

**Affaire C-234/22**

**Demande de décision préjudicielle**

**Date de dépôt :**

4 avril 2022

**Juridiction de renvoi :**

Tallinna Halduskohus (tribunal administratif de Tallinn, Estonie)

**Date de la décision de renvoi :**

4 avril 2022

**Parties requérantes :**

MTÜ ROHELINE KOGUKOND

MTÜ Eesti Metsa Abiks

Päästame Eesti Metsad MTÜ

Sihtasutus Keskkonnateabe Ühendus

**Partie défenderesse :**

Keskkonnaagentuur

---

Kohus

Tallinna Halduskohus (tribunal administratif de Tallinn, Estonie)

[OMISSIS]

Date et lieu d'adoption de l'ordonnance de 4 avril 2022, Tallinn

[OMISSIS]

Affaire administrative

contentieuse Recours en injonction de Mittetulundusühing ROHELINE KOGUKOND,

MTÜ Eesti Metsa Abiks, Päästame Eesti Metsad MTÜ et Sihtasutus Keskkonnateabe Ühendus, afin que la Keskkonnaagentuur se conforme à une

obligation d'information

Parties à la procédure

Requérante I – Mittetulundusühing ROHELINE KOGUKOND

Requérante II – MTÜ Eesti Metsa Abiks

Requérante III – Päästame Eesti Metsad MTÜ

Requérante IV – Sihtasutus Keskkonnateabe Ühendus [OMISSIS]

Partie défenderesse – Keskkonnaagentuur [OMISSIS]

[OMISSIS]

## DISPOSITIF

**1. Les questions suivantes sont soumises à la Cour de justice de l'Union européenne, aux fins d'une décision à titre préjudiciel :**

**1.1. Des données telles que les données relatives à la localisation des placettes-échantillons permanentes de l'inventaire forestier statistique, en cause au principal, peuvent-elles être considérées comme étant des informations environnementales au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous a) ou b), de la directive sur l'information environnementale ?**

**1.2. S'il résulte de la réponse donnée à la première question que ces données sont des informations environnementales,**

**1.2.1. l'article 4, paragraphe 1, sous d), de la directive sur l'information environnementale doit-il être interprété en ce sens que les données relatives à la localisation des placettes-échantillons permanentes de l'inventaire forestier statistique sont des documents en cours d'élaboration ou des documents et données inachevés ?**

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

**1.2.3. Dans le cadre de l'application de l'article 4, paragraphe 2, sous b), de la directive sur l'information environnementale, est-il nécessaire d'établir une**

atteinte réelle aux relations internationales de l'État, rendue possible par la publication de l'information demandée, ou la constatation d'un risque en ce sens est-elle suffisante ?

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

1.3. S'il résulte de la réponse donnée à la première question que des données telles que les données relatives à la localisation des placettes-échantillons permanentes de l'inventaire forestier statistique, en cause au principal, ne sont pas des informations environnementales, convient-il de considérer une demande d'information concernant de telles données comme étant une demande d'information au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive sur l'information environnementale, qu'il convient de traiter conformément à l'article 8, paragraphe 2 ?

1.4. En cas de réponse positive à la troisième question, des données telles que les données relatives à la localisation des placettes-échantillons permanentes de l'inventaire forestier statistique, en cause au principal, doivent-elles être considérées comme étant des indications concernant les procédés de mesure, y compris les procédés d'analyse, de prélèvement et de préparation des échantillons, utilisés pour la compilation des informations, au sens de l'article 8, paragraphe 2, de la directive sur l'information environnementale ?

1.5.1. En cas de réponse positive à la quatrième question, l'accès à de telles informations, tel que prévu à l'article 8, paragraphe 2, de la directive sur l'information environnementale, peut-il être limité pour tout motif important résultant du droit national ?

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

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

1.7. Une base juridique pour la communication des données relatives à la localisation des placettes-échantillons permanentes de l'inventaire forestier

**statistique découle-t-elle du considérant 21 de la directive sur l'information environnementale ?**

[OMISSIS] [sursis à statuer]

[OMISSIS]

[éléments de procédure interne]

**FAITS ET DÉROULEMENT DE LA PROCÉDURE**

- 1 Le 12 mars 2021, quatre associations de protection de l'environnement à but non lucratif, à savoir Mittetulundusühing ROHELINE KOGUKOND (requérante I), MTÜ Eesti Metsa Abiks (requérante II), Päästame Eesti Metsad MTÜ (requérante III) et Sihtasutus Keskkonnateabe Ühendus (requérante IV) (requérantes I à IV, ci-après conjointement les « requérantes »), ont soumis à la Keskkonnaagentuur, partie défenderesse, des demandes d'informations afin que celle-ci leur communique des données de base de l'inventaire forestier statistique (statistiline metsainventuur, ci-après l'« IFS »), des données complémentaires nécessaires à l'analyse de ces données de base, ainsi que les coordonnées des placettes d'échantillonnage permanentes. L'IFS est, selon la description donnée sur le site Internet de la Keskkonnaagentuur, une enquête-échantillon dans le cadre de laquelle des informations sur les forêts estoniennes sont collectées. L'IFS permet de surveiller la dynamique des forêts estoniennes dans leur globalité et a pour principal objectif de fournir une vue d'ensemble sur les forêts, les changements qui s'y produisent et les coupes.
- 2 La Keskkonnaagentuur a transmis partiellement les données de base de l'IFS par le biais du serveur KEMIT/Transit le 19 mars 2021, sans communiquer les coordonnées des placettes d'échantillonnage permanentes. Les demandes d'informations n'ont pas été satisfaites dans leur intégralité. La défenderesse a invoqué, à titre de base légale du refus de transmettre les données, l'article 34, paragraphe 1, du riikliku statistika seadus (loi sur les statistiques nationales, ci-après le « RStS »), ainsi que l'article 35, paragraphe 1, point 3, et paragraphe 2, point 2, de l'avaliku teabe seadus (loi sur l'information publique, ci-après l'« AvTS »), faisant valoir que les coordonnées des placettes d'échantillonnage permanentes sont des données soumises à des restrictions d'accès.
- 3 L'Andmekaitseinspektsioon (inspection de la protection des données, ci-après l'« AKI ») a enjoint à la défenderesse, le 7 décembre 2020 (injonction du 7 décembre), de réexaminer les demandes d'informations afin de vérifier le fondement de la restriction d'accès et de communiquer les informations demandées. Selon l'AKI, l'accès aux données contenant les coordonnées des placettes d'échantillonnage permanentes ne fait l'objet d'aucune restriction légale. La défenderesse n'ayant pas déféré à l'injonction du 7 décembre, l'AKI a, le 26 janvier 2021, adressé au Keskkonnaministeerium (ministère de l'environnement) une demande aux fins de l'exercice du contrôle hiérarchique en ce qui concerne l'activité du fonctionnaire de la défenderesse.

- 4 Le 19 avril 2021, le Tallinna Halduskohus (tribunal administratif de Tallinn) a été saisi d'un recours formé par Mittetulundusühing ROHELINE KOGUKOND, MTÜ Eesti Metsa Abiks, Päästame Eesti Metsad MTÜ et Sihtasutus Keskkonnateabe Ühendus, afin qu'il soit enjoint à la Keskkonnaagentuur de satisfaire à leur demande d'informations et de leur communiquer les coordonnées des placettes d'échantillonnage permanentes utilisées par l'IFS.

### THÈSES EN PRÉSENCE

- 5 La position des **requérantes** peut être résumée de la manière suivante.

1) Les requérantes souhaitent que la défenderesse leur donne accès aux coordonnées de localisation des placettes-échantillons permanentes de l'IFS, tout en reliant celles-ci aux données d'inventaire de chaque placette-échantillon correspondante. Les coordonnées des placettes-échantillons permanentes de l'IFS, dont les requérantes demandent communication, sont une information environnementale tant au sens du droit interne qu'au sens du droit de l'UE. La manière dont l'information environnementale est définie à l'article 24, paragraphe 2, du keskkonnaseadustiku üldosa seadus (loi portant partie générale du code de l'environnement, ci-après le « KeÜS ») implique que les coordonnées des placettes-échantillons permanentes font partie des informations qu'il y a lieu de communiquer à ce titre. L'article 24, paragraphe 2, du KeÜS fournit une liste illustrative des informations qui doivent être considérées comme étant des informations environnementales. Aux termes de l'article 24, paragraphe 2, point 1, du KeÜS, on entend par information environnementale, notamment, toute information disponible sous forme écrite, visuelle, sonore, électronique ou toute autre forme matérielle, concernant l'état des éléments de l'environnement, tels que les paysages et les sites naturels, y compris la diversité biologique. Les données de l'IFS sont des informations que la défenderesse génère dans l'exercice de ses fonctions publiques (au cours de l'IFS). Il s'agit d'informations qui permettent d'évaluer l'état des forêts estoniennes et qui sont utilisées pour déterminer la politique forestière. Étant donné que l'IFS permet de tirer des conclusions sur l'état des forêts, toutes les données utilisées lors de sa réalisation et générées au cours de celui-ci sont des informations environnementales au sens de l'article 24, paragraphe 2, point 1, du KeÜS.

2) Les coordonnées des placettes-échantillons font partie intégrante des données de l'IFS. Sans les coordonnées des placettes-échantillons, il n'est pas possible d'effectuer les mesures nécessaires pour l'IFS. Si, par exemple, le descriptif d'évaluation d'une placette-échantillon est une donnée connue, mais que l'on ne peut pas savoir à quelle zone cette donnée correspond concrètement dans la nature, elle n'a aucune utilité, dans la mesure où il s'agit alors d'un simple chiffre dont aucune conclusion ne peut être tirée sur l'état des forêts en tant que zones naturelles, pas plus en ce qui concerne une zone spécifique qu'en ce qui concerne l'état des forêts en général. On ne saurait en conclure que ces coordonnées, sous prétexte qu'elles ne sont pas, en soi, une information définitive qui reflète l'état des forêts, ne devraient pas être divulguées en tant qu'information

environnementale. L'objectif de l'article 24, paragraphe 2, du KeÜS n'est pas d'exclure de la notion d'information environnementale les informations non traitées ou qui se présentent sous une forme non définitive. Étant donné que les coordonnées des placettes-échantillons sont des données essentielles pour la réalisation de l'IFS, sur la base desquelles il est possible d'évaluer l'état des forêts estoniennes, l'information demandée par les requérantes est une information environnementale au sens de l'article 24, paragraphe 2, point 1, du KeÜS.

3) Le fait que l'accès aux procédés d'analyse fasse l'objet d'une disposition spécifique n'exclut pas leur qualification d'information environnementale. L'article 24, paragraphe 4, du KeÜS prévoit que le détenteur de l'information, à la demande d'une personne recherchant une information, explique les méthodes de collecte des données et permet d'accéder aux informations concernant les procédés de prélèvement et d'analyse. Par nature déjà, cette disposition se trouve dans l'article qui traite du droit de chacun de demander des informations sur l'environnement. Il découle de son libellé que le droit de demander des informations environnementales comprend notamment : 1) le droit d'obtenir des explications sur les méthodes de collecte des données et 2) le droit d'accéder aux procédés de prélèvement et d'analyse. L'objectif de l'article 24, paragraphe 4, du KeÜS n'est pas, lorsqu'une personne souhaite accéder à une information environnementale, d'exclure de la notion d'information environnementale les données décrivant les procédés de prélèvement et d'analyse utilisés lors de la création de l'information environnementale. Il ne ressort pas non plus du libellé de l'article 24, paragraphe 4, du KeÜS que le législateur ait fait une distinction entre, d'une part, les informations environnementales et, d'autre part, les méthodes de collecte de données et les informations sur les procédés de prélèvement et d'analyse comme s'il s'agissait de deux choses séparées. L'article 24, paragraphe 4, du KeÜS distingue les deux, c'est-à-dire les « données » (et non les « informations environnementales », telles que définies dans cette même loi) et les « méthodes de collecte des données et les informations sur les procédés de prélèvement et d'analyse » dans le cadre de l'article 24 du KeÜS (« Droit de demander des informations environnementales »), lequel régit l'accès aux informations environnementales telles que définies dans cette même loi et dans 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 (ci-après : la « directive sur l'information environnementale »). Le législateur a ainsi expressément considéré tant les données en question que les méthodes de collecte de ces données et les informations sur les procédés de prélèvement et d'analyse comme étant des informations environnementales. Les procédés de prélèvement et d'analyse relèvent également déjà par nature de la notion d'information environnementale. Sans eux, il ne serait pas possible de générer, notamment, les informations environnementales sous une forme définitive visées à l'article 24, paragraphe 2, point 1, du KeÜS. L'article 24, paragraphe 4, du KeÜS distingue, certes, l'information environnementale des données d'analyse de celle-ci, mais il ne le fait pas dans l'objectif de restreindre le droit de demander les données correspondantes. Cette disposition est uniquement censée préciser le droit de

chacun d'obtenir des explications sur des informations environnementales souvent difficiles à comprendre et sur la manière dont celles-ci ont été générées sous leur forme définitive. On ne saurait donc déduire de l'article 24, paragraphe 4, du KeÜS que la méthodologie qui est à la source de l'information environnementale et les données d'échantillonnage restent en-dehors de la notion d'information environnementale et qu'elles ne sont pas concernées par le droit de demander cette information.

4) Les coordonnées des placettes-échantillons permanentes, même à supposer qu'elles ne soient pas des informations environnementales, doivent en tout état de cause être publiées en cas de demande d'accès en vertu du droit national. L'article 24, paragraphe 4, du KeÜS énonce de manière univoque que chacun doit se voir garantir le droit d'accéder aux procédés de prélèvement et d'analyse. L'article 24 du KeÜS prévoit de manière générale le droit de toute personne à obtenir des informations environnementales. Même si, par hypothèse, les coordonnées des placettes-échantillons permanentes n'étaient pas des informations environnementales, il n'en reste pas moins que l'article 24, paragraphe 4, du KeÜS prévoit expressément un droit d'accéder également aux données d'analyse des informations environnementales. Ce droit a la même valeur que le droit de toute personne de demander l'accès à des informations environnementales, prévu à l'article 24, paragraphe 1, du KeÜS. Le droit de demander des informations environnementales manquerait son but s'il n'était pas possible de contrôler la fiabilité de la méthode sur laquelle les informations en question reposent. En outre, les données d'analyse et méthodes utilisées lors de la création des informations environnementales sont, par leur nature déjà, étroitement liées à celles-ci.

5) Dans le contexte du présent litige, la directive sur l'information environnementale définit suffisamment clairement les informations environnementales en ce sens que les requérantes ont le droit d'accéder également aux coordonnées des placettes-échantillons permanentes. Ces coordonnées des placettes-échantillons permanentes sont une information environnementale au sens du considérant 10 et de l'article 2, paragraphe 1, de la directive. L'article 24, paragraphe 2, point 1, du KeÜS reprend en substance l'esprit du considérant 10 et de l'article 2, paragraphe 1, sous a), de la directive.

6) La défenderesse est tenue d'assurer l'accès aux coordonnées des placettes-échantillons permanentes, car il s'agit d'informations environnementales liées à l'exercice de ses fonctions. La défenderesse remplit, en réalisant l'IFS et en générant des informations au cours de ce processus, des fonctions qui lui ont été attribuées par un acte réglementaire. Le département de la défenderesse en charge des forêts a pour fonction, entre autres, de planifier, d'organiser et de réaliser l'inventaire forestier statistique [OMISSIS] [référence au droit interne]. Le droit de la requérante d'accéder aux informations demandées est conforté par le considérant 21 de la directive sur l'information environnementale, en vertu duquel, afin de sensibiliser davantage le public aux questions d'environnement et d'améliorer la protection de l'environnement, les autorités publiques devraient,

lorsque cela est justifié, mettre à disposition et diffuser les informations relatives à l'environnement qui sont en rapport avec leurs fonctions, en particulier au moyen des technologies de télécommunication informatique et/ou des technologies électroniques lorsque celles-ci sont disponibles. Dès lors que le considérant 21 de la directive sur l'information environnementale impose de divulguer également des informations environnementales qui sont en rapport avec les fonctions des autorités publiques, il convient de divulguer également la méthode appliquée au cours de l'inventaire forestier statistique. Cela inclut les coordonnées des placettes-échantillons nécessaires à la réalisation de l'IFS.

7) Les données de base de l'IFS sont des informations relatives à des émissions dans l'environnement. La défenderesse a elle-même indiqué que les données de l'IFS sont utilisées pour établir l'inventaire des gaz à effet de serre (GES) dans le secteur de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (« UTCATF »), et en partie également dans le secteur de l'agriculture. Compte tenu de cela, ainsi que de l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive sur l'information environnementale, la plupart des dérogations nationales invoquées par la défenderesse sont inapplicables.

8) Dans des affaires analogues, la Cour a considéré que les données de base des enquêtes (y compris les matériaux et les informations sur les conditions d'essai) et les méthodes devaient être divulguées, étant donné que l'obligation de divulguer les informations environnementales, et en particulier celles qui ont trait à des émissions dans l'environnement, comprend également l'accès du public aux informations sur le lieu et la date de ces émissions et sur leurs incidences à moyen et long terme sur l'environnement<sup>1</sup>. Dans sa jurisprudence, la Cour a également constaté à plusieurs reprises l'importance de l'objet de la collecte de données pour la qualification des informations environnementales au sens de la directive sur l'information environnementale<sup>2</sup>.

9) L'article 4, paragraphe 2, sous a), de la directive sur l'information environnementale, invoqué par la défenderesse, est manifestement une base juridique inappropriée, premièrement parce que cette dérogation ne s'applique pas à la divulgation d'informations relatives à des émissions dans l'environnement. Deuxièmement, la Cour a clairement établi que, pour pouvoir invoquer cette dérogation, il faut une disposition de droit national qui définisse avec suffisamment de précision et de clarté le cadre des « travaux » (« töö ») (le terme correspondant étant « délibérations » dans la version en langue française, et « proceedings » dans la version en langue anglaise, ce qui indique qu'il est fait référence à un processus spécifique et non à des travaux généraux) dont on souhaite protéger la confidentialité. La défenderesse n'a pas été en mesure de

<sup>1</sup> Arrêt du 23 novembre 2016, Bayer CropScience et Stichting De Bijenstichting (C- 442/14, EU:C:2016:890), arrêt du 7 mars 2019, Tweedale/EFSA (T- 716/14, EU:T:2019:141, points 99, 100 et 116).

<sup>2</sup> Arrêt du 7 mars 2019, Tweedale/EFSA (T- 716/14, EU:T:2019:141, points 110 à 113 et jurisprudence citée, ainsi que point 116).

produire une telle définition et son argumentation est donc erronée du point de vue du droit de l'Union européenne.

10) Les exigences de la directive sur l'information environnementale s'appliquent également pour garantir l'accès à la méthodologie sur laquelle repose l'IFS, en ce compris les coordonnées des placettes-échantillons, si ces données sont considérées comme constituant une information distincte des informations environnementales. Les requérantes s'appuient sur le considérant 20 et l'article 8, paragraphe 2, de la directive, ainsi que sur l'article 24, paragraphe 4, du KeÜS. Même si ce point de vue n'a pas été confirmé par la Cour, la directive sur l'information environnementale est suffisamment claire en ce qui concerne une telle approche. En conséquence, il découle du droit de l'Union un principe selon lequel la personne qui demande l'accès à des informations environnementales doit également se voir garantir l'accès à la méthodologie sous-jacente. Ainsi, en vertu du considérant 20 et de l'article 8, paragraphe 2, de la directive sur l'information environnementale, les requérantes ont le droit d'accéder aux informations demandées, même si on considère que les coordonnées des placettes-échantillons permanentes ne sont pas des informations environnementales mais relèvent simplement de la méthodologie sous-jacente à celles-ci. Dans le même temps, l'article 24, paragraphe 4, du KeÜS couvre un éventail plus large de méthodes d'information environnementale que celles mentionnées à l'article 8, paragraphe 2, de la directive sur l'information environnementale.

11) La Cour a souligné que la divulgation des informations environnementales est la règle générale et que les motifs de refus ne s'appliquent qu'à titre exceptionnel. L'objectif de la directive sur l'information environnementale est d'assurer un accès aussi large que possible aux informations environnementales.

6 La **défenderesse** s'oppose au recours et conclut à son rejet. Ses arguments peuvent être résumés de la manière suivante.

1) La notion d'information publique du droit estonien (article 3, paragraphe 1, de l'AvTS) est, au moins sur le plan général, plus large que celle d'information publique dans le domaine de l'environnement, c'est-à-dire d'information environnementale (article 24, paragraphes 1 et 2, du KeÜS). En tout état de cause, indépendamment du fait que l'information en question soit ou non une information environnementale, cette information relèverait en général de la notion d'information publique du droit interne. Dans le cas présent également, la partie défenderesse a considéré que l'information demandée était une information publique, et la question de savoir si une telle information publique peut être communiquée ou s'il est justifié de lui appliquer des restrictions d'accès doit être résolue dans le cadre de l'AvTS. Comme base juridique, la défenderesse s'est appuyée sur les dispositions suivantes du droit interne, prises en combinaison : article 35, paragraphe 1, point 3, de l'AvTS (éviter de porter atteinte aux relations extérieures de l'État), article 35, paragraphe 2, point 2, de l'AvTS (IFS en tant qu'étude de long terme et continue) et article 34, paragraphe 1, du RStS, conjointement à l'article 35, paragraphe 1, point 19, de l'AvTS (information sur

une unité statistique). La défenderesse a ainsi considéré, en appréciant les circonstances sur le fondement du droit interne, qu'il n'y avait pas de fondement justifiant la communication de cette information publique. Dans la mesure où ces motifs s'appliquent également aux informations environnementales, la défenderesse estime que cette conclusion reste valable y compris dans le cas où les données demandées seraient considérées comme étant des informations environnementales.

2) Les parties ne contestent pas que la notion d'information environnementale doive être comprise de manière large. Il n'est pas non plus contesté que les produits de l'IFS, c'est-à-dire les résultats qui décrivent, entre autres, l'état des forêts estoniennes, sont une information environnementale. Toutefois, il n'en découle pas automatiquement que la requérante devrait pouvoir obtenir les coordonnées des placettes-échantillons permanentes de l'IFS qui, d'après la méthodologie de l'IFS utilisée, devraient être tenues confidentielles afin d'assurer la qualité des informations environnementales. En réponse à leur demande d'information, les requérantes ont reçu les données d'inventaire des placettes-échantillons permanentes, c'est-à-dire des informations décrivant la forêt se trouvant sur ces placettes-échantillons permanentes. Il ne leur manque que les données concernant la localisation précise des placettes-échantillons permanentes et une « clé » qui permet de relier les données des placettes-échantillons qui leur ont été communiquées aux emplacements physiques de ces placettes-échantillons dans la nature. Les données afférentes aux coordonnées des placettes-échantillons permanentes ne décrivent pas l'état des éléments de l'environnement, ni les facteurs ou mesures susceptibles d'avoir des incidences sur lesdits éléments de l'environnement, elles ne constituent pas des rapports sur l'application de la législation environnementale ni ne concernent le rapport coût-avantages de mesures ayant une incidence sur des éléments de l'environnement, et ne sont pas non plus des analyses, pas plus qu'elles n'ont trait à la santé humaine ou à des menaces pour celle-ci, de sorte qu'il n'est pas évident que ces données relèvent de l'article 2, paragraphe 1, de la directive sur l'information environnementale. La directive sur l'information environnementale fait elle-même une distinction entre l'information environnementale et la méthodologie utilisée au cours de son élaboration, sans nécessairement inclure la méthodologie, ni les informations la concernant, dans la notion d'information environnementale.

3) Ne sont en cause, en l'espèce, ni la divulgation ni la dissimulation de l'intégralité de la méthodologie, car les requérantes ont été informées de la méthodologie en tant que telle et savent, notamment, que des placettes-échantillons permanentes sont utilisées pour réaliser l'IFS. Les requérantes connaissent également les données environnementales qui caractérisent chacune des placettes-échantillons permanentes (par exemple les données des évaluations forestières), ce qui leur permet par exemple de contrôler la manière dont ces données ont contribué aux résultats de l'IFS.

4) Les requérantes demandent des informations sur les coordonnées des placettes-échantillons permanentes, alors que les données provenant des

placettes-échantillons en question ont déjà été utilisées dans l'inventaire forestier statistique et pour élaborer les rapports annuels publics y afférents. Les résultats de l'IFS étant publiés annuellement, il ne s'agit plus, dans cette mesure, d'un projet de document. En même temps, l'inventaire forestier statistique est une activité de recherche qui s'inscrit dans la continuité et les données des inventaires des placettes-échantillons permanentes sont réutilisées dans le cadre des travaux de recherche au cours des années suivantes. Afin de garantir la fiabilité et la qualité de la recherche effectuée chaque année suivante, il est justifié, dans un premier temps, de s'abstenir de publier les données pertinentes tant que les placettes-échantillons permanentes correspondantes continuent d'être utilisées dans le cadre des travaux de recherche.

5) Au niveau international, il est admis, dans le domaine des statistiques forestières, le principe selon lequel les emplacements des parcelles d'échantillonnage fixes doivent être confidentiels. Étant donné que les statistiques forestières produites au niveau national constituent une base pour le respect par l'Estonie de ses obligations en vertu du droit international, ainsi que pour évaluer la manière dont elle les remplit, il est important que l'Estonie soit en mesure de réaliser des statistiques forestières reconnues au niveau international. Une politique de publication d'informations qui, à terme, met en péril la qualité et la fiabilité des statistiques forestières estoniennes, nuit à la capacité de l'Estonie de respecter ses obligations internationales ; autrement dit, la divulgation de ces informations peut porter atteinte aux relations internationales, ce qui constitue un second motif de refus de divulgation.

6) Outre l'article 4, paragraphe 1, sous d), et paragraphe 2, sous b), de la directive sur l'information environnementale, auquel correspond l'article 35, paragraphe 2, point 2, et paragraphe 1, point 3, de l'AvTS, la défenderesse estime qu'une autre disposition pertinente peut être l'article 4, paragraphe 2, sous h) de ladite directive, qui permet aux États membres de prévoir qu'une demande d'informations environnementales peut être rejetée lorsque la divulgation des informations porterait atteinte à la protection de l'environnement auquel se rapportent ces informations, telles que la localisation d'espèces rares. Étant donné que les produits de l'IFS sont utilisés lors de la prise de décisions en matière de politique forestière et environnementale, la déformation des données induite par la divulgation de celles-ci peut nuire à la fiabilité et à la qualité de l'IFS et, ainsi, porter également atteinte à des intérêts liés à la protection de l'environnement. Étant donné que la qualité des informations environnementales est également un objectif important en vertu de la directive (article 8), l'objectif de garantir la qualité des informations environnementales utilisées lors de l'élaboration de décisions en matière environnementale devrait être compris comme justifiant un refus de communiquer des informations.

7) Dans le cas où la Cour considérerait, en répondant aux questions préjudicielles, que l'information en question n'est pas une information environnementale, il se pose, à la lumière de la directive, la question de savoir si les États membres peuvent se voir imposer de quelconques obligations au titre de l'article 8,

paragraphe 2, de la directive en ce qui concerne cette information. Dans l'affirmative, il convient de s'interroger sur le point de savoir dans quels cas un refus peut être opposé aux demandes présentées à propos de telles informations. L'application de l'article 8, paragraphe 2, de la directive suppose la présentation d'une demande d'informations telle que visée à l'article 2, point 1, sous b), de la directive. Celui-ci cite les informations concernant 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 sous a). La défenderesse considère que ni l'IFS lui-même ni les données qui s'y rapportent ne relèvent de l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive, de sorte que l'article 8, paragraphe 2, de la directive ne peut pas imposer d'obligations à un État membre en ce qui concerne les coordonnées des placettes-échantillons permanentes. L'article 8, paragraphe 2, de la directive sur l'information environnementale n'oblige pas un État membre à divulguer le détail des données concernant les objets (immeubles) utilisés dans la méthodologie de l'IFS, dont les coordonnées des placettes-échantillons permanentes font également partie. Dans le cas où l'État membre aurait néanmoins des obligations découlant de l'article 8, paragraphe 2 en ce qui concerne ces données, il importe de savoir si l'accès à ces informations peut être restreint pour tout motif important découlant du droit national, étant précisé que la liste des motifs qui permettent de refuser de communiquer des informations environnementales (article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive) n'est pas limitative.

## DISPOSITIONS PERTINENTES

*Article 34, paragraphe 1, du riikliku statistika seadus (loi sur les statistiques nationales, adoptée le 10 juin 2010) : « Les données qui permettent l'identification directe ou indirecte d'une unité statistique et, par ce biais, la divulgation de données à caractère personnel, sont des données confidentielles » ;*

*Article 35, paragraphe 1, points 3 et 19, paragraphe 2, point 2, de l'avaliku teabe seadus (loi sur l'information publique, adoptée le 15 novembre 2000) :*

*« (1) Le détenteur de l'information est tenu de reconnaître comme étant des informations réservées à un usage interne :*

*/.../*

*3) les informations dont la divulgation porterait atteinte aux relations internationales ;*

*/.../*

*19) autres informations prévues dans la loi.*

(2) La personne qui se trouve à la tête d'une autorité publique ou d'une collectivité territoriale, ou d'une personne morale de droit public, peut qualifier d'informations à usage interne :

/.../

2) un projet de document et les documents qui l'accompagnent, avant leur adoption ou leur signature ; »

Article 24, paragraphe 2, point 1, et paragraphe 4, du **keskkonnaseadustiku üldosa seadus (loi portant partie générale du code de l'environnement, adoptée le 16 février 2011)** :

(2) on entend par « information environnementale » toute information disponible sous forme écrite, visuelle, sonore, électronique ou toute autre forme matérielle, concernant :

« 1) 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 ;

(4) À la demande de la personne qui souhaite obtenir l'information, le détenteur de ladite information explique les méthodes de collecte des données et donne accès aux informations sur les procédés de prélèvement et d'analyse. »

Considérants 10, 20, 21, article 2, paragraphe 1, sous a) et b), article 4, paragraphe 1, sous d), et paragraphe 2, sous a), b), et h), de la **directive sur l'information environnementale** :

« (10) La définition des informations environnementales devrait être précisée de manière à inclure les informations, quelle que soit leur forme, se rapportant à l'état de l'environnement, aux facteurs, mesures ou activités affectant ou susceptibles d'affecter l'environnement ou visant à le protéger, aux analyses coût-avantages et aux autres analyses économiques utilisées dans le cadre de ces mesures ou activités, ainsi que les informations relatives à l'état de santé de l'homme, à sa sécurité, y compris à la contamination de la chaîne alimentaire, et à ses conditions de vie, aux sites culturels et aux structures bâties dans la mesure où ils sont affectés ou pourraient être affectés par un de ces éléments ;

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

(21) Afin de sensibiliser davantage le public aux questions d'environnement et d'améliorer la protection de l'environnement, les autorités publiques devraient, lorsque cela est justifié, mettre à disposition et diffuser les informations relatives à l'environnement qui sont en rapport avec leurs fonctions, en particulier au moyen des technologies de télécommunication informatique et/ou des technologies électroniques lorsque celles-ci sont disponibles ;

Article 2, point 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) ;

Article 4, paragraphe 1 : Les États membres peuvent prévoir qu'une demande d'information environnementale peut être rejetée dans les cas où :

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

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

a) à la confidentialité des délibérations des autorités publiques, lorsque cette confidentialité est prévue en droit ;

/.../

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

/.../

h) à la protection de l'environnement auquel se rapportent ces informations, telles que la localisation d'espèces rares.

Article 8, paragraphes 1 et 2 :

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

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

## **MOTIFS**

- 7 Le principal objectif de l'IFS (inventaire forestier national) est de compiler des aperçus statistiques relatifs à l'existence, l'état et l'utilisation des ressources forestières estoniennes, ainsi qu'à l'utilisation des terres et au changement d'affectation des terres. L'IFS – inventaire forestier statistique, autrement dit, national – en tant que méthode d'inventaire objectif et économique de zones forestières assez étendues, repose sur des méthodes mathématiques d'échantillonnage statistique, c'est-à-dire une enquête-échantillon probabiliste. Les résultats de l'inventaire sont obtenus en généralisant les données de mesure recueillies sur des placettes-échantillons de petite superficie qui sont distribuées sur le terrain en suivant un système qui en garantit le caractère aléatoire. Les données de mesure et estimations sont recueillies à partir de placettes-échantillons regroupées en grappes qui sont situées le long des côtés de segments de forme carrée d'une taille donnée. Les segments se répartissent en segments permanents et temporaires. Les segments permanents sont remesurés tous les cinq ans. On mesure environ 180 segments permanents par an, et autant de temporaires. La taille des segments est de 800 x 800 m. Le réseau de segments contient le même nombre de segments permanents et de segments temporaires. Conformément aux hypothèses de l'échantillonnage aléatoire, chaque placette-échantillon est censée représenter, au prorata de sa surface, une partie du territoire. Les données observées sont extrapolées puis utilisées pour élaborer un rapport statistique décrivant les ressources forestières de l'Estonie. L'IFS est réalisé par la défenderesse. Les résultats de l'IFS sont publiés sur son site Internet. La méthodologie de l'IFS estonien repose sur les préceptes de l'école suédoise. L'IFS englobant l'ensemble de l'État estonien a été lancé en 1999.
- 8 Les données d'inventaire de l'IFS sont des données sur la localisation, les mesures et l'évaluation des placettes-échantillons. Dans le cas présent, le litige porte sur la communication des données de localisation des placettes-échantillons permanentes, lesquelles sont également désignées dans cette affaire comme étant les « informations demandées ».
- 9 La raison invoquée par la défenderesse pour justifier cette limitation d'accès sur le fond est que la communication des données de localisation des placettes-échantillons permanentes entamerait la fiabilité des résultats de l'IFS, car elle pourrait conduire à ce que les décisions de gestion forestière soient modifiées en fonction de la localisation des placettes-échantillons permanentes de l'IFS, ce qui aurait pour conséquence que les résultats de l'IFS perdraient leur caractère objectif et cesseraient de correspondre à la situation réelle de la forêt

estonienne et de l'utilisation des terres. Une telle conséquence porte à son tour atteinte, entre autres, aux obligations de rapport qui incombent à l'État dans le cadre des relations internationales. Dans le cadre du présent litige devant la juridiction administrative, Mait Langi, professeur associé à l'université de Tartu spécialisé dans la surveillance des forêts par satellite, a produit une expertise dans laquelle il est indiqué : « S'agissant de la localisation des points de mesure connus du public, il n'y a aucun moyen d'être certain que le gestionnaire de la forêt se comporte de manière aléatoire en un point concret et que, par exemple, il n'adapte pas, sur la placette-échantillon, les quantités de coupe vers le haut ou bas, ou ne favorise pas certaines essences lors des coupes ou de la culture. La publication de la localisation des placettes-échantillons, si elle a lieu, va fondamentalement modifier la valeur des estimations pouvant être obtenues sur la base de l'IFS estonien tel qu'il existe actuellement ; la fiabilité de ces estimations va devenir de plus en plus élastique ; celles-ci seront de moins en moins fiables et ne pourront plus être utilisées pour établir des rapports au niveau national et international <sup>3</sup> ». La juridiction de céans estime que la défenderesse a exposé de manière crédible que la divulgation des données de localisation des placettes-échantillons de l'IFS peut inciter les personnes intéressées à manipuler les statistiques forestières afin d'obtenir par exemple des volumes de coupe supérieurs. Les requérantes font toutefois valoir que, faute de publication des données d'inventaire de l'IFS dans leur intégralité, il n'est pas possible de s'assurer de la véracité des statistiques publiées. La question de savoir comment surmonter le conflit entre les intérêts légitimes des parties à la procédure est au cœur de la présente affaire.

10 La défenderesse a exposé les trois options envisageables en ce qui concerne la publication des données d'inventaire de l'IFS.

a) Situation actuelle : les données d'inventaire des placettes-échantillons sont publiées, les données d'inventaire concrètes ne peuvent pas être reliées à des placettes-échantillons concrètes, parce que les coordonnées de celles-ci ne sont pas connues. Cela permet d'analyser les données d'inventaire, la méthode statistique en tant que telle et, le cas échéant, de critiquer par exemple les résultats de l'IFS avec des arguments scientifiques, par exemple si d'autres méthodes scientifiques produisent des résultats différents de ceux obtenus dans l'IFS (autrement dit, la représentativité de l'IFS est garantie, mais une critique de la méthode est également possible) ;

b) Publication des seules coordonnées : En plus des éléments déjà publiés dans la situation actuelle, les placettes-échantillons seraient connues, ce qui permettrait d'identifier précisément tous les lieux sur lesquels sont prélevées les données contribuant aux résultats de l'IFS, sans que l'on sache cependant quelles sont,

<sup>3</sup> M. Lang. Statistilise metsainventuuri püsimeõtmiskohtade asukohainfo avaldamise mõju Eestis praegu (31.08.2021) kasutusel oleva valimdisaini puhul [effets de la publication des informations concernant la localisation des sites de mesure permanents de l'inventaire forestier statistique en ce qui concerne le plan d'échantillonnage actuellement utilisé (au 31 août 2021) en Estonie].

pour un lieu donné, les données précises qui entrent dans ces résultats. Les requérantes ont la possibilité d'effectuer et d'analyser un échantillonnage de ces placettes, puis de les comparer aux données d'inventaire de l'IFS (c'est-à-dire de procéder à une analyse et à une critique scientifique). Il est possible, grâce à un travail d'analyse approfondi, de parvenir à établir un lien entre les échantillons et les données d'inventaire, mais cela sera laborieux et nécessitera un travail de terrain important ;

c) Publication des coordonnées en reliant celles-ci aux données d'inventaire (conformément à la demande des requérantes) : en plus des coordonnées concrètes des placettes-échantillons, les requérantes connaîtraient également, sans autre effort de leur part, les données d'inventaire correspondant à ces emplacements, c'est-à-dire qu'elle sauraient également comment les données de cet emplacement contribuent aux résultats de l'IFS (par exemple, quel est l'accroissement du bois sur ce site). Cela permettrait d'analyser encore plus précisément les résultats de l'IFS, mais sans qu'il soit néanmoins possible de reconstituer a posteriori l'historique en s'appuyant sur différents facteurs (changements dans l'utilisation des terres, coupes, âge des arbres, incidences sur l'environnement, maladies végétales, etc.). De l'autre côté, la représentativité des données de l'IFS serait, dans le cadre de cette option, le plus fortement compromise, car les possibilités de manipulation des données seraient encore plus grandes et les données pourraient être déformées de manière ciblée.

- 11 La juridiction de céans considère qu'une interprétation du droit de l'Union est nécessaire pour résoudre correctement la présente affaire. L'accès aux informations environnementales est régi par la directive sur l'information environnementale, ainsi que par la convention d'Aarhus, à caractère obligatoire, à laquelle il convient de se référer. Les actes juridiques susmentionnés prévoient également, sous la forme d'une liste exhaustive, les motifs de refus d'accès aux informations demandées, ce qui signifie que la juridiction de céans, si elle constate que la défenderesse s'est comportée conformément à des dispositions du droit interne qui sont contraire à la directive sur l'information environnementale ou à la convention d'Aarhus, devra écarter la loi interne correspondante. Cela semble indiquer que la question préjudicielle est utile, même si, actuellement, le droit interne ne contient pas de règles concrètes en ce qui concerne le statut juridique des données d'inventaires de l'IFS et qu'il faut se référer aux lois qui régissent de manière générale les informations environnementales et l'information publique – le KeÜS et l'AvTS, ainsi que le RStS. De plus, on constate une volonté, de la part de la part du législateur, d'inscrire explicitement dans la loi le caractère confidentiel des données d'inventaire de l'IFS [OMISSIS]. Le 27 septembre 2021, le gouvernement estonien a déposé auprès du Riigikogu un nouveau projet de loi<sup>4</sup>, actuellement en cours d'examen, lequel prévoit que les données de

<sup>4</sup> Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus (keskkonnaregistri seaduse kehtetuks tunnistamine) – 441 SE [loi portant modification de la loi portant partie générale du code de l'environnement ainsi que d'autres lois (abrogation de la loi relative au registre de l'environnement)].

localisation des placettes-échantillons permanentes sont réservées à un usage interne aussi longtemps qu'elles sont utilisées, c'est-à-dire probablement pour des décennies. Ainsi, même si on devait considérer que le droit interne en vigueur ne fournit pas une base suffisante pour refuser la communication des données de localisation des placettes-échantillons permanentes de l'IFS, il est probable qu'une telle base sera bientôt créée et que le débat sur la conformité du droit interne au droit de l'UE continuera à l'avenir. La juridiction de céans n'est pas convaincue par l'allégation des requérantes selon laquelle le législateur – notamment par l'article 24, paragraphe 2, point 1, et paragraphe 4 – a élargi la notion d'information environnementale par rapport à la directive sur l'information environnementale ou à la convention d'Aarhus. Une telle conclusion ne peut être tirée du libellé du KeÜS, et les requérantes n'ont pas par ailleurs produit de preuves convaincantes à l'appui de cette allégation.

- 12 La juridiction de céans a rencontré des difficultés lors de l'application de la directive sur l'information environnementale. Elle les décrit plus en détail.

**12.1. La première question** porte sur le point de savoir si les informations demandées doivent être considérées comme étant des informations environnementales au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous a) ou b), de la directive sur l'information environnementale.

En premier lieu, les requérantes invoquent l'article 2, paragraphe 1, sous a), de la directive sur l'information environnementale (auquel correspondent l'article 2, paragraphe 3, sous a), de la convention d'Aarhus, et l'article 24, paragraphe 2, point 1, du KeÜS). Pour résoudre l'affaire, il convient d'apprécier si l'information litigieuse correspond aux caractéristiques matérielles de la notion d'information environnementale de l'article 2, paragraphe 1, sous a), de la directive sur l'information environnementale. Il n'y a aucune contestation quant à la publication du résultat même de l'IFS. La juridiction de céans ne doute pas que les informations qui sont le produit de l'IFS soient des informations environnementales, car il s'agit d'informations sur l'état de l'environnement. Toutefois, cela n'implique pas automatiquement, selon la juridiction de céans, qu'il faille considérer toutes les données d'inventaire de l'IFS comme étant des informations environnementales – le considérant 20 et l'article 8, paragraphe 2, de la directive sur l'information environnementale évoquent, à côté des informations environnementales, également les procédés d'analyse, ce qui conduit à se demander s'il ne s'agit pas d'une notion différente de celle d'information environnementale.

En deuxième lieu, les requérantes considèrent que les données de base de l'IFS sont des informations relatives à des émissions dans l'environnement, étant donné que, selon des informations provenant de la défenderesse, les données collectées sont utilisées pour établir l'inventaire des gaz à effet de serre [OMISSIS] dans le secteur de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie [OMISSIS], et en partie également dans le secteur de l'agriculture. Les requérantes estiment que, pour cette raison, il s'agit d'informations relatives à des

émissions dans l'environnement au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la directive sur l'information environnementale, et que, en raison de l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de cette même directive, la plupart des exceptions nationales invoquées par la défenderesse ne sont pas non plus applicables. La juridiction de céans doute que les informations demandées puissent être considérées comme des informations relatives à des émissions dans l'environnement au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous b), et de l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive sur l'information environnementale. Le fait que l'IFS, en tant que méthode, est utilisé pour la collecte de statistiques dans le domaine de la foresterie, et que ces statistiques constituent à leur tour une base pour établir un inventaire des gaz à effet de serre, ne signifie pas déjà, selon la juridiction de céans, que les informations demandées sont des informations relatives à des émissions dans l'environnement au sens de la directive sur l'information environnementale.

En troisième lieu, les requérantes estiment que l'obligation de la défenderesse de fournir les informations demandées découle du considérant 21 de la directive, en vertu duquel, afin de sensibiliser davantage le public aux questions d'environnement et d'améliorer la protection de l'environnement, les autorités publiques devraient, lorsque cela est justifié, mettre à disposition et diffuser les informations relatives à l'environnement qui sont en rapport avec leurs fonctions. Étant donné qu'il convient, en vertu du considérant 21 de la directive sur l'information environnementale, de divulguer également les informations environnementales qui sont liées aux fonctions des autorités publiques, les requérantes considèrent que la méthodologie utilisée au cours de l'IFS devrait elle aussi l'être. La juridiction de céans estime que le considérant 21 de la directive est libellé en des termes trop généraux et qu'il laisse à l'État membre une marge d'appréciation, de sorte qu'il ne peut pas constituer une base juridique pour la divulgation de l'information demandée. En outre, la défenderesse a montré qu'elle avait divulgué les données d'inventaire de l'IFS dans la mesure où cela était possible sans qu'il soit porté atteinte à leur qualité.

En quatrième lieu, les requérantes font valoir que, dans des affaires similaires, la Cour [et le Tribunal ont] considéré que les données de base des enquêtes (y compris les matériaux et les informations sur les conditions d'essai) et les méthodes devaient être divulguées, étant donné que l'obligation de divulguer les informations environnementales, et en particulier celles qui ont trait à des émissions dans l'environnement, comprend également l'accès du public aux informations sur le lieu et la date de ces émissions et sur leurs incidences à moyen et long terme sur l'environnement (arrêts du 23 novembre 2016, Bayer CropScience et Stichting De Bijenstichting, C- 442/14, et du 7 mars 2019, Tweedale/EFSA, T- 716/14, EU:T:2019:141). Les requérantes avancent que, dans sa jurisprudence, la Cour a également constaté à plusieurs reprises l'importance de l'objet de la collecte de données lors de la qualification des informations environnementales au sens de la directive sur l'information environnementale. Les exemples des requérantes tirés de la jurisprudence de la Cour pourraient être pertinents si les informations demandées pouvaient être considérées comme des

informations relatives à des émissions dans l'environnement, puisque c'est ce type d'informations que concernent les arrêts susmentionnés. Toutefois, la juridiction de céans estime ne pas avoir reçu d'arguments convaincants en faveur d'une telle approche, de sorte que les références des requérantes à la jurisprudence de la Cour ne démontrent pas la justesse de leurs points de vue.

**12.2. Deuxièmement,** si l'on admet que l'information demandée est une information environnementale au sens de la directive sur l'information environnementale, il se pose la question de savoir si le refus de la défenderesse est intervenu conformément à cette directive et à la convention d'Aarhus. La défenderesse estime être en présence des motifs de refus prévus à l'article 4, paragraphe 4, sous a), b), et h), qui sont en substance identiques à ceux de l'article 4, paragraphe 2, sous a), b), et h), de la convention d'Aarhus. De plus, la défenderesse s'appuie sur l'article 4, paragraphe 1, sous d), de la directive sur l'information environnementale [qui correspond à l'article 4, paragraphe 3, sous c), de la convention d'Aarhus].

12.2.1. En vertu de l'article 4, paragraphe 1, sous d), de la directive sur l'information environnementale, les États membres peuvent prévoir qu'une demande d'information environnementale peut être rejetée dans les cas où cette demande concerne des documents en cours d'élaboration ou des documents et données inachevés.

La défenderesse fait valoir que les requérantes demandent des informations sur les coordonnées des placettes-échantillons permanentes, alors que les données provenant des placettes-échantillons en question ont déjà été utilisées dans l'inventaire forestier statistique et pour élaborer les rapports annuels publics y afférents. Elle fait observer que, les résultats de l'IFS étant publiés annuellement, il ne s'agit plus, dans cette mesure, d'un projet de document. En même temps, l'inventaire forestier statistique est une activité de recherche qui s'inscrit dans la continuité et les données des inventaires des placettes-échantillons permanentes sont réutilisées dans le cadre des travaux de recherche au cours des années suivantes. Afin de garantir la fiabilité et la qualité de la recherche effectuée chaque année suivante, il est justifié, dans un premier temps, de s'abstenir de publier les données pertinentes tant que les placettes-échantillons permanentes correspondantes continuent d'être utilisées dans le cadre des travaux de recherche. Selon la juridiction de céans, on peut s'interroger sur le point de savoir si la disposition susmentionnée de la directive permet en l'espèce de refuser la communication des informations litigieuses. Elle-même estime qu'il ne s'agit pas, d'un point de vue matériel, de documents en cours d'élaboration ou de documents et données inachevés. Les données d'inventaire de l'IFS sont collectées annuellement et il s'agit de données dites « définitives ». Selon la juridiction de céans, il n'est pas possible de considérer que les données de localisation des placettes-échantillons permanentes de l'IFS relèvent de l'article 4, paragraphe 1, sous d), de la directive sur l'information environnementale.

12.2.2. En vertu de l'article 4, paragraphe 2, sous a), de la directive sur l'information environnementale, les États membres peuvent prévoir qu'une demande d'informations environnementales peut être rejetée lorsque la divulgation des informations porterait atteinte à la confidentialité des délibérations des autorités publiques, lorsque cette confidentialité est prévue en droit :

La défenderesse a invoqué l'article 34, paragraphe 1, du RStS, en vertu duquel les données qui permettent l'identification directe ou indirecte d'une unité statistique et, par ce biais, la divulgation de données à caractère personnel, sont des données confidentielles. Il se pose ici la question de savoir si une référence aux principes généraux de la collecte des statistiques nationales suffit à satisfaire à l'exigence de l'article 4, paragraphe 2, sous a), de la directive sur l'information environnementale, à savoir que cette confidentialité soit prévue en droit. À défaut, il faudrait que la loi contienne une disposition sur la confidentialité des données d'inventaire de l'IFS – le projet de loi 441 SE qui est en cours d'examen à la Riigikogu crée une base juridique en ce sens.

12.2.3. En vertu de l'article 4, paragraphe 2, sous b), de la directive sur l'information environnementale, les États membres peuvent prévoir qu'une demande d'informations environnementales peut être rejetée lorsque la divulgation des informations porterait atteinte aux relations internationales, à la sécurité publique ou à la défense nationale :

La défenderesse fait valoir qu'une politique de publication d'informations qui, à terme, met en péril la qualité et la fiabilité des statistiques forestières estoniennes, nuit à la capacité de l'Estonie de respecter ses obligations internationales ; autrement dit, la divulgation de ces informations peut porter atteinte aux relations internationales, ce qui constitue un second motif de refus de divulgation. La juridiction de céans estime que l'argument des requérantes concernant l'atteinte aux relations internationales de l'État estonien est hypothétique. Selon la juridiction de céans, ce motif de refus pourrait entrer en ligne de compte si l'obligation d'utiliser l'IFS découlait d'un accord international contraignant impliquant notamment pour les États contractants une obligation de préserver la confidentialité des données d'inventaire dudit IFS. Étant donné que, à sa connaissance, il n'existe aucune obligation de ce type, la juridiction de céans estime que l'article 4, paragraphe 2, sous b), de la directive sur l'information environnementale ne fournit pas un motif de refus approprié.

12.2.4. En vertu de l'article 4, paragraphe 2, sous h), de la directive sur l'information environnementale, les États membres peuvent prévoir qu'une demande d'informations environnementales peut être rejetée lorsque la divulgation des informations porterait atteinte à la protection de l'environnement auquel se rapportent ces informations, telles que la localisation d'espèces rares.

La défenderesse fait valoir que, étant donné que les produits de l'IFS sont utilisés pour lors de la prise de décisions en matière de politique forestière et environnementale, la déformation des données induite par la divulgation de

celles-ci peut nuire à la fiabilité et à la qualité de l'IFS et, ainsi, porter également atteinte à des intérêts liés à la protection de l'environnement. La juridiction de céans estime qu'il n'y a pas de lien perceptible entre la divulgation des données IFS et l'atteinte à des intérêts liés à la protection de l'environnement, et que, par conséquent, l'article 4, paragraphe 2, sous h), de la directive sur l'information environnementale ne fournit pas un fondement adéquat pour opposer un refus à la demande d'information.

12.2.5. En résumé, la juridiction de céans n'a pas l'impression que les motifs invoqués par la défenderesse et découlant de l'article 4 de la directive sur l'information environnementale permettent de refuser légalement la communication des informations.

**12.3. Troisièmement**, une interprétation possible peut consister à considérer que les informations demandées ne sont pas des informations environnementales au sens de la directive sur l'information environnementale. Le considérant 20 de la directive sur l'information environnementale énonce ce qui suit : « Il convient que les autorités publiques s'efforcent de garantir que les informations environnementales collectées par elles ou pour leur compte soient intelligibles, précises et comparables. Dans la mesure où il s'agit d'un élément important pour l'évaluation de la qualité des informations fournies, le mode de collecte devrait aussi être divulgué sur demande ». Cet énoncé est précisé par l'article 8 de la directive. En vertu de l'article 8, paragraphe 1, les États membres veillent à ce que, dans la mesure où cela leur est possible, toute information compilée par eux ou pour leur compte soit à jour, précise et comparable. L'article 8, paragraphe 2, énonce quant à lui que, sur demande, les autorités publiques répondent aux demandes d'informations visées à l'article 2, point 1, sous b), en indiquant, le cas échéant, l'endroit où les indications concernant les procédés de mesure, y compris les procédés d'analyse, de prélèvement et de préparation des échantillons, utilisés pour la compilation des informations, peuvent être trouvées ou en faisant référence à une procédure standardisée.

Deux conclusions peuvent être tirées de ce qui précède. Premièrement, le mode de collecte des informations environnementales n'est pas nécessairement assimilable à l'information environnementale proprement dite, sinon, il ne serait pas mentionné séparément de celle-ci. Deuxièmement, la directive souligne que les États membres sont tenus de veiller à ce que l'information environnementale soit à jour, précise et comparable. L'article 8 et le considérant 20 soulèvent la question du degré de détail que doivent revêtir les informations relatives aux procédés d'analyse publiées par les États membres, autrement dit, la question de savoir si ceux-ci ont l'obligation de publier l'intégralité des données statistiques de base ou s'ils ont le droit de limiter cette publication s'ils justifient qu'elle pourrait porter atteinte à la qualité des informations environnementales. Pour la juridiction de céans, la manière dont il convient d'interpréter la directive sur l'information environnementale dans une telle situation n'est pas évidente. L'interprétation de l'article 8, paragraphe 2, de la directive sur l'information environnementale pose un autre problème, car celui-ci fait référence aux demandes d'informations visées

à l'article 2, point 1, sous b), de cette même directive, c'est-à-dire une demande concernant les émissions. Or, il se pose la question de savoir comment appliquer l'article 8 lorsque ce sont des informations correspondant aux caractéristiques visées à l'article 2, paragraphe 1, sous a), qui sont demandées. Si les informations sur les procédés d'analyse ne sont pas assimilables à des informations environnementales, il se pose la question de savoir quels sont les motifs de refus susceptibles d'être opposés à une demande d'information au titre de l'article 8, paragraphe 2. Les dérogations prévues à l'article 4 sont-elles applicables ? Il se pose également la question de savoir si l'absence de communication des informations peut être atténuée par d'autres mesures. Par exemple, le projet de loi 441 SE prévoit de permettre à des organismes de recherche ou développement d'accéder aux données de localisation des placettes-échantillons permanentes, sur le fondement d'un accord d'utilisation de données, pour effectuer des travaux de recherche dans le domaine de la foresterie. Il prévoit également que le Riigikontroll (Cour des comptes) puisse prendre connaissance des données d'inventaire de l'IFS afin de procéder à un audit. Les données de localisation des placettes-échantillons permanentes ne seraient pas publiées en tant que telles, mais les résultats de l'IFS seraient néanmoins vérifiables.

- 13 La juridiction de céans estime que les conditions d'introduction d'une demande de décision préjudicielle sont réunies. Les dispositions de la directive sur l'information environnementale peuvent faire l'objet d'interprétations différentes, ce qui signifie qu'elles ne peuvent être considérées comme claires (*acte clair*), et il n'existe pas non plus, à la connaissance de la juridiction de céans, de jurisprudence pertinente fournissant des indications interprétatives appropriées (*acte éclairé*). De même, le principe général selon lequel les motifs de refus de fournir des informations environnementales sont d'interprétation stricte n'indique aucune ligne de conduite claire pour la résolution de la présente affaire.
- 14 Compte tenu de ce qui précède, la juridiction de céans soumet à la Cour les questions figurant dans le dispositif de la présente ordonnance, aux fins d'une décision à titre préjudiciel.

[OMISSIS]