriel ne peut être opposée à la divulgation des « informations sur les émissions qui sont pertinentes pour la protection de l'environnement ».

63 D'autre part, comme M<sup>me</sup> l'avocat général l'a exposé au point 59 de ses conclusions, une distinction entre émissions, déversements et autres rejets est dépourvue de pertinence au regard de l'objectif de divulgation des informations environnementales poursuivi par la directive 2003/4 et serait artificielle.

64 En effet, tant les émissions de gaz ou de substances dans l'atmosphère que les autres rejets ou déversements, tels que les rejets de substances, de préparations, d'organismes, de micro-organismes, de

vibrations, de chaleur ou de bruit dans l'environnement, en particulier dans l'air, l'eau et le sol, sont susceptibles d'affecter ces différents éléments de l'environnement.

- 65 En outre, les notions d'« émissions », de « déversements » et de « rejets » se recoupent largement, comme en témoigne l'utilisation de l'expression « autres rejets » à l'article 2, point 1, sous b), de cette directive dont il résulte que les émissions et les déversements constituent également des rejets dans l'environnement.
- 66 Ainsi, de nombreux actes de l'Union, tels que la directive 2010/75, mais aussi la directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil, du 21 avril 2004, sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux (JO 2004, L 143, p. 56) et le règlement (CE) n° 166/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 18 janvier 2006, concernant la création d'un registre européen des rejets et des transferts de polluants, et modifiant les directives 91/689/CEE et 96/61/CE du Conseil (JO 2006, L 33, p. 1), assimilent dans une large mesure les notions d'« émissions », de « rejets » et de « déversements ».
- 67 Il en résulte qu'il n'y a pas lieu, aux fins de l'interprétation de la notion d'« émissions dans l'environnement » au sens de l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2003/4, de distinguer cette notion de celles de « déversements » et de « rejets » dans l'environnement.
- 68 En second lieu, il convient encore de déterminer si, comme le soutiennent Bayer, le gouvernement allemand et la Commission, la notion d'« émissions dans l'environnement » au sens de l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2003/4 doit être limitée à celles couvertes par la directive 2010/75 – c'est-à-dire, conformément à l'article 3, point 4, de celle-ci, aux rejets directs ou indirects, dans l'air, l'eau ou le sol, de substances, de vibrations, de chaleur ou de bruit à partir de sources ponctuelles ou diffuses de certaines installations industrielles –, à l'exclusion d'émissions provenant d'autres sources, telles que celles résultant de la pulvérisation d'un produit dans l'air ou de son application sur les plantes, dans l'eau ou sur le sol.
- 69 Certes, dans sa version de l'année 2000, le guide d'application de la convention d'Aarhus proposait, pour définir la notion d'« émissions », de recourir à la définition de cette notion donnée à l'article 2, point 5, de la directive 96/61, reprise à l'identique à l'article 3, point 4, de la directive 2010/75, et il fait, dans sa version de l'année 2014, désormais référence à la définition prévue par cette dernière disposition.
- 70 Toutefois, en vertu d'une jurisprudence constante de la Cour, si ce guide peut être considéré comme un document explicatif susceptible, le cas échéant, d'être pris en considération, parmi d'autres éléments pertinents, aux fins d'interpréter la convention d'Aarhus, les développements qu'il contient n'ont aucune force obligatoire et ne sont pas revêtus de la portée normative qui s'attache aux stipulations de cette convention (voir, notamment, arrêt du 19 décembre 2013, Fish Legal et Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853, point 38 et jurisprudence citée).
- 71 Or, d'une part, rien dans la convention d'Aarhus ni dans la directive 2003/4 ne permet de considérer que la notion d'« émissions dans l'environnement » devrait être limitée à celles provenant de certaines installations industrielles.
- 72 D'autre part, une telle limitation serait contraire au libellé même de l'article 4, paragraphe 4, premier alinéa, sous d), de cette convention. En effet, cette disposition prévoit que les informations sur les émissions qui sont pertinentes pour la protection de l'environnement doivent être divulguées. Or, des informations concernant des émissions provenant de sources autres que d'installations industrielles, telles que celles résultant de l'application de produits phytopharmaceutiques ou biocides, sont tout aussi pertinentes pour la protection de l'environnement que les informations relatives aux émissions d'origine industrielle.
- 73 En outre, une limitation de la notion d'« émissions dans l'environnement » au sens de l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2003/4 à celles provenant de certaines installations industrielles méconnaîtrait l'objectif de divulgation la plus large possible des informations environnementales poursuivi par cette directive.
- 74 Par conséquent, une telle interprétation de cette notion ne saurait être retenue.
- 75 Il résulte de ce qui précède qu'il n'y a lieu ni de distinguer la notion d'« émissions dans l'environnement »

de celles de « déversements » et de « rejets » ni de limiter cette notion aux émissions couvertes par la directive 2010/75, à l'exclusion des rejets de produits ou de substances dans l'environnement provenant de sources autres que d'installations industrielles.

- 76 Par conséquent, la notion d'« émissions dans l'environnement » au sens de l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2003/4 ne saurait exclure les rejets dans l'environnement de produits et de substances tels que les produits phytopharmaceutiques ou biocides et les substances que ces produits contiennent.
- 77 Cela étant, ladite notion doit néanmoins être circonscrite aux émissions non hypothétiques, c'est-à-dire aux émissions effectives ou prévisibles du produit ou de la substance en cause dans des conditions normales ou réalistes d'utilisation.
- 78 À cet égard, si la seule mise sur le marché d'un produit ne suffit en général pas pour considérer que ce produit sera nécessairement rejeté dans l'environnement et que les informations le concernant sont relatives à des « émissions dans l'environnement », il en va différemment s'agissant d'un produit, tel qu'un produit phytopharmaceutique ou biocide, qui est, dans le cadre d'une utilisation normale, destiné à être libéré dans l'environnement en raison de sa fonction même. Ainsi, les émissions prévisibles de ce produit dans l'environnement ne sont, dans ce dernier cas, pas hypothétiques.
- 79 Dans ces conditions, relèvent de la notion d'« émissions dans l'environnement » les émissions qui sont effectivement libérées dans l'environnement lors de l'application du produit ou de la substance en cause, ainsi que les émissions prévisibles de ce produit ou de cette substance dans l'environnement dans des conditions normales ou réalistes d'utilisation dudit produit ou de ladite substance correspondant à celles pour lesquelles l'autorisation de mise sur le marché du produit en cause est octroyée et prévalant dans la zone où ce produit est destiné à être utilisé.
- 80 En revanche, comme l'a souligné M<sup>me</sup> l'avocat général aux points 82 et 83 de ses conclusions, cette notion ne saurait inclure les émissions purement hypothétiques. En effet, il ressort de l'article 1<sup>er</sup> de la directive 2003/4, lu en combinaison avec l'article 2, point 1, de cette directive, que l'objectif de celle-ci est de garantir le droit d'accès aux informations concernant des facteurs, tels que les émissions, qui ont ou sont susceptibles d'avoir des incidences sur les éléments de l'environnement, notamment sur l'air, l'eau et le sol. Or, tel n'est, par définition, pas le cas d'émissions purement hypothétiques.
- 81 Eu égard à l'ensemble de ce qui précède, la notion d'« émissions dans l'environnement » au sens de l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2003/4 doit être interprétée en ce sens qu'elle inclut notamment le rejet dans l'environnement de produits ou de substances tels que les produits phytopharmaceutiques ou biocides et les substances que ces produits contiennent, pour autant que ce rejet soit effectif ou prévisible dans des conditions normales ou réalistes d'utilisation.
- Sur la notion d'« informations relatives à des émissions dans l'environnement »
- 82 S'agissant de la question de savoir si les différentes catégories d'informations visées au point 50 du présent arrêt relèvent de la notion d'« informations relatives à des émissions dans l'environnement » au sens de l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2003/4, il importe, en premier lieu, de vérifier si, comme le gouvernement néerlandais le soutient, cette notion couvre uniquement les informations sur les émissions du produit phytopharmaceutique ou biocide en cause – ou des substances que ce produit contient – en tant que telles, c'est-à-dire les indications relatives à la nature, à la composition, à la quantité, à la date et au lieu de ces émissions, ou si relèvent également de cette notion les données relatives aux incidences desdites émissions sur l'environnement.
- 83 À cet égard, il convient de souligner, en ce qui concerne le libellé de cette disposition, que celui-ci diffère selon les versions linguistiques. Ainsi, alors que la version en langue française de ladite disposition fait référence aux « informations relatives à des émissions dans l'environnement », un certain nombre d'autres versions linguistiques utilisent l'expression « informations sur des émissions dans l'environnement ». En particulier, la version en langue allemande renvoie aux « Informationen über Emissionen in die Umwelt », la version en langue italienne aux « informazioni sulle emissioni nell'ambiente » et la version en langue anglaise aux « information on emissions into the environment ».

- 84 Selon une jurisprudence constante de la Cour, la nécessité d'une interprétation uniforme d'une disposition du droit de l'Union exige, en cas de divergence entre les différentes versions linguistiques de celle-ci, que la disposition en cause soit interprétée en fonction du contexte et de la finalité de la réglementation dont elle constitue un élément (voir, notamment, arrêt du 15 octobre 2015, Grupo Itevelesa e.a., C-168/14, EU:C:2015:685, point 42 et jurisprudence citée).
- 85 Comme exposé au point 55 du présent arrêt, la directive 2003/4 a pour objectif de garantir un accès de principe aux informations sur l'environnement détenues par les autorités publiques ou pour le compte de celles-ci et de parvenir à une mise à disposition et à une diffusion systématiques aussi larges que possible de ces informations auprès du public. Ainsi que l'indique le considérant 1 de cette directive, un tel accès et une telle diffusion visent notamment à favoriser une plus grande sensibilisation aux questions d'environnement et une participation plus efficace du public à la prise de décision en matière environnementale (voir, notamment, arrêt du 28 juillet 2011, Office of Communications, C-71/10, EU:C:2011:525, point 26).
- 86 Or, à ces fins, le public doit avoir accès non seulement aux informations sur les émissions en tant que telles, mais aussi à celles concernant les conséquences à plus ou moins long terme de ces émissions sur l'état de l'environnement, telles que les effets desdites émissions sur les organismes non ciblés. En effet, l'intérêt du public à accéder aux informations relatives aux émissions dans l'environnement est précisément de savoir non seulement ce qui est, ou sera de manière prévisible, rejeté dans l'environnement, mais aussi, comme M<sup>me</sup> l'avocat général l'a exposé au point 86 de ses conclusions, de comprendre la manière dont l'environnement risque d'être affecté par les émissions en question.
- 87 Il s'ensuit que la notion d'« informations relatives à des émissions dans l'environnement » au sens de l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2003/4 doit être interprétée comme couvrant non seulement les informations sur les émissions en tant que telles, c'est-à-dire les indications relatives à la nature, à la composition, à la quantité, à la date et au lieu de ces émissions, mais aussi les données relatives aux incidences à plus ou moins long terme desdites émissions sur l'environnement.
- 88 Cela étant relevé, il convient, en deuxième lieu, de déterminer si la circonstance que les données en cause proviennent d'études réalisées en tout ou partie sur le terrain, d'études en laboratoire ou encore d'études de translocation – c'est-à-dire d'études relatives à l'analyse de la migration du produit ou de la substance en cause dans la plante –, a une incidence quant à la qualification d'« informations relatives à des émissions dans l'environnement » au sens de l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2003/4 et, en particulier, si des données extraites d'études en laboratoire sont susceptibles de relever de cette notion.
- 89 Il y a lieu, en réponse à cette question, de considérer que cette circonstance n'est pas déterminante en soi. En effet, ce qui importe ce n'est pas tant que les données en cause proviennent d'études réalisées en tout ou partie sur le terrain ou en laboratoire, ou encore de l'examen de la translocation, mais que lesdites études aient pour objet d'évaluer des « émissions dans l'environnement » au sens de l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2003/4 – c'est-à-dire, comme exposé aux points 77 et 78 du présent arrêt, les émissions effectives ou prévisibles du produit ou de la substance en cause dans l'environnement dans des circonstances représentatives des conditions normales ou réalistes d'utilisation de ce produit ou de cette substance –, ou d'analyser les incidences de ces émissions.
- 90 Ainsi, ne constitueraient notamment pas des « informations relatives à des émissions dans l'environnement » des données extraites d'essais ayant pour objet d'étudier les effets de l'utilisation d'une dose du produit ou de la substance en cause nettement supérieure à la dose maximale pour laquelle l'autorisation de mise sur le marché est octroyée et qui sera utilisée en pratique, ou dans une concentration bien plus élevée, dès lors que de telles données se rapportent à des émissions non prévisibles dans des conditions normales ou réalistes d'utilisation.
- 91 En revanche, contrairement à ce que fait valoir la Commission, relèvent de la notion d'« informations relatives à des émissions dans l'environnement » des études visant à déterminer la toxicité, les effets et autres aspects d'un produit ou d'une substance dans les conditions réalistes les plus défavorables pouvant raisonnablement se présenter, ainsi que des études réalisées dans des conditions aussi proches que possible de la pratique agricole normale et des conditions prévalant dans la zone où ce produit ou cette substance sera utilisé.

- 92 S'agissant, en troisième lieu, de la question de savoir si les informations relatives aux résidus présents dans l'environnement après l'application du produit en cause et les études portant sur le mesurage de la dérive de la substance lors de cette application constituent des « informations relatives à des émissions dans l'environnement » au sens de l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2003/4, il convient de rappeler, d'une part, que, conformément à l'article 2, point 2, de la directive 91/414, à l'article 2, paragraphe 1, sous g), de la directive 98/8 et à l'article 3, point 1, du règlement n° 1107/2009, les résidus sont les substances présentes notamment dans ou sur des végétaux ou ailleurs dans l'environnement et constituant le reliquat de l'emploi d'un produit phytopharmaceutique ou biocide, y compris les métabolites de ces substances et produits issus de leur dégradation ou de leur réaction.
- 93 Ainsi, la présence de résidus dans l'environnement est causée par les émissions dans l'environnement du produit concerné, ou des substances que ce produit contient. Il s'agit donc d'une conséquence de ces émissions. Tel est le cas non seulement du reliquat des substances pulvérisées dans l'air ou déposées par le produit en cause sur les plantes, le sol ou encore les organismes non ciblés, mais aussi des métabolites de ces substances ainsi que des produits issus de leur dégradation ou de leur réaction. En effet, bien que les métabolites soient issus de la transformation des substances contenues dans le produit en cause, ils sont une conséquence de l'émission dudit produit et desdites substances dans l'environnement.
- 94 D'autre part, il y a lieu de relever que la dérive est le transport, par voie aérienne, de gouttelettes ou de vapeur des produits phytopharmaceutiques ou biocides hors de la zone ciblée par le traitement. Ainsi, il s'agit également d'une conséquence de l'émission desdits produits ou substances dans l'environnement.
- 95 Il en résulte que les informations relatives aux résidus présents dans l'environnement après l'application du produit concerné et les études portant sur le mesurage de la dérive de la substance lors de cette application relèvent de la notion d'« informations relatives à des émissions dans l'environnement » au sens de l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2003/4.
- 96 Eu égard à l'ensemble de ce qui précède, il y a lieu de considérer que relèvent de la notion d'« informations relatives à des émissions dans l'environnement » les indications concernant la nature, la composition, la quantité, la date et le lieu des « émissions dans l'environnement » des produits phytopharmaceutiques et biocides, et des substances que ces produits contiennent, ainsi que les données relatives aux incidences, à plus ou moins long terme, de ces émissions sur l'environnement, en particulier les informations relatives aux résidus présents dans l'environnement après l'application du produit concerné et les études portant sur le mesurage de la dérive de la substance lors de cette application, que ces données soient issues d'études réalisées en tout ou partie sur le terrain, d'études en laboratoire ou d'études de translocation.
- 97 Au demeurant, il convient de souligner que, contrairement à ce que soutiennent en substance Bayer et le gouvernement allemand, une telle interprétation de l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2003/4 ne méconnaît ni les articles 16 et 17 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), relatifs à la liberté d'entreprise et au droit de propriété, ni l'article 39, paragraphe 3, de l'accord ADPIC, qui garantit la confidentialité des données non divulguées soumises par le demandeur d'une autorisation de mise sur le marché de produits pharmaceutiques ou chimiques. Elle ne prive pas non plus d'effet utile l'article 63 du règlement n° 1107/2009 qui, à son paragraphe 2, énumère les données dont la divulgation est en principe présumée porter atteinte notamment à la protection des intérêts commerciaux et pour lesquelles toute personne peut, conformément au paragraphe 1 de ce même article, demander à ce qu'elles soient traitées de façon confidentielle.
- 98 S'agissant, d'une part, des articles 16 et 17 de la Charte et de l'article 39, paragraphe 3, de l'accord ADPIC, il convient en effet de rappeler que, conformément à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, les droits garantis par celle-ci peuvent connaître certaines limitations, dès lors que ces dernières sont prévues par la loi, respectent le contenu essentiel desdits droits et libertés, sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union. En outre, l'article 39, paragraphe 3, de l'accord ADPIC permet la divulgation des données soumises par le demandeur d'une autorisation de mise sur le marché d'un produit pharmaceutique ou chimique lorsque celle-ci est nécessaire pour protéger le public.
- 99 Or, dans le cadre d'une mise en balance entre les droits garantis par les articles 16 et 17 de la Charte ainsi que par l'article 39, paragraphe 3, de l'accord ADPIC, d'une part, et les objectifs de protection de l'environnement et de divulgation la plus large possible des informations environnementales, d'autre part, le



législateur de l'Union a, conformément à la marge d'appréciation dont il dispose, considéré qu'il était nécessaire, pour garantir la réalisation de ces objectifs, de prévoir qu'une demande d'accès portant sur des « informations relatives à des émissions dans l'environnement » ne pouvait, eu égard à la pertinence et à l'importance de ces informations pour la protection de l'environnement, être rejetée au motif que la divulgation de celles-ci porterait atteinte à la confidentialité des informations commerciales ou industrielles.

100 À cet égard, l'interprétation de la notion d'« informations relatives à des émissions dans l'environnement » résultant du point 96 du présent arrêt n'aboutit nullement à ce que l'ensemble des données contenues dans les dossiers d'autorisation de mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques ou biocides, en particulier l'ensemble des données issues des études réalisées pour l'obtention de cette autorisation, relève de cette notion et devrait toujours être divulgué. En effet, seules les données se rapportant à des « émissions dans l'environnement » sont incluses dans ladite notion, ce qui exclut notamment non seulement les informations qui ne concernent pas les émissions du produit en cause dans l'environnement, mais aussi, ainsi qu'il ressort des points 77 à 80 du présent arrêt, les données qui se rapportent à des émissions hypothétiques, c'est-à-dire à des émissions non effectives ou prévisibles dans des circonstances représentatives des conditions normales ou réalistes d'utilisation. Cette interprétation n'entraîne dès lors pas une atteinte disproportionnée dans la protection des droits garantis par les articles 16 et 17 de la Charte et par l'article 39, paragraphe 3, de l'accord ADPIC.

101 S'agissant, d'autre part, de l'article 63 du règlement n° 1107/2009, il convient de rappeler que, comme exposé au point 43 du présent arrêt, cet article s'applique sans préjudice de la directive 2003/4. Ainsi, il ne résulte nullement dudit article que les données y mentionnées ne pourraient pas être qualifiées d'« informations relatives à des émissions dans l'environnement » ou que ces données ne pourraient jamais être divulguées en application de cette directive.

102 En outre, il y a lieu de souligner que l'interprétation de cette notion résultant du point 96 du présent arrêt ne prive pas ledit article 63 de son effet utile. En effet, la présomption établie par le paragraphe 2 de cet article permet à l'autorité compétente de considérer que les informations soumises par le demandeur d'une autorisation de mise sur le marché qui relèvent de cette disposition sont en principe confidentielles et ne peuvent être mises à la disposition du public si aucune demande d'accès à ces informations n'est présentée sur le fondement de la directive 2003/4. Cette présomption garantit également audit demandeur que, en cas de présentation d'une telle demande, l'autorité compétente ne pourra divulguer ces informations qu'après avoir déterminé, information par information, si celles-ci sont relatives à des émissions dans l'environnement ou si un autre intérêt public supérieur justifie cette divulgation.

– Conclusion

103 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de répondre aux troisième à septième et neuvième questions que l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2003/4 doit être interprété en ce sens que :

- relève de la notion d'« émissions dans l'environnement » au sens de cette disposition le rejet de produits ou de substances, tels que les produits phytopharmaceutiques ou biocides et les substances que ces produits contiennent, dans l'environnement, pour autant que ce rejet soit effectif ou prévisible dans des conditions normales ou réalistes d'utilisation ;
- relèvent de la notion d'« informations relatives à des émissions dans l'environnement » au sens de ladite disposition les indications concernant la nature, la composition, la quantité, la date et le lieu des « émissions dans l'environnement » de ces produits ou substances, ainsi que les données relatives aux incidences, à plus ou moins long terme, de ces émissions sur l'environnement, en particulier les informations relatives aux résidus présents dans l'environnement après l'application du produit en cause et les études portant sur le mesurage de la dérive de la substance lors de cette application, que ces données soient issues d'études réalisées en tout ou partie sur le terrain, d'études en laboratoire ou d'études de translocation.

*Sur la huitième question*

104 Par sa huitième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2003/4 doit être interprété en ce sens que, en cas de demande d'accès à des

informations relatives à des émissions dans l'environnement, la source de ces informations doit être divulguée de façon intégrale ou bien dans la limite des données pertinentes qui peuvent en être extraites.

- 105 Il résulte de cette disposition que les motifs visés à l'article 4, paragraphe 2, premier alinéa, sous a), d), f) à h), de la directive 2003/4 ne peuvent pas être opposés à une demande d'accès à des informations environnementales pour autant que cette demande concerne des informations relatives à des émissions dans l'environnement. Dans ces conditions, lorsque la divulgation des informations demandées porterait atteinte à l'un des intérêts visés par cette disposition, seules les données pertinentes pouvant être extraites de la source d'information qui concernent les émissions dans l'environnement doivent être divulguées lorsqu'il est possible de dissocier ces données des autres informations contenues dans ladite source, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier.
- 106 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre à la huitième question que l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2003/4 doit être interprété en ce sens que, en cas de demande d'accès à des informations relatives à des émissions dans l'environnement dont la divulgation porterait atteinte à l'un des intérêts visés à l'article 4, paragraphe 2, premier alinéa, sous a), d), f) à h), de cette directive, seules les données pertinentes pouvant être extraites de la source d'information qui concernent les émissions dans l'environnement doivent être divulguées lorsqu'il est possible de dissocier ces données des autres informations contenues dans ladite source, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier.

### **Sur les dépens**

- 107 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (cinquième chambre) dit pour droit :

- 1) **L'article 4, paragraphe 2, 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, doit être interprété en ce sens que la circonstance que le demandeur d'une autorisation de mise sur le marché d'un produit phytopharmaceutique ou biocide n'a pas, lors de la procédure prévue pour l'obtention de cette autorisation, sollicité le traitement confidentiel des informations soumises dans le cadre de cette procédure sur le fondement de l'article 14 de la directive 91/414/CEE du Conseil, du 15 juillet 1991, concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, de l'article 19 de la directive 98/8/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 février 1998, concernant la mise sur le marché des produits biocides, ou des articles 33, paragraphe 4, et 63 du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 21 octobre 2009, concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil, ne fait pas obstacle à ce que l'autorité compétente, saisie, après la clôture de ladite procédure, d'une demande d'accès à ces informations introduite sur le fondement de la directive 2003/4 par un tiers, examine l'opposition dudit demandeur à cette demande d'accès et rejette, le cas échéant, celle-ci en application de l'article 4, paragraphe 2, premier alinéa, sous d), de cette directive au motif que la divulgation desdites informations porterait atteinte à la confidentialité des informations commerciales ou industrielles.**
- 2) **L'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2003/4 doit être interprété en ce sens que :**
  - **relève de la notion d'« émissions dans l'environnement » au sens de cette disposition le rejet de produits ou de substances, tels que les produits phytopharmaceutiques ou biocides et les substances que ces produits contiennent, dans l'environnement, pour autant que ce rejet soit effectif ou prévisible dans des conditions normales ou réalistes d'utilisation ;**
  - **relèvent de la notion d'« informations relatives à des émissions dans l'environnement » au sens de ladite disposition les indications concernant la nature, la composition, la quantité,**

**la date et le lieu des « émissions dans l'environnement » de ces produits ou substances, ainsi que les données relatives aux incidences, à plus ou moins long terme, de ces émissions sur l'environnement, en particulier les informations relatives aux résidus présents dans l'environnement après l'application du produit en cause et les études portant sur le mesurage de la dérive de la substance lors de cette application, que ces données soient issues d'études réalisées en tout ou partie sur le terrain, d'études en laboratoire ou d'études de translocation.**

- 3) L'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2003/4 doit être interprété en ce sens que, en cas de demande d'accès à des informations relatives à des émissions dans l'environnement dont la divulgation porterait atteinte à l'un des intérêts visés à l'article 4, paragraphe 2, premier alinéa, sous a), d), f) à h), de cette directive, seules les données pertinentes pouvant être extraites de la source d'information qui concernent les émissions dans l'environnement doivent être divulguées lorsqu'il est possible de dissocier ces données des autres informations contenues dans ladite source, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier.**

Signatures

---

\* Langue de procédure : le néerlandais.