



## Tribunal de l'Union européenne, 25 mars 2026, *ClientEarth AISBL c. Commission européenne*, T-359/21

**Résumé :** Le Tribunal de l'Union européenne applique le règlement européen n°1049/2001 pour juger partiellement illégale la décision de la Commission européenne de refuser l'accès demandé par une association à des documents de délibération interne par les États membres concernant l'approbation de substances actives. Ce faisant, il précise le régime de la confidentialité des documents pour protection du processus décisionnel et protection de la procédure juridictionnelle, ainsi que la notion d'intérêt public supérieur qui peut forcer la publication.

**Source :**

- Décision : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:62021TJ0359>

**Faits :** Sur le fondement du règlement européen n°1049/2001 *relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission*, l'association *ClientEarth* a introduit une demande auprès de la Commission européenne visant l'accès à des documents contenant les positions des États membres sur l'approbation de substances actives (mancozèbe et cyperméthrine). Sur 103 documents qu'elle identifie comme relevant de la demande, la Commission accorde un accès partiel à 5 documents et refuse l'accès pour 87 autres, le reste étant déjà selon elle accessible. En se fondant toujours sur le même règlement, l'association demande un accès à l'ensemble des documents et se heurte au silence de la Commission. Celle-ci finit par répondre par une décision refusant à nouveau l'accès à tout ou partie de certains documents.

**Procédure :** L'association forme un recours en annulation contre la dernière décision.

**Moyens :** Le cœur de l'affaire portait sur l'invocation par la Commission européenne d'intérêts qui peuvent fonder le refus de donner l'accès à des documents au titre du règlement n°1049/2001. L'association requérante invoque quatre moyens alléguant une erreur de droit et une erreur d'appréciation sur l'application de ces intérêts en l'espèce.

Ainsi, la requérante conteste que puissent jouer :

- l'exception relative à la protection du processus décisionnel (art 4 § 3)<sup>1</sup>, car les règles procédurales de confidentialité ne peuvent primer sur le règlement (1<sup>er</sup> moyen) et la Commission n'a pas démontré en quoi divulguer les positions des États porterait une atteinte grave au processus décisionnel (1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> moyens, un pour chaque type de documents mobilisant les deux alinéas de l'article 4 § 3) ;
- l'exception relative à la protection des procédures juridictionnelles (art. 4 § 2), car les documents demandés sont certes susceptibles de servir dans des litiges en cours mais n'ont pas été élaborés *aux fins d'*une telle procédure et la Commission n'a pas démontré de lien pertinent entre les documents et plesdits litiges (3<sup>ème</sup> moyen).

---

<sup>1</sup> Les numéros d'article renvoient au règlement européen n°1049/2001.

À titre subsidiaire, la requérante ajoute que si la Commission n'avait commis ni erreur de droit ni erreur d'appréciation sur les points ci-dessus, il resterait une mauvaise appréciation de l'intérêt public supérieur qui doit écarter les exceptions selon le règlement (art. 4 §§ 2 et 3). En ce sens, elle invoque la légitimité démocratique de l'Union européenne qui exige que le public puisse avoir connaissance des positions étatiques prises dans les procédures internes de la Commission, ainsi que la protection de la santé publique et de l'environnement dès lors que les documents concernent des substances actives (4<sup>ème</sup> moyen).

À l'opposé, la Commission européenne défend que la demande de communication porterait bien atteinte :

- au processus décisionnel, en ce que lever la confidentialité lèserait la coopération entre les États et la Commission qui repose sur la confiance, exposerait la position des États membres à diverses pressions, et imposerait une autocensure par crainte de divulgation de l'avis ;
- aux procédures juridictionnelles, car seul le contenu des documents est pertinent pour l'application de l'exception, nonobstant leurs conditions d'élaboration, or ceux-ci sont impliqués dans des litiges où la Commission est partie de sorte que leur dévoilement la mettrait en difficulté et altérerait la procédure.

Quant à l'existence d'un intérêt public supérieur qui justifierait l'accès aux documents en dépit des exceptions, la Commission européenne considère qu'il n'est nullement établi en l'espèce.

**Problème juridique :** Le refus de la Commission européenne de donner l'accès à des documents internes au motif de la protection du processus décisionnel et de la procédure juridictionnelle est-il justifié au vu du règlement n°1049/2001, dès lors que l'accès pourrait généralement léser la bonne prise de décision pour le premier motif, et que les documents sont liés à un litige impliquant la Commission pour le second ?

**Solution :** S'agissant de l'atteinte au processus décisionnel, le Tribunal de justice de l'Union européenne reprend la jurisprudence de la Cour et répond que :

- les règles procédurales de confidentialité au sein de la Commission européenne ne peuvent primer sur le règlement en allant au-delà des exceptions qu'il prévoit (§§ 43-44 et 48-49) ;
- la Commission n'apporte aucun élément concret pour justifier une atteinte à la coopération et ne peut se contenter de l'invoquer de manière générale, car cela serait prétendre à une confidentialité tout aussi générale, ce que le règlement récuse (§§ 53 et 98, et § 55 où le Tribunal ajoute que, du reste, les États sont tenus par un devoir de coopération y compris en cas de divulgation des documents) ;
- la Commission ne justifie pas plus le risque d'accroissement des pressions sur le processus décisionnel (§ 67) alors même qu'elle devrait démontrer un risque particulièrement important, dépassant la seule réduction de la marge de manœuvre des États (§ 69).

Précisant que les votes des États au sein des comités pour contribuer à élaborer la position de la Commission européenne peuvent être qualifiés d'avis pour appliquer le second alinéa de l'article 4 § 3 (§§ 82-83), le Tribunal ajoute que la protection accordée par celui-ci ne joue toutefois pas en l'espèce car la Commission n'a pas, là non plus, démontré l'atteinte grave au processus décisionnel (§§ 97-100). Partant, le Tribunal prononce l'annulation de la décision de

refus de la Commission en ce qui concerne les documents liés à cette exception, jugée inopérante.

S'agissant de l'atteinte aux procédures juridictionnelles, le Tribunal reprend la jurisprudence de la Cour et suit la Commission européenne en ce que seul le contenu du document est pertinent pour l'application de l'exception. La clef de l'exception réside dans la préservation de l'égalité des armes (§§ 111-112) dans la mesure où la Commission est partie à des litiges où le dévoilement de ses documents internes, demandé par la requérante, la mettrait en difficulté car la Commission devrait s'en justifier tandis que l'autre partie n'aurait pas de charge équivalente. S'y ajoute la bonne administration de la justice, qui exige que des documents restent confidentiels si leur publication devait « *permettre d'exercer, ne fût-ce que dans la perception du public, des pressions extérieures sur l'activité juridictionnelle et de porter préjudice à la sérénité des débats* » (§ 113). Le Tribunal jugeant que les documents demandés sont bien liés aux litiges impliquant la Commission, il rejette le 3<sup>ème</sup> moyen comme étant non fondé (§ 128).

Enfin, s'agissant de l'existence d'un intérêt public supérieur justifiant que la protection des procédures juridictionnelles soit écartée, le Tribunal reconnaît que la transparence sert la démocratie dans l'Union européenne (§ 141) de même qu'il établit le lien des documents avec l'environnement (§§ 161-163). Cependant, il considère que l'intérêt supérieur invoqué doit être concrètement démontré pour pouvoir primer les exceptions, ce que n'a pas fait l'association (§§ 152 et 170). Il rejette ainsi le 4<sup>ème</sup> moyen et maintient la décision de refus en ce qui concerne les documents couverts par la protection de la procédure juridictionnelle.

*Rédigé par Antoine Laurent, bénévole de Notre Affaire à Tous.*