

ARRÊT DE LA COUR (quatrième chambre)

22 décembre 2010 *

Dans l'affaire C-524/09,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par le tribunal administratif de Paris (France), par décision du 6 novembre 2009, parvenue à la Cour le 12 novembre 2009, dans la procédure

Ville de Lyon

contre

Caisse des dépôts et consignations,

LA COUR (quatrième chambre),

composée de M. J.-C. Bonichot, président de chambre, MM. K. Schiemann, L. Bay Larsen, M^{mes} C. Toader (rapporteur) et A. Prechal, juges,

* Langue de procédure: le français.

avocat général: M^{me} J. Kokott,
greffier: M^{me} R. Șereș, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 7 octobre 2010,

considérant les observations présentées:

- pour la ville de Lyon, par M^e C. Enckell, avocat,
- pour la Caisse des dépôts et consignations, par M^{es} T. Garancher et L. Deruy, avocats,
- pour le gouvernement français, par MM. G. de Bergues et S. Menez, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement autrichien, par M. E. Riedl, en qualité d'agent,
- pour la Commission européenne, par M^{me} O. Beynet et M. E. White, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 14 octobre 2010,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation, dans le contexte du système mis en place par la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 octobre 2003, établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil (JO L 275, p. 32), dans sa version résultant de la directive 2004/101/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 octobre 2004 (JO L 338, p. 18, ci-après la «directive 2003/87»), des modalités d'accès aux informations relatives aux transactions en matière de quotas d'émission de gaz à effet de serre détenues par l'administrateur du registre national, telles que définies dans le règlement (CE) n° 2216/2004 de la Commission, du 21 décembre 2004, concernant un système de registres normalisé et sécurisé conformément à la directive 2003/87 et à la décision n° 280/2004/CE du Parlement européen et du Conseil (JO L 386, p. 1), et ce en liaison avec 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 L 41, p. 26).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant la ville de Lyon à la Caisse des dépôts et consignations (ci-après la «CDC») au sujet du refus de cette dernière de transmettre à cette collectivité locale des données relatives aux volumes de quotas d'émission de gaz à effet de serre vendus au cours de l'année 2005 par certains exploitants.

Le cadre juridique

Le droit international

- 3 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, dite «convention d'Aarhus», a été signée le 25 juin 1998 et approuvée au nom de la Communauté européenne par la décision 2005/370/CE du Conseil, du 17 février 2005 (JO L 124, p. 1).
- 4 L'article 4, paragraphe 4, de cette convention dispose:

«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;

[...]

- f) le caractère confidentiel des données et/ou des dossiers personnels concernant une personne physique si cette personne n'a pas consenti à la divulgation de ces informations au public, lorsque le caractère confidentiel de ce type d'information est prévu par le droit interne;

[...]

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.»

La réglementation de l'Union

La directive 2003/4

- 5 L'article 2 de la directive 2003/4, intitulé «Définitions», dispose à son point 1, sous a) à c):

«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 [...];
- b) des facteurs, tels que [...] 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);
- c) les mesures (y compris les mesures administratives), telles que les politiques, les dispositions législatives, les plans, les programmes, les accords environnementaux et les activités ayant ou susceptibles d'avoir des incidences sur les éléments et les facteurs visés aux points a) et b), ainsi que les mesures ou activités destinées à protéger ces éléments.»

6 Aux termes de l'article 3, paragraphe 1, de cette directive, «[l]es 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». En outre, le paragraphe 3 dudit article dispose que, «[s]i une demande est formulée d'une manière trop générale, l'autorité publique invite le demandeur dès que possible, et au plus tard avant l'expiration du délai prévu au paragraphe 2, point a), à la préciser davantage et l'aide à cet effet, par exemple en donnant des renseignements sur l'utilisation des registres publics visés au paragraphe 5, point c). [...]».

7 L'article 4 de cette même directive, intitulé «Dérogations», prévoit à son paragraphe 2:

«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 directive 2003/87

- 8 L'article 1^{er} de la directive 2003/87 énonce que celle-ci a pour objet d'établir un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union européenne afin de favoriser la réduction des émissions de gaz à effet de serre, en particulier de dioxyde de carbone, dans des conditions économiquement efficaces et performantes.

- 9 Cette directive tend ainsi à mettre en œuvre les obligations de réduction incombant à l'Union au titre du protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques. Ce protocole a été approuvé, au nom de la Communauté européenne, par la décision 2002/358/CE du Conseil, du 25 avril 2002 (JO L 130, p. 1).
- 10 L'article 11 de la directive 2003/87 prévoit une première période d'allocation et de délivrance de quotas allant du 1^{er} janvier 2005 au 31 décembre 2007, puis des périodes d'allocation par tranches de cinq années dont la première débute le 1^{er} janvier 2008.
- 11 Les conditions et les procédures suivant lesquelles les autorités nationales compétentes allouent, sur la base d'un plan national d'allocation, des quotas aux exploitants d'installations au cours de ces périodes d'allocation sont précisées aux articles 9 à 11 de la directive 2003/87. Par ailleurs, en vertu des articles 12, paragraphe 3, et 14, paragraphe 3, de celle-ci, les États membres s'assurent, d'une part, que, le 30 avril de chaque année au plus tard, tout exploitant d'une installation restitue un nombre de quotas correspondant aux émissions totales de cette installation au cours de l'année civile écoulée, telles qu'elles ont été vérifiées conformément à l'article 15, et pour que ces quotas soient ensuite annulés, et, d'autre part, que chaque exploitant d'une installation déclare à l'autorité compétente les émissions de cette installation au cours de chaque année civile, après la fin de l'année concernée.
- 12 Aux termes du treizième considérant de cette même directive, «[a]fin de garantir la transparence, le public devrait avoir accès aux informations relatives à l'allocation de quotas et aux résultats de la surveillance des émissions, les seules restrictions étant celles prévues par la directive 2003/4 [...]».
- 13 L'article 17 de la directive 2003/87, intitulé «Accès à l'information», dispose:

«Les décisions relatives à l'allocation de quotas, les informations relatives aux activités de projets auxquelles un État membre participe ou auxquelles il autorise des entités publiques ou privées à participer et les rapports sur les émissions requis conformément à l'autorisation d'émettre des gaz à effet de serre et qui sont détenus par l'autorité compétente sont mis à la disposition du public conformément à la directive 2003/4/CE.»

14 L'article 19, paragraphe 2, de la directive 2003/87, prévoit, d'une part, que toute personne peut détenir des quotas et, d'autre part, que le registre est accessible au public et qu'il comporte des comptes séparés pour enregistrer les quotas détenus par chaque personne à laquelle et de laquelle des quotas sont délivrés ou transférés.

15 Aux termes de l'article 19, paragraphe 3, de ladite directive, «[a]ux fins de la mise en œuvre de la présente directive, la Commission adopte, conformément à la procédure visée à l'article 23, paragraphe 2, un règlement relatif à un système de registres normalisé et sécurisé à établir sous la forme de bases de données électroniques normalisées, contenant des éléments de données communs qui permettent de suivre la délivrance, la détention, le transfert et l'annulation de quotas, de garantir l'accès du public et la confidentialité en tant que de besoin et de s'assurer qu'il n'y ait pas de transferts incompatibles avec les obligations résultant du protocole de Kyoto. [...]».

16 L'article 20, paragraphes 1 et 2, de cette directive prévoit:

«1. La Commission désigne un administrateur central chargé de tenir un journal indépendant des transactions dans lequel sont consignés les quotas délivrés, transférés et annulés.

2. L'administrateur central effectue, par le journal indépendant des transactions, un contrôle automatisé de chaque transaction enregistrée, afin de vérifier que la délivrance, le transfert et l'annulation de quotas ne sont entachés d'aucune irrégularité.»

Le règlement n° 2216/2004

¹⁷ L'article 8 du règlement n° 2216/2004, intitulé «Administrateurs de registre», dispose:

«1. Chaque État membre et la Commission désignent un administrateur de registre pour gérer et tenir son registre conformément aux dispositions du présent règlement.

[...]

3. Les États membres et la Commission conservent la responsabilité et l'autorité en dernier ressort quant à la gestion et à la tenue de leurs registres.

4. La Commission coordonne la mise en œuvre des exigences du présent règlement avec les administrateurs de registre de chaque État membre et l'administrateur central.»

¹⁸ Sous la section 1, intitulée «Communication d'informations et confidentialité», du chapitre III du règlement n° 2216/2004, relatif au «Contenu des registres», l'article 9 de ce règlement énonce sous le titre «Communication d'informations»:

«1. Chaque administrateur de registre met à la disposition des destinataires indiqués à l'annexe XVI, les informations prévues dans ladite annexe, et selon la fréquence indiquée dans cette même annexe, d'une manière transparente et organisée, via le site web de son registre. Les administrateurs de registre ne publient pas d'autres informations contenues dans le registre.

2. L'administrateur central met à la disposition des destinataires indiqués à l'annexe XVI, les informations prévues dans ladite annexe, et selon la fréquence indiquée dans cette même annexe, d'une manière transparente et organisée, via le site web du journal des transactions communautaire indépendant. L'administrateur central ne publie pas d'autres informations contenues dans le journal des transactions communautaire indépendant.

3. Chaque site web permet aux destinataires des rapports indiqués à l'annexe XVI d'y effectuer des recherches à l'aide d'outils de recherche.

4. Chaque administrateur de registre est responsable de l'exactitude des informations provenant de son registre et mises à disposition via le site web du journal des transactions communautaire indépendant.

5. Ni le journal des transactions communautaire indépendant, ni les registres ne demandent aux titulaires de comptes de communiquer des informations tarifaires concernant les quotas ou les unités de Kyoto.»

¹⁹ Dans sa version applicable aux faits au principal et sous l'intitulé «Confidentialité», l'article 10 du règlement n° 2216/2004, qui figure dans la même section 1 dudit chapitre III, dispose à ses paragraphes 1 et 2:

«1. Toutes les informations, y compris les avoirs de tous les comptes et toutes les transactions réalisées, détenues dans les registres et le journal des transactions communautaire indépendant, sont considérées comme confidentielles à toutes fins autres que la mise en œuvre des exigences du présent règlement, de la directive 2003/87/CE ou de la législation nationale.

2. Les informations détenues dans les registres ne peuvent être utilisées sans l'accord préalable du titulaire du compte concerné, excepté pour gérer et tenir lesdits registres conformément aux dispositions du présent règlement.»

²⁰ Sous le titre «Lien de communication entre le journal des transactions communautaire indépendant et le grand public, et entre chaque registre et le grand public», les points 5 et 6 de l'annexe XV du règlement n° 2216/2004 sont libellés comme suit:

«5. Dans la zone publique du site web du journal des transactions communautaire indépendant et celle du site web d'un registre, aucune authentification n'est requise pour les utilisateurs grand public.

6. Dans la zone publique du site web du journal des transactions communautaire indépendant et celle du site web d'un registre, il n'est pas permis aux utilisateurs grand public d'accéder directement aux données provenant de la base de données du journal des transactions communautaire indépendant et de celle du registre. L'accès aux données qui peuvent être consultées par le public conformément à l'annexe XVI se fait par le biais d'une base de données distincte.»

21 L'annexe XVI du règlement n° 2216/2004, intitulée «Obligations imposées à chaque administrateur de registre et à l'administrateur central en matière de communication d'informations», comporte une partie relative aux «Informations du journal des transactions communautaire indépendant accessibles au public», qui se lit comme suit:

«11. L'administrateur central affiche et met à jour les informations visées au paragraphe 12 concernant le système de registres dans la zone publique du site web du journal des transactions communautaire indépendant, en observant le calendrier spécifié.

12. Les informations suivantes concernant chaque transaction achevée qui intéresse le système de registres pour l'année X sont affichées à partir du 15 janvier de l'année (X+5):

[...]

c) nom du titulaire de compte du compte d'origine: le titulaire du compte (personne, exploitant, Commission, État membre);

d) nom du titulaire de compte du compte de destination: le titulaire du compte (personne, exploitant, Commission, État membre);

e) quotas ou unités de Kyoto impliqués dans la transaction, présentés par code d'identification d'unité constitué des éléments indiqués à l'annexe VI;

[...]

g) la date et l'heure à laquelle la transaction a été achevée [...]

[...]»

²² Cette annexe contient également une partie, intitulée «Informations de chaque registre qui doivent être mises à la disposition des titulaires de compte», qui énonce:

«13. Chaque administrateur de registre affiche et met à jour les informations visées au paragraphe 14 concernant son registre, dans la zone sécurisée du site web de ce registre, en suivant le calendrier spécifié.

14. Les éléments suivants relatifs à chaque compte, classés par code d'identification d'unité constitué des éléments indiqués à l'annexe VI, sont affichés à la demande du titulaire de compte, et sont visibles uniquement pour celui-ci:

a) quotas ou unités de Kyoto détenus au moment considéré;

b) liste de propositions de transactions engagées par le titulaire de compte, détaillant pour chaque transaction proposée les éléments figurant au paragraphe 12, points a) à f), la date et l'heure auxquelles la transaction a été proposée (en temps universel coordonné — *Greenwich Mean Time*), l'état de cette transaction proposée au moment considéré, ainsi que les éventuels codes de réponse renvoyés à l'issue des contrôles effectués conformément à l'annexe IX;

- c) liste des quotas ou des unités de Kyoto acquis par le compte à l'issue de transactions achevées, détaillant pour chaque transaction les éléments figurant au paragraphe 12, points a) à g);
- d) liste des quotas ou des unités de Kyoto transférées au départ du compte à l'issue de transactions achevées, détaillant pour chaque transaction les éléments figurant au paragraphe 12, points a) à g).»

Le droit national

- ²³ L'article 1^{er} de la loi n° 78-753, du 17 juillet 1978, portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal (JORF du 18 juillet 1978, p. 2851), dans sa version applicable aux faits au principal, dispose à son article 1^{er}, premier et deuxième alinéas:

«Le droit de toute personne à l'information est précisé et garanti par les dispositions des chapitres I^{er}, III et IV du présent titre en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs.

Sont considérés comme documents administratifs, au sens des chapitres I^{er}, III et IV du présent titre, quel que soit le support utilisé pour la saisie, le stockage ou la transmission des informations qui en composent le contenu, les documents élaborés ou détenus par l'État, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées de la gestion d'un service public [...].»

24 Il ressort de l'article 6 II de cette loi que «[n]e sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs [...] dont la communication porterait atteinte [...] au secret en matière commerciale et industrielle».

25 En matière d'environnement, le droit d'accès à l'information fait l'objet de dispositions spécifiques dans le code de l'environnement français. Ainsi, l'article L. 124-1 de ce code dispose:

«Le droit de toute personne d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues, reçues ou établies par les autorités publiques mentionnées à l'article L. 124-3 ou pour leur compte s'exerce dans les conditions définies par les dispositions du titre I^{er} de la loi n° 78-753 [...]»

26 L'article L. 124-2 dudit code est libellé comme suit:

«Est considérée comme information relative à l'environnement au sens du présent chapitre toute information disponible, quel qu'en soit le support, qui a pour objet:

1° L'état des éléments de l'environnement, notamment l'air, l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, les paysages, les sites naturels, les zones côtières ou marines et la diversité biologique, ainsi que les interactions entre ces éléments;

2° Les décisions, les activités et les facteurs, notamment les substances, l'énergie, le bruit, les rayonnements, les déchets, les émissions, les déversements et autres rejets, susceptibles d'avoir des incidences sur l'état des éléments visés au 1°;

[...]

5° Les rapports établis par les autorités publiques ou pour leur compte sur l'application des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement.»

27 L'article L. 229-16, premier alinéa, du même code prévoit la création et la tenue d'un registre national des quotas d'émission de gaz à effet de serre comptabilisant les quotas délivrés, détenus, transférés et annulés (ci-après le «registre national»). Il résulte du troisième alinéa de cet article que ce registre est accessible au public dans des conditions fixées par décret.

28 À cet égard, a été adopté le décret n° 2004-1412, du 23 décembre 2004, relatif au registre national des quotas d'émission de gaz à effet de serre prévu par l'article L. 229-16 du code de l'environnement (JORF du 28 décembre 2004, p. 22123). Ce décret prévoit que la CDC est chargée de la mise en place et de la tenue dudit registre national. En outre, l'article 2 du même décret dispose:

«I. – Les missions de la [CDC] au titre du présent décret comprennent:

[...]

6° La mise à disposition du public, sur un site Internet spécialisé et dans les conditions définies par le règlement mentionné au 3 de l'article 19 de la directive [2003/87], des informations que le teneur de registre est tenu de rendre publiques;

[...]

II. – La [CDC] prend les mesures nécessaires pour assurer la confidentialité des informations qu'elle recueille dans l'exercice de sa mission et prévenir toute utilisation de ces informations, y compris, en son sein, pour des activités extérieures à cette mission.

[...]»

Le litige au principal et les questions préjudicielles

²⁹ Par lettre du 7 février 2006, la ville de Lyon a demandé à la CDC de lui communiquer, d'une part, les volumes de quotas d'émission de gaz à effet de serre (ci-après «quotas d'émission») vendus au cours de l'année 2005 par les exploitants de 209 sites de chauffage urbains répartis sur tout le territoire français et auxquels ont été affectés des quotas d'émission et, d'autre part, la date des transactions ainsi que les destinataires (ci-après, ensemble, les «données transactionnelles»). Selon la ville de Lyon, ces données lui étaient utiles, dans une optique comparative, pour la renégociation de la convention d'affermage du chauffage urbain du site de La Duchère, situé dans l'agglomération lyonnaise.

³⁰ Par décision du 6 mars 2006, la CDC a refusé de communiquer lesdites données en se fondant sur l'article 10 du règlement n° 2216/2004 ainsi que sur les points 11 et 12 de l'annexe XVI de celui-ci. Saisie par la ville de Lyon, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) a émis un avis favorable à la communication des documents relatifs auxdites données transactionnelles.

³¹ Cependant, par décision du 10 novembre 2006, la CDC a réitéré son refus de communication. Selon cette dernière, qui est l'administrateur du registre national, les

données transactionnelles demandées relevaient de la compétence de l'administrateur central et n'étaient communicables par ce dernier, sous la forme d'une mise en ligne sur Internet, qu'au terme d'un délai de cinq années après la réalisation des transactions. En outre, les dispositions de la directive 2003/4 n'auraient pas vocation à régir la communication de ces données transactionnelles dans le contexte du système des quotas d'émission pour lequel le législateur de l'Union a prévu des règles spécifiques figurant dans la directive 2003/87 et le règlement n° 2216/2004.

32 Par requête du 10 janvier 2007, la ville de Lyon a introduit un recours devant la juridiction de renvoi tendant, d'une part, à l'annulation des décisions de refus des 6 mars et 10 novembre 2006 ainsi que, d'autre part, à ce qu'il soit enjoint à la CDC de lui communiquer les documents relatifs aux données transactionnelles demandées.

33 C'est dans ces conditions que le tribunal administratif de Paris a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) [L]a communication ou le refus de communication des informations prévues au paragraphe 12 de l'annexe XVI au règlement (CE) n° 2216/2004 [...] relève-t-il du seul administrateur central ou également de l'administrateur du registre national?

2) [D]ans l'hypothèse où l'administrateur du registre national serait compétent, ces informations doivent-elles être considérées comme des 'informations relatives à des émissions dans l'environnement' au sens de l'article 4 de la directive 2003/4/CE [...] auxquelles 'la confidentialité des informations commerciales ou industrielles' ne pourrait être opposée ou leur communication est-elle régie par des règles spécifiques de confidentialité?

- 3) [D]ans l'hypothèse où des règles de confidentialité spécifiques s'appliqueraient, ces informations sont-elles non communicables avant l'expiration d'un délai de cinq ans ou bien ce délai ne concerne-t-il que la période quinquennale d'allocation des quotas en application de la directive 2003/87/CE [...]?

- 4) [D]ans l'hypothèse où ce délai de cinq ans s'appliquerait, l'article 10 du règlement n° 2216/2004 [...] permet-il d'y déroger et le refus d'y déroger peut-il être opposé, sur son fondement, à une collectivité territoriale qui souhaite la communication de ces informations pour négocier une convention de délégation de service public de chauffage urbain?»

Sur les questions préjudicielles

Sur la deuxième question

- 34 Par sa deuxième question, qu'il convient d'examiner en premier lieu, la juridiction de renvoi demande en substance si la communication de données transactionnelles, telles que celles demandées dans l'affaire au principal par la ville de Lyon, doit être régie par l'une des dérogations prévues à l'article 4 de la directive 2003/4 ou par les dispositions de la directive 2003/87 et du règlement n° 2216/2004 adopté en application de cette directive.

- 35 À titre liminaire, il y a lieu de relever que, en souscrivant à la convention d'Aarhus, l'Union s'est engagée à assurer, dans le champ d'application du droit de l'Union, un accès de principe aux informations sur l'environnement détenues par les autorités publiques.

- 36 En adoptant la directive 2003/4, le législateur de l'Union a entendu mettre en œuvre la convention d'Aarhus en prévoyant un régime général tendant à garantir que toute personne physique ou morale d'un État membre de l'Union ait un droit d'accès aux informations environnementales détenues par les autorités publiques ou pour le compte de celles-ci sans que cette personne soit obligée de faire valoir un intérêt.
- 37 Dans le système d'échange de quotas d'émission mis en œuvre dans l'Union par la directive 2003/87, il y a lieu de constater que l'article 17 de celle-ci prévoit notamment que les décisions relatives à l'allocation de quotas aux exploitants des installations autorisées à émettre des gaz à effet de serre ainsi que les rapports sur les émissions requis conformément à l'autorisation d'émettre des gaz à effet de serre et qui sont détenus par l'autorité compétente sont mis à la disposition du public conformément à la directive 2003/4.
- 38 Si le législateur de l'Union a ainsi intégré, dans le cadre de la directive 2003/87, des prescriptions relatives à l'accès du public à ce type d'informations, il y a lieu de relever que ledit législateur n'a pas pour autant entendu soumettre aux prescriptions de la directive 2003/4 la communication de toutes les informations ou données ayant un rapport avec la mise en œuvre de la directive 2003/87.
- 39 À cet égard, il importe de relever que les données transactionnelles sollicitées par la ville de Lyon ne relèvent pas de l'article 17 de la directive 2003/87, lequel procède à un renvoi à la directive 2003/4. Ces données sont en revanche celles visées à l'article 19 de la directive 2003/87, en l'occurrence des données relatives aux quotas transférés devant faire l'objet d'une comptabilité précise par les États membres dans leurs registres nationaux respectifs, dont les caractéristiques techniques et les règles relatives à leur tenue, ainsi que celles relatives à la communication et à la confidentialité des informations contenues dans ces registres, sont déterminées par le règlement n° 2216/2004.
- 40 Dans la mesure où l'article 19 de la directive 2003/87 ne procède pas à un renvoi à la directive 2003/4, analogue à celui figurant audit article 17, il y a lieu de considérer

que le législateur de l'Union n'a pas entendu soumettre une demande concernant des données transactionnelles telles que celles en cause au principal aux dispositions générales de la directive 2003/4, mais qu'il a au contraire institué, s'agissant de ces données, un régime spécifique et exhaustif de communication au public desdites données ainsi que de confidentialité de celles-ci.

- ⁴¹ Il convient donc de répondre à la deuxième question qu'une demande tendant à la communication de données transactionnelles telles que celles en cause dans l'affaire au principal, relatives aux noms des titulaires de comptes d'origine et de destination de transferts de quotas d'émission, aux quotas ou unités de Kyoto impliqués dans ces transactions ainsi qu'à la date et l'heure desdites transactions, relève exclusivement des règles spécifiques de communication au public et de confidentialité contenues dans la directive 2003/87 ainsi que de celles contenues dans le règlement n° 2216/2004.

Sur les troisième et quatrième questions

- ⁴² Par ses troisième et quatrième questions, qu'il convient de traiter conjointement, la juridiction de renvoi demande en substance, d'une part, si la communication de données transactionnelles telles que celles en cause au principal relève des règles spécifiques de confidentialité prévues aux articles 9 et 10 du règlement n° 2216/2004. D'autre part, cette juridiction demande si la publication des données transactionnelles, concernant chaque transaction achevée, visées aux points 11 et 12 de l'annexe XVI de ce règlement, doit être effectuée à l'issue d'une période de cinq années suivant l'achèvement de la transaction en cause ou s'il s'agit de la publication d'informations, relatives à l'ensemble des transactions réalisées au cours d'une période quinquennale d'allocation au sens de la directive 2003/87, qui devrait avoir lieu à l'issue de cette période quinquennale.

- 43 Dans le cas où cette publication devrait intervenir à l'issue d'une période de cinq années suivant l'achèvement de la transaction en cause, ladite juridiction cherche alors à savoir si la renégociation d'une convention d'affermage telle que celle en cause au principal peut être considérée comme tendant à la mise en œuvre des exigences du règlement n° 2216/2004, de la directive 2003/87 ou de la législation nationale au sens de l'article 10, paragraphe 1, de ce règlement, ce qui pourrait avoir pour conséquence que la confidentialité ne pourrait plus être opposée à la communication des données transactionnelles demandées.
- 44 Ainsi qu'il a été constaté au point 41 du présent arrêt, des données transactionnelles telles que celles demandées par la ville de Lyon, concernant les noms des titulaires de comptes d'origine et de destination de transferts de quotas d'émission, les quotas ou unités de Kyoto impliqués dans ces transactions ainsi que la date et l'heure desdites transactions, relèvent du champ d'application de la directive 2003/87 et du règlement n° 2216/2004.
- 45 À cet égard, l'article 19, paragraphe 2, de la directive 2003/87 prévoit certes que de telles informations sont consignées dans les registres nationaux, que ces registres sont accessibles au public et qu'ils comportent des comptes séparés pour enregistrer les quotas détenus par chaque personne à laquelle et de laquelle des quotas sont délivrés ou transférés. Cependant, ainsi que le paragraphe 3 dudit article l'invitait à le faire, la Commission a adopté le règlement n° 2216/2004 relatif au système de registres normalisé et sécurisé, nécessaire à la mise en œuvre de ladite directive, par lequel cette institution a notamment défini les règles tendant à garantir l'accès du public aux données consignées dans ce système et la confidentialité, en tant que de besoin, de celles-ci.
- 46 Il ressort de l'article 9 du règlement n° 2216/2004 que les administrateurs de registres nationaux, tels que la CDC en France, ainsi que l'administrateur central, désigné par la Commission, mettent à la disposition des destinataires indiqués à l'annexe XVI dudit règlement les informations prévues dans cette annexe et selon la fréquence indiquée dans cette même annexe, d'une manière transparente et organisée, au moyen de leur site web ou du site web du journal des transactions communautaire indépendant.

- 47 Aux termes de l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 2216/2004, toutes les informations, y compris les données relatives aux transactions réalisées, détenues dans l'ensemble des registres, sont considérées comme confidentielles à toutes fins autres que la mise en œuvre des exigences de ce règlement, de la directive 2003/87 ou de la législation nationale. En outre, selon le paragraphe 2 du même article, ces informations ne peuvent être utilisées sans l'accord préalable du titulaire du compte concerné à des fins autres que celles inhérentes à la gestion et à la tenue desdits registres.
- 48 Par ailleurs, il convient de relever, d'une part, que la renégociation d'une convention d'affermage par une entité publique telle que la ville de Lyon ne constitue pas, en principe, une activité de mise en œuvre des exigences du règlement n° 2216/2004, de la directive 2003/87 ou de la législation nationale.
- 49 D'autre part, il est constant que la ville de Lyon n'est pas titulaire d'un compte et que, par conséquent, elle n'a pas accès, dans les conditions définies aux points 13 et 14 de l'annexe XVI du règlement n° 2216/2004, aux informations pouvant être affichées, dans la zone non publique du registre national, à la demande éventuelle des chauffagistes urbains en cause dans l'affaire au principal.
- 50 Il s'ensuit que, dans des circonstances telles que celles en cause au principal et, en tout état de cause, en l'absence de l'accord préalable des titulaires de comptes concernés, tel que requis par l'article 10, paragraphe 2, du règlement n° 2216/2004, pour une utilisation des informations les concernant pour des fins autres que la gestion et la tenue des registres, des informations telles que les données transactionnelles demandées dans l'affaire au principal doivent demeurer confidentielles, de sorte que la ville de Lyon peut uniquement prétendre à l'accès aux informations relatives aux transactions sur les quotas d'émission dans les conditions définies pour le grand public, c'est-à-dire par la libre consultation, conformément aux points 5 et 6 de l'annexe XV du règlement n° 2216/2004, de la zone publique du site web du journal des transactions communautaire indépendant et de la zone publique du site web des registres nationaux, lesquelles sont distinctes des bases de données de ce journal et de ces registres.

- 51 S'agissant de la fréquence avec laquelle sont mises en ligne dans la zone publique des registres des informations telles que celles en cause au principal, la juridiction de renvoi demande s'il est possible d'aligner cette fréquence avec les périodes couvertes par les plans nationaux d'allocation, à savoir, dans l'affaire au principal, les périodes allant du 1^{er} janvier 2005 au 31 décembre 2007 et du 1^{er} janvier 2008 au 31 décembre 2012, ce qui impliquerait que les informations relatives aux transactions réalisées sur les quotas attribués par un plan national d'allocation seraient immédiatement accessibles au public à l'issue de ces périodes, à savoir, dans le premier cas, en 2008 et, dans le second, en 2013.
- 52 À cet égard, il suffit de constater que les points 11 et 12 de l'annexe XVI du règlement n° 2216/2004 ne prévoient pas un tel alignement. En effet, il ressort expressément desdits points, et notamment du point 12, sous c) à e) et g), que des données telles que celles demandées dans l'affaire au principal, concernant les noms des titulaires des compte d'origine et de destination de transferts de quotas d'émission, les quotas ou unités de Kyoto impliqués dans ces transactions ainsi que la date et l'heure desdites transactions, sont mises en ligne dans la zone publique du site web du journal des transactions communautaire indépendant par l'administrateur central à partir du 15 janvier de la cinquième année (X+5) suivant l'année (X) d'achèvement des transactions concernées.
- 53 Il convient donc de répondre aux troisième et quatrième questions que des données transactionnelles telles que celles demandées dans l'affaire au principal par une collectivité publique souhaitant renégocier une convention d'affermage constituent des données confidentielles au sens du règlement n° 2216/2004 et que, conformément aux articles 9 et 10 de celui-ci, lus en combinaison avec les points 11 et 12 de l'annexe XVI dudit règlement, de telles données, en l'absence de l'accord préalable des titulaires des comptes concernés, ne sont librement consultables par le grand public que dans la zone publique du site web du journal des transactions communautaire indépendant à partir du 15 janvier de la cinquième année (X+5) suivant l'année (X) d'achèvement des transactions relatives aux transferts de quotas d'émission.

Sur la première question

- 54 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande en substance si, lorsqu'une demande lui est présentée à cet égard, l'administrateur du registre national, par lequel transitent des données telles que celles en cause dans l'affaire au principal et dont la communication relève de la compétence de l'administrateur central, est habilité à refuser lui-même une telle communication.
- 55 Ainsi qu'il a été constaté au point 52 du présent arrêt, dans le système prévu par le règlement n° 2216/2004, et notamment aux points 11 et 12 de l'annexe XVI de celui-ci, il est expressément prévu que les données concernant les noms des titulaires des comptes d'origine et de destination de transferts de quotas d'émission, les quotas ou unités de Kyoto impliqués dans ces transactions ainsi que la date et l'heure desdites transactions sont communiquées au grand public sous la forme d'une mise en ligne dans la zone publique du site web du journal des transactions communautaire indépendant et que, à cet égard, l'administrateur central est seul compétent pour procéder à une telle communication.
- 56 Une telle mise en ligne doit intervenir à partir du 15 janvier de la cinquième année (X+5) suivant l'année (X) d'achèvement des transactions de transferts de quotas d'émission, date à partir de laquelle les données transactionnelles cessent de bénéficier du régime de confidentialité instauré par le législateur de l'Union.
- 57 Par conséquent, si une demande, adressée à un administrateur de registre national, vise la communication d'informations relatives aux noms des titulaires, établis sur le territoire national de cet administrateur, des comptes d'origine et de destination de transferts de quotas d'émission, aux quotas ou unités de Kyoto impliqués dans ces transactions ainsi qu'à la date et à l'heure desdites transactions, un tel administrateur est tenu, en l'absence de l'accord préalable des titulaires des comptes concernés, de garantir la confidentialité dont bénéficient de telles informations tant qu'elles ne peuvent pas être légalement communiquées au grand public par l'administrateur central. Dans une telle situation, il incombe à l'administrateur du registre national de rejeter lui-même la demande de communication qui lui est ainsi adressée.

58 En revanche, si ces informations ont déjà été mises en ligne, conformément aux points 11 et 12 de l'annexe XVI du règlement n° 2216/2004, par l'administrateur central dans la zone publique du site web du journal des transactions communautaire indépendant, l'administrateur du registre national est habilité à communiquer au demandeur de telles informations ou à lui indiquer le site web sur lequel de telles informations sont légalement disponibles.

59 Il convient donc de répondre à la première question que, si, aux fins de la mise en œuvre du règlement n° 2216/2004, l'administrateur central est seul compétent pour procéder à la communication au grand public des données mentionnées au point 12 de l'annexe XVI de ce règlement, il incombe cependant à l'administrateur de registre national, saisi d'une demande visant la communication de telles données transactionnelles, de rejeter lui-même cette demande dans la mesure où, en l'absence de l'accord préalable des titulaires des comptes concernés, cet administrateur est tenu de garantir la confidentialité desdites données tant que celles-ci ne sont pas légalement communicables au grand public par l'administrateur central.

Sur les dépens

60 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 (quatrième chambre) dit pour droit:

- 1) Une demande tendant à la communication de données transactionnelles telles que celles en cause dans l'affaire au principal, relatives aux noms des titulaires de comptes d'origine et de destination de transferts de quotas d'émission, aux quotas ou unités de Kyoto impliqués dans ces transactions ainsi qu'à la date et l'heure desdites transactions, relève exclusivement des règles spécifiques de communication au public et de confidentialité contenues dans**

la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 octobre 2003, établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil, dans sa version résultant de la directive 2004/101/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 octobre 2004, ainsi que de celles contenues dans le règlement (CE) n° 2216/2004 de la Commission, du 21 décembre 2004, concernant un système de registres normalisé et sécurisé conformément à la directive 2003/87 et à la décision n° 280/2004/CE du Parlement européen et du Conseil.

- 2) Des données transactionnelles telles que celles demandées dans l'affaire au principal par une collectivité publique souhaitant renégocier une convention d'affermage constituent des données confidentielles au sens du règlement n° 2216/2004 et, conformément aux articles 9 et 10 de celui-ci, lus en combinaison avec les points 11 et 12 de l'annexe XVI dudit règlement, de telles données, en l'absence de l'accord préalable des titulaires des comptes concernés, ne sont librement consultables par le grand public que dans la zone publique du site web du journal des transactions communautaire indépendant à partir du 15 janvier de la cinquième année (X+5) suivant l'année (X) d'achèvement des transactions relatives aux transferts de quotas d'émission.
- 3) Si, aux fins de la mise en œuvre du règlement n° 2216/2004, l'administrateur central est seul compétent pour procéder à la communication au grand public des données mentionnées au point 12 de l'annexe XVI de ce règlement, il incombe cependant à l'administrateur de registre national, saisi d'une demande visant la communication de telles données transactionnelles, de rejeter lui-même cette demande dans la mesure où, en l'absence de l'accord préalable des titulaires des comptes concernés, cet administrateur est tenu de garantir la confidentialité desdites données tant que celles-ci ne sont pas légalement communicables au grand public par l'administrateur central.

Signatures