

Case C-470/19

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

17 juin 2019

Jurisdiction de renvoi :

High Court (Irlande)

Date de la décision de renvoi :

21 mai 2019

Partie requérante :

Friends of the Irish Environment Limited

Partie défenderesse :

Commissioner for Environmental Information

[Or. 1] THE HIGH COURT

[OMISSIS]

FRIENDS OF THE IRISH ENVIRONMENT

Partie appelante

-et-

COMMISSIONER FOR ENVIRONMENTAL INFORMATION

Partie défenderesse

-et-

THE COURTS SERVICE OF IRELAND

Première partie intervenante

-et-

X et Y

Deuxième partie intervenante

- et -

AN BORD PLEANALA

Troisième partie intervenante

DEMANDE DE DECISION PREJUDICIELLE

ARTICLE 267 TFUE

Décision de la High Court of Ireland de soumettre une demande de décision préjudicielle en vertu de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, adoptée le 21 mai 2019

[Or. 1a]

Au : Greffe de la Cour de justice de l'Union européenne

[OMISSIS]

LA QUESTION PREJUDICIELLE

1. La High Court of Ireland (Haute Cour, Irlande) [OMISSIS] demande qu'il plaise à la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la « CJUE ») examiner, à titre préjudiciel, conformément à l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le « TFUE »), la question suivante :

Le contrôle de l'accès aux dossiers judiciaires afférents à des procédures dans lesquelles une décision définitive a été rendue, le délai d'appel a expiré et qu'aucun appel ou autre demande n'est pendant, mais dans lesquelles, dans des circonstances particulières, d'autres demandes restent possibles, constitue-t-il l'exercice de « pouvoirs judiciaires » au sens de l'article 2, point 2, de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil ?

[Or. 2]

[NOMS DES PARTIES ET DE LEURS REPRESENTANTS]

[OMISSIS]

L'OBJET DU LITIGE ET LE CONTEXTE FACTUEL PERTINENT

3. La procédure concerne une demande, présentée par la partie appelante, d'accès au dossier, détenu par la première partie intervenante, afférent à une procédure judiciaire dénommée *[[X & Y]] v An Bord Pleanála* [OMISSIS] dans laquelle la High Court a rendu un arrêt le 25 février 2016 contre lequel il n'a pas été interjeté appel.
4. Le 9 juillet 2016, la partie appelante a écrit au Central Office of the High Court [Greffe de Haute Cour] et a demandé des copies des mémoires, déclarations sous serment/pièces et observations écrites faisant partie de la procédure devant la High Court dans cette affaire, outre celles des ordonnances définitives rendues dans cette affaire. La demande a été présentée conformément à la convention sur l'accès à **[Or. 3]** l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ci-après la « **convention d'Aarhus** »), à la directive 2003/4/CE du Parlement 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** ») et des European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007-2018 [les règlements de 2007 à 2018 Communautés européennes (accès à l'information sur l'environnement)] (les règlements nationaux transposant la directive) (ci-après les « **règlements** »).
5. Le 13 juillet 2016, la partie appelante a reçu de la première partie intervenante une réponse à sa demande. Cette réponse était que, après avoir réexaminé les règlements, la première partie intervenante estimait que ces règlements ne couvrent pas « *les procédures judiciaires ou les documents juridiques produits dans des procédures judiciaires* » et que « *seuls les parties à la procédure et leurs représentants légaux ont accès aux documents produits dans une procédure judiciaire* ».
6. Le 18 juillet 2016, la partie appelante a indiqué à la première partie intervenante qu'elle souhaitait exercer son droit à un réexamen interne. La partie appelante n'a reçu aucune réponse dans le délai d'un mois ainsi que l'exigent les règlements. Cela était réputé être un refus aux fins des règlements qui autorisait la partie appelante à interjeter appel devant la partie défenderesse.
7. La partie appelante a fait appel devant la partie défenderesse par déclaration d'appel datée du 15 septembre 2016. Cette déclaration d'appel a été acceptée par la partie défenderesse le 16 septembre 2016.
8. Par la suite, le 19 juin 2017, la partie défenderesse a écrit à la partie appelante lui indiquant qu'elle avait rendu une décision dans une affaire similaire ([OMISSIS] *An Taisce & The Courts Service*) (ci-après « *An Taisce* »). Tout en soulignant que chaque affaire sera examinée sur le fond, la partie défenderesse a invité la partie appelante à identifier toute raison pour laquelle elle ne devrait pas parvenir à une décision différente dans la présente affaire.

9. Dans sa réponse du 26 juillet 2017, la partie appelante a indiqué qu'elle souhaitait adopter les motifs avancés dans sa déclaration d'appel et ceux de *An Taisce* dans la procédure antérieure.
10. La partie défenderesse a rendu sa décision le 31 juillet 2017.
11. La partie défenderesse a jugé que la première partie intervenante détenait le dossier demandé [OMISSIS] de la procédure clôturée dans l'exercice de ses pouvoirs judiciaires pour le compte de la justice. La partie défenderesse a également déclaré que, lorsqu'elle agit dans l'exercice de tels pouvoirs, la première partie intervenante n'est pas une autorité publique au sens de l'article 3, paragraphe 1, des règlements et que, « *en conséquence, le Commissioner a jugé qu'il n'est pas compétent pour réexaminer la décision du Courts Service sur sa demande d'accès à des informations sur l'environnement* ».

DISPOSITIONS PERTINENTES DU DROIT NATIONAL

I. Jurisprudence

12. Dans Minister for Justice v Information Commissioner [OMISSIS], refusant l'accès à des documents sur le fondement de la législation sur la liberté d'information, [OMISSIS] la High Court a jugé que les notes sténographiées et les transcriptions étaient des archives dont la divulgation au public était, sous réserve d'être ordonnée par la juridiction, interdite et que la juridiction jouissait d'une « *marge d'appréciation [...] pour, le cas échéant, lever cette interdiction* » (p. 49).
13. Dans BPSG Limited t/a Stubbs Gazette v The Courts Service [OMISSIS], la High Court a jugé (point 67) : « *Qu'un juge doive être indépendant dans l'exercice de sa fonction juridictionnelle a pour corollaire le droit pour chaque juridiction de contrôler ses propres procédures et procédés* ».
14. Dans cette affaire, la High Court a ajouté que ce principe se « *reflétait* » à l'article 65 de la Court Officers Act 1926 [loi de 1926 sur les officiers de justice], (ci-après la « **loi de 1926** »), qui, dans ses parties pertinentes, dispose :

« (1) *Aucune disposition de la présente loi ne porte atteinte ou n'affecte le contrôle de tout juge sur la conduite des activités de sa juridiction.*

[...]

(3) *Toutes preuves et tous autres documents et pièces déposés ou remis en rapport avec, ou au cours de, l'examen de tout procès ou toute affaire doivent être détenus par, ou tenus sous le contrôle et à la disposition, du juge ou du doyen des juges devant lequel un tel procès se déroule ou une telle affaire est entendue* ».

15. La High Court est donc parvenue à la conclusion (point 71) qu'un officier de justice ne pouvait pas divulguer des dossiers judiciaires sans ordre expresse du juge autorisant cette divulgation. **[Or. 4]**
16. Dans Minister for Health v The Information Commissioner [OMISSIS], il s'agissait de transcriptions, confiées au ministre de la santé, d'auditions faites par un juge à la retraite dans le cadre d'une enquête non publique (absence de procédure judiciaire) menée par ce juge sur certaines pratiques d'un hôpital [OMISSIS]. Ces archives avaient été confiées aux fins de conservation au ministre, accompagnées d'une lettre du juge visant à interdire [OMISSIS] leur divulgation sans le consentement de ce dernier.
17. La High Court a observé que « *la caractéristique première et essentielle du contrôle* » était « *qu'il devait s'agir d'un exercice conduit de manière totalement indépendante et impartiale* ». Elle a ajouté que « *dans ce contexte, indépendant signifiait indépendamment par rapport à tous ceux qui ont un intérêt dans le résultat de ce contrôle* » (point 44), et que, en l'absence de cette « *caractéristique essentielle d'indépendance* », il est fort probable que ce contrôle n'aurait pas même été demandé (point 45). La High Court a également observé (point 46) qu'il était fondamental que le juge ait la totale maîtrise sur tous les aspects du contrôle « *y compris la manière dont il sera disposé de la documentation réunie à l'issue de ce contrôle* ».
18. (1) Dans l'arrêt d'appel de la Supreme Court n° 2014/309, rendu le 27 mai 2019, entre le ministre de la santé et l'Information Commissioner, concernant les Freedom of Information Acts [lois sur la liberté de l'information] de 1997 et de 2003, les questions soumises à la Supreme Court avaient pour partie trait à l'interprétation correcte de l'expression « *tout dossier détenu par un organisme public à l'article 6, paragraphe 1, de la loi sur la liberté de l'information de 1997* » (ci-après la « *loi de 1997* ») [OMISSIS].
- (2) L'article 6, paragraphe 1, dispose :
- « *Sous réserve des dispositions de la présente loi, toute personne a un droit d'accès, et doit donc à sa demande se voir donner accès, à tout dossier détenu par un organisme public et le droit ainsi conféré est désigné dans la présente loi comme le droit d'accès* »
- (3) Au point 60 de l'arrêt, il a été déclaré :
- « *En conséquence, j'en conclus que, pour qu'un dossier doit "détenu" au sens de l'article 6, paragraphe 1, l'organisme public doit non seulement être légalement en possession du [Or. 5] dossier en rapport avec, ou aux fins, de ses activités ou de ses fonctions mais il doit également être habilité à avoir accès à l'information se trouvant dans le dossier* ».
19. Dans Breslin v McKenna [OMISSIS] (point 36) – affaire dans laquelle le requérant demandait accès aux rapports d'instruction notifiés antérieurement au

défendeur lorsque celui-ci était accusé de délits jugés par la Special Criminal Court [Cour pénale spéciale] – la Supreme Court a jugé que l'accord de la juridiction devait être demandé si les rapports d'instruction devaient être utilisés « *à des fins entièrement différentes de l'usage auquel ils étaient destinés à l'origine* » et que le pouvoir sur les dossiers judiciaires découle « *de la responsabilité générale des juridictions de garantir la bonne administration de la justice* ».

20. Pour examiner si des dossiers judiciaires doivent être communiqués, certaines décisions jurisprudentielles irlandaises examinent aussi l'intérêt de la justice dans chaque cas particulier (sous réserve de *Tracey (No. 2)* évoqué ci-dessous au point 2[2] dans lequel la High Court a jugé que le public est en droit d'avoir accès sans autorisation aux dossiers judiciaires ouverts dans des procédures civiles devant des juridictions siégeant en audience publique). Par exemple dans Breslin, la High Court a jugé que l'autorisation judiciaire d'accès aux documents judiciaires (y compris après que des sentences définitives ont été prononcées) était nécessaire « *dans l'intérêt de la justice* » (point 37) and que les transcriptions pouvaient être remises si « *nécessaire aux fins de rendre justice* » (point 4). De même, dans Kelly v Ireland [1986] [OMISSIS], la High Court a relevé qu'un extrait d'une transcription de la procédure pouvait être mis à disposition « *lorsque cela est nécessaire aux fins de rendre justice dans une affaire litigieuse entre des parties opposées* ».
21. Dans Chambers v The Times Newspapers [OMISSIS], la High Court a jugé que des témoignages et documents fournis à l'accusé et sur lesquels le procureur s'est appuyé dans les accusations jugées par la Special Criminal Court and la Court of Criminal Appeal [cour d'appel en matière pénale] étaient des documents sous la garde ou le pouvoir des greffes desdites juridictions, soumis aux instructions des juges.
22. Dans Allied Irish Bank Plc v Tracey (N° 2) [OMISSIS], la High Court a jugé (au point 23) qu'il existait un principe constitutionnellement reconnu de libre accès aux « *documents qui ont déjà été librement dévoilés en audience publique et à l'égard desquels il n'existe pas de restrictions de publication ou autres* ». La High Court a jugé que le public était « *en droit d'avoir accès à des documents qui ont donc été dévoilés sans [Or. 6] restrictions en audience publique* » (point 23) sans qu'une autorisation de la juridiction ne soit exigée (point 21). La High Court a jugé que « *l'administration ouverte de la justice est une sauvegarde indispensable dans une société libre et démocratique. Elle garantit que le pouvoir judiciaire est soumis à contrôle et examen et elle contribue à promouvoir la confiance en une administration de la justice juste et impartiale* » (point 22).
23. Cependant, nonobstant Tracey, dans BPSG (cité ci-dessus au point 13), la High Court a observé (point 80) :

« *Le fait que, en droit, la communication, à une personne non partie au litige, de documents effectivement utilisés au cours d'un procès, à des fins*

autres que celles liées à ce procès, ne peut être ordonnée qu'avec l'autorisation de la juridiction m'apparaît emporter la reconnaissance de ce que la garde et le pouvoir juridiques sur des documents qui consignent le déroulement d'une procédure ne sont ouverts qu'avec l'autorisation de la juridiction et de ce que de tels documents ne peuvent être qualifiés de documents auquel le public a un accès général ».

Ces décisions, apparemment contradictoires, de la High Court n'ont jusqu'ici pas été réconciliées.

24. Dans aucune des affaires citées ci-dessus, la juridiction n'a examiné l'incidence de la directive en cause sur ces procédures.

II. Cadre législatif

25. Le cadre législatif fait référence au contrôle de l'accès aux dossiers judiciaires comme une fonction judiciaire.
26. L'article 65 [de la loi de 1997] a déjà été cité. Dans Minister for Justice v Information Commissioner, [OMISSIS] la High Court a qualifié l'article 65 d'« interdiction générale de disposer des documents, mais qui peut être levée par le juge » (p. 50). Dans BPSG, la High Court a relevé en ce qui concerne cette disposition (au point 79) que « l'intention de l'Oireachtas [le législateur irlandais] était qu'il y ait un contrôle judiciaire sur les documents et que [Or. 7] le contrôle sur les décisions relatives aux documents fasse partie de la fonction judiciaire ».
27. L'article 9 de la Courts Service Act 1998 [loi de 1998 sur le service d'administration des juridictions] dispose :
- « Aucune fonction ou pouvoir attribué au Service, au Board [conseil] ou au Chief Executive [directeur général] en vertu de la présente loi ne peut être exercé de manière à interférer avec la conduite des activités des juridictions qui, de par la loi, doivent être traitées par, ou devant, un ou plusieurs juges ou de manière à contester l'indépendance*
- (a) *d'un juge dans l'exercice de ses fonctions judiciaires ou*
- (b) *d'un agent du Service nommé à cette fin par le Board ».* [OMISSIS]
28. Conformément aux articles 5 et 7 de l'Annexe 8 de la Courts (Supplemental Provisions) Act 1961 [loi de 1961 sur les juridictions (dispositions complémentaires)], la gestion du Central Office [greffe] est confié à un greffier, nommé par la première partie intervenante après consultation du président de la High Court, et soumis aux instructions du président de la High Court en ce qui concerne toute question devant être réglée devant un juge de la High Court.

29. Entre-temps, l'article 7, paragraphe 2, de la National Archives Act 1986 [loi de 1986 sur les archives nationales] prévoit que le directeur d'un ministère d'État peut autoriser à disposer des archives ministérielles à certaines conditions y compris celle prévue à l'article 7, paragraphe 4, sous c), que :

« le Chief Justice, dans le cas d'archives de la Supreme Court, ou le président de la High Court, dans le cas d'archives de la High Court, ait consenti à ce que l'autorisation soit donnée »

30. L'article 9 régit la mise à disposition des archives et la subordonne à la condition prévue à l'article 9, paragraphe 3, que :

« [...] les archives de la High Court ne peuvent être mises à disposition sans le consentement du président de la High Court ». [Or. 8]

III. Règlements de procédure

31. Dans le Rules of the Superior Courts [règlement de procédure des juridictions supérieures] (ci-après le « **RSC** »), il est fait référence à des documents qui doivent être « déposés » (article 5, paragraphe 12), « déposés » au greffe spécifiquement concerné (article 40, paragraphe 2), « déposés à l'officier compétent » (article 19, paragraphe 10), ou « produits devant une juridiction » (article 40, paragraphes 13A et 14).
32. Il existe des exigences que les dossiers judiciaires soient sous la garde d'un officier de la juridiction concernée (article 85, paragraphe 6 concernant la Central Criminal Court).
33. Le RSC précise que la forme sous laquelle les dossiers ou archives peuvent être conservés relève du pouvoir judiciaire. L'article 126, paragraphe 5, du RSC et l'article 67, paragraphe 14, du Circuit Court Rules [règlement de procédure du tribunal itinérant] (**CCR**) prévoient que « tout dossier ou archive judiciaire peut être conservé sous la forme qui sera de temps à autre approuvée par », respectivement, le président de la High Court et celui du Circuit Court.
34. L'article 117A, paragraphe 2(1), du RSC prévoit une remise de documents judiciaires autre qu'en mains propres, subordonnée à l'approbation du Chief Justice, du président de la Court of Appeal et du président de la High Court.
35. L'article 159, paragraphes 1 à 4, de la Data Protection Act 2018 [loi de 2018 sur la protection des données] (qui met en œuvre le RGPD [règlement général sur la protection des données]) identifie expressément les juridictions comme étant « responsable du traitement » au sens de l'article 4, point 7, du RGPD [voir article 159, paragraphe 1, de la Data Protection Act 2018, Rules 2018, Rule 2(a) (Superior Courts) ; article 159, paragraphe 2, de la Data Protection Act, Rules

2018, Rule 2(a) (Circuit Court) ; article 159, paragraphe 4, de la Data Protection Act , Rules 2018, Rule 2(a)] * .

36. Par ailleurs :

- (1) l'article 38, paragraphe 8, du CCR créé une procédure pour qu'une personne obtienne l'autorisation d'un juge de copier des entrées dans les « debt attachment books » [registres en matière de recouvrement de créances] ;
- (2) l'article 123 du RSC créé une procédure aux fins de demander au juge accès à un compte-rendu de procédure ; [Or. 9]
- (3) l'article 67A du CCR prévoit une procédure aux fins d'accès à un compte-rendu de procédure (voir également article 12B, paragraphe 5, du District Court Rules [règlement de procédure du tribunal de district]).

37. L'article 159, paragraphe 7, de la Data Protection Act 2018 (Superior Courts) Rules 2018 ; l'article 159, paragraphe 7, de la Data Protection Act 2018 (Circuit Court), Rules 2018 ; et l'article 159, paragraphe, 7 de la Data Protection Act 2018 (District Court), Rules 2018 prévoient la divulgation, aux membres des medias, d'informations figurant dans un « dossier judiciaire » en ce qui concerne les procédures ayant débuté après le 1^{er} août 2018. Un « dossier judiciaire » est défini comme « un compte-rendu de la procédure » devant la juridiction compétente. La divulgation est soumise, entre autres, à « tout ordre ou toute instruction qui a été donné par la juridiction dans la procédure concernée » et reste donc soumise au contrôle judiciaire. A cet égard, l'article 159, paragraphe 8, de la Data Protection Act 2018 présente également une pertinence.

IV. Instructions pratiques

38. Il est fait état de ce qui suit dans l'instruction pratique HC[High Court]86 qui est entrée en vigueur le 29 avril 2019 :

- « 1. La finalité de la présente instruction pratique est de préserver l'intégrité des dossiers judiciaires conservés par les greffes de la Supreme Court et de la Court of Appeal ainsi que par celui de la High Court. Cette instruction pratique intervient dans le contexte de l'arrêt rendu par la High Court (Kelly P.) dans l'affaire Michael and Thomas Butler Ltd & ors. -v- Bosod Ltd & ors. [OMISSIS].
2. Les dossiers conservés par les greffes des juridictions supérieures évoqués ci-dessus ne peuvent être mis à la disposition de quiconque

* Ndt. Les termes « Rules 2018, Rule 2(a) » ont été repris, sans être traduits, tels qu'ils figurent dans l'original.

présent dans l'un quelconque de ces greffes. Afin d'écartier tout doute, cela inclut les parties à la procédure et les avocats inscrits.

3. *Rien dans la paragraphe 2 de la présente instruction pratique ne s'oppose à ce qu'une copie d'un document figurant au dossier soit fournie à un avocat inscrit ou une partie à la procédure lorsqu'elle n'a pas de représentant légal moyennant le paiement de la taxe applicable prévue par le Fees Order [règlement sur les taxes] ». [Or. 10]*
39. Dans l'affaire Butler à laquelle il est fait référence dans l'instruction pratique, le président de la High Court a jugé que :
- (1) Le dossier de la High Court ne contenait pas l'ordonnance originale rendue par un juge de la High Court à la suite d'une audience, mais deux ordonnances avec deux versions différentes d'un accord de règlement amiable (points 44 à 54) ;
 - (2) Il était vraisemblable que le dossier de la High Court avait été manipulé pour parvenir à cette situation insatisfaisante (point 67) ;
 - (3) La procédure qui s'appliquait alors, en vertu de laquelle les dossiers de la High Court pouvaient être consultés soit par l'avocat inscrit soit, dans le cas de parties se représentant elles-mêmes, par la partie, de manière non surveillée ce qui les exposait à être manipulés, était « *totalemt insatisfaisante* » (points 59 et 67).
40. Le président a en outre observé (point 68) :
- « Eu égard à cette situation insatisfaisante, je propose de discuter avec le Chief Justice et le président de la High Court de modifications dans le système de consultation des dossiers de la High Court afin de garantir que les dossiers ne puissent être manipulés et qu'ils consignent avec exactitude les décisions judiciaires. Il est à mes yeux primordial de protéger l'intégrité des dossiers du greffe de la High Court ».*
41. L'instruction pratique SC[Supreme Court]15 du [OMISSIS] [7 octobre 2013] prévoit ceci :
1. *Sous réserve des instructions de la Supreme Court et des paragraphes suivants de la présente instruction, il sera mis à la disposition de toute personne en faisant la demande, moyennant paiement de toute taxe pouvant être perçue à ce titre, une copie des observations écrites déposées ou transmises au greffe de la Supreme Court ou remises à la Supreme Court à partir du 7 octobre 2013 en lien avec, ou au cours, d'une audience relative à tout appel ou autre . [Or. 11]*
 2. *La personne faisant une telle demande obtiendra :*

- (a) *Une copie de telles observations écrites sous la forme dans laquelle elles ont été reçues ou*
 - (b) *lorsque le paragraphe 3 s'applique, une copie de la version rédigée de telles observations écrites, déposée en vertu dudit paragraphe*
3. *A compter de la date susvisée, chaque partie à un appel ou autre devra, lorsque les observations écrites contiennent des informations dont la publication est interdite par, ou contreviendrait à, toute restriction figurant dans toute loi, règle de droit ou décision judiciaire, transmettre au greffe de la Supreme Court une version rédigée au format électronique des observations écrites dans laquelle toutes ces informations auront été effacées.*
4. *Il est de la responsabilité des parties que des observations ne contiennent pas d'éléments scandaleux, abusifs ou vexatoires.*
5. *Les observations ne seront pas rendues disponibles avant le début de l'audience d'appel. Toute publication par la personne ayant obtenu les observations doit respecter toute interdiction figurant dans la loi ou dans une décision judiciaire.*
6. *La demande de copie d'observations écrites doit être adressée au greffier de la Supreme Court.*
7. *Le greffier de la Supreme Court peut -*
- (a) *demander des instructions à la Supreme Court en lien avec une demande présentée en vertu de la présente instruction,*
 - (b) *fournir une copie des observations écrites sous forme électronique ».[Or. 12]*

V. Possibilité de réouverture de la procédure après qu'une décision définitive a été prise et/ou après épuisement des voies de recours

42. L'achèvement définitif de la procédure judiciaire concernée ne correspond pas nécessairement au moment où la décision définitive a été prise et le délai d'appel a expiré ou au moment où une décision définitive est prise sur appel.
43. En vertu du droit national, les parties peuvent demander la réouverture d'une procédure par ailleurs clôturée dans un nombre limité de cas et à des fins limitées. De telles demandes sont inhabituelles. Il n'existe pas de telle demande dans l'affaire en lien avec laquelle les documents sont demandés par la partie appelante. Des exemples de telles demandes sont les suivants :

- (1) une demande de prolongation du délai pour interjeter appel (il n'existe pas de limites externes pour ce qui est de présenter de telles demandes) [OMISSIS] [référence jurisprudentielle] ;
- (2) une demande en rectification d'une erreur alléguée dans une décision judiciaire [OMISSIS] [référence jurisprudentielle] ;
- (3) une demande en annulation d'une décision judiciaire au motif qu'elle a été obtenue par fraude, irrégularités, partialité ou violations de droits constitutionnels [OMISSIS] [référence jurisprudentielle].

Bien que n'impliquant pas à strictement parlé une demande de réouverture de la procédure, il y a lieu de noter que des demandes peuvent être présentées aux juridictions afin d'avoir accès aux dossiers judiciaires, après que des décisions définitives ont été prises et/ou les délais d'appel ont expirés, aux fins de faire exécuter un accord amiable ou de déterminer le bien fondé d'une demande en « issue estoppel » ou en « res judicata » dans des procédures ultérieures. [Or. 13]

MOTIFS DU RENVOI PREJUDICIEL

I. Article 2, point 2, de la directive

44. L'article 2, point 2, de la directive prévoit ce qui suit :

« Les États membres peuvent prévoir que [la définition d'“autorité publique”] n'inclut pas les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs. Les États membres peuvent exclure ces organes ou institutions si, à la date d'adoption de la présente directive, leurs dispositions constitutionnelles ne prévoient pas de procédure de recours au sens de l'article 6 ».

45. Le terme « *pouvoirs judiciaires* » n'est pas défini par la directive.

II. La question

46. Toutes les parties à l'affaire au principal s'accordent sur le point que le contrôle sur le dossier judiciaire pendant le cours de la procédure implique l'exercice de « *pouvoirs judiciaires* ».

47. La seule question qui est litigieuse est donc celle de savoir si les dossiers judiciaires sont détenus par la première partie intervenante dans l'exercice de « *pouvoirs judiciaires* » après que, dans une procédure, les décisions définitives ont été rendues et les délais pour exercer les voies de recours ont expiré.

III. L'argumentation de la partie appelante

48. La partie appelante fait valoir que la partie défenderesse a commis une erreur en n'accordant pas aux termes « pouvoirs judiciaires » une interprétation autonome aux fins de la directive. Elle fait valoir que la partie défenderesse a commis une erreur en s'appuyant presque entièrement sur le fait que l'article 65, paragraphe 3, de la loi de 1926 n'identifie pas de moment à partir duquel le contrôle du Courts Service sur les documents demandés par la partie appelante prend fin. Selon la partie défenderesse, cette absence dans la loi de 1926 de précision du moment auquel le contrôle judiciaire sur les documents cesse oblige à en conclure que le Courts Service agit à l'égard de ces documents dans l'exercice de « *pouvoirs judiciaires* », de facto, à perpétuité. Exprimé en termes simples, l'approche de la partie défenderesse s'est bornée à : **[Or. 14]**
- a) identifier que, dans l'arrêt Flachglas, C-204/09, EU:C:2012:71, la Cour de justice avait examiné le droit national afin d'identifier les fonctions dévolues au ministre,
 - b) identifier les dispositions du droit national régissant la compétence de la première partie intervenante,
 - c) identifier que ces dispositions du droit national ne se prononçaient pas sur le champ d'application dans le temps du contrôle exercé par la première partie intervenante sur les dossiers après la clôture de la procédure et,
 - d) sans même se référer plus avant aux objectifs de la directive, résoudre cette ambiguïté d'une manière totalement contraire aux objectifs de la directive et à ce que la Cour de justice a expressément jugé dans l'arrêt Flachglas.
49. Toutefois, la partie appelante fait valoir que, ainsi que la Cour de justice l'a clairement précisé dans l'arrêt Flachglas, l'article 2, point 2, de la directive doit être interprété de manière fonctionnelle. Dans sa réponse à la question 1c dans cette affaire, la Cour de justice a observé que, une fois que la procédure législative est parvenue à son terme, la raison d'être de la dérogation liée à l'exercice de « *pouvoirs législatifs* » prend également fin et que l'information doit être considérée comme susceptible d'être communiquée, sous réserve des exceptions prévues à l'article 4 de la directive.
50. La partie appelante soutient que la directive doit être interprétée de manière large, en se référant en particulier à ses considérants 1, 9, 11 et 16 ainsi qu'à son article premier.
51. La partie appelante s'appuie également sur la déclaration de l'avocat général Sharpston dans l'affaire Flachglas (point 32), selon laquelle, en cas d'ambiguïté, « *la directive doit être interprétée de manière à privilégier la transparence et l'accès à l'information* ».

52. La partie appelante soutient que la notion de « *pouvoirs judiciaires* » doit être interprétée de manière fonctionnelle, de la même manière que la Cour de justice a interprété la notion de « *pouvoirs législatifs* » dans l'arrêt Flachglas. Elle soutient en particulier que, à l'instar de l'arrêt Flachglas en ce qui concerne la fonction législative qui était en cause dans cette affaire, l'article 2, point 2, cesse de produire effet lorsque la procédure est clôturée. La partie appelante met en exergue la déclaration de l'avocat général dans l'affaire Flachglas [OMISSIS] (au point 55) selon laquelle, s'il est indiqué qu'un [Or. 15] collège de juges délibère à huis clos, cela a toutefois pour conséquence « *qu'il doit rendre publics les motifs sur la base desquels il a pris sa décision ainsi que les preuves et arguments qu'il a pris en considération* ». La partie appelante observe que, pour parvenir à sa décision quant au « *pouvoirs législatifs* » dans l'affaire Flachglas, l'avocat général a raisonné de manière croisée en passant de la « *sphère judiciaire* » à la sphère législative.
53. La partie appelante fait valoir que sa position est étayée par l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire Deutsche Umwelthilfe, C-515/11, EU:C:2013:523. Cette affaire portait sur le point de savoir si le terme « *pouvoirs législatifs* » pouvait s'étendre pendant la procédure législative à un organe chargé de préparer des actes réglementaires largement similaires aux « *statutory instruments* » irlandais. La Cour a jugé que la faculté de dérogation prévue à l'article 2, point 2, de la directive (point 22) « *ne saurait être interprété[e] de manière à étendre ses effets au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer la protection des intérêts qu'[elle] vise à garantir et [sa] portée [...] doit être déterminée en tenant compte des finalités de cette directive* ». La Cour a poursuivi en indiquant que la raison de la dérogation était d'assurer le bon fonctionnement de la procédure législative et cela doit conduire (point 28) « *à retenir une interprétation restrictive selon laquelle seules les procédures susceptibles d'aboutir à l'adoption d'une loi ou d'une norme de rang équivalent sont visées à l'article 2, point 2, second alinéa, première phrase, de la directive 2003/4* ».
54. La Cour est parvenue à la conclusion que la protection d'organes agissant dans l'exercice de pouvoirs législatifs ne s'appliquait nullement à un organe législatif chargé de préparer des actes réglementaires car cet organe ne participait pas à une procédure législative visée par la directive eu égard à ce que (point 29) :
- « *C'est [...] la spécificité de la procédure législative et ses caractères propres qui justifient le régime particulier des actes pris dans l'exercice de pouvoirs législatifs au regard du droit à l'information tel qu'il est prévu tant dans la convention d'Aarhus que dans la directive 2003/4* ». [Or. 16]
55. La partie appelante s'appuie par ailleurs sur les affaires jointes Suède e.a./API et Commission, C-514/07 P, C-528/07 P et C-532/07 P, EU:C:2009:592 (ci-après l'« arrêt API »). Dans ces affaires, la Commission s'était opposée à l'accès à des dossiers juridiques relatifs à des procédures en cours et clôturées sur le fondement de l'article 4, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux

documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (ci-après le « **règlement 1049/2001** »). L'article 4, paragraphe 2, du règlement 1049/2001 dispose : « *Les institutions refusent l'accès à un document dans le cas où sa divulgation porterait atteinte à la protection [...] des procédures juridictionnelles et des avis juridiques* ». En ce qui concerne la seconde catégorie (celle pour laquelle l'accès a été refusé au motif que, bien que les procédures soient clôturées, elles étaient liées à des procédures pendantes), la Cour a jugé (point 131) que ce principe ne pouvait pas s'appliquer à des procédures clôturées car « *il n'y a plus lieu de présumer que la divulgation des mémoires porte atteinte à l'activité juridictionnelle de la Cour, dès lors que cette activité est, après la clôture de la procédure, terminée* ». Cela faisait suite aux conclusions dans cette affaire de l'avocat général (EU:C:2009:592, paragraphe 31) selon lesquelles, « *[u]ne fois que l'affaire est close, cependant, la question est beaucoup plus facile à trancher. La réponse à la question fondamentale, à savoir si la divulgation des documents porterait atteinte à l'intégrité de la procédure juridictionnelle, est sans aucun doute "Non". La Cour a déjà pu examiner les actes des parties, délibérer et parvenir à une décision ; la procédure juridictionnelle est close et ne peut donc plus être affectée par la publication des mémoires des parties* ». L'arrêt rendu par la Cour de justice dans l'affaire Commission/Breyer, C-213/15 P, EU:C:2017:563, réaffirme de manière non équivoque les principes énoncés dans l'arrêt API.

56. La partie appelante fait référence au fait que la CJUE elle-même est soumise au règlement (CE) n° 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière (ci-après le « **règlement 1367/2006** », le « **règlement Aarhus** ») et a observé, lors de l'audience dans l'affaire au principal, que, faute de s'être référées aux effets du règlement Aarhus dans la discussion relative au règlement 1049/2001, les observations écrites de la partie défenderesse et de la première partie intervenante ne reflètent pas fidèlement la situation juridique au regard de l'accès aux documents des institutions de l'Union en vertu de l'ordre juridique de l'Union. [Or. 17]
57. Enfin, la partie appelante soutient que, en tout état de cause, l'article 65 de la loi de 1926 est susceptible d'être interprété d'une manière cohérente avec la décision de la Cour de justice dans l'affaire Flachglas puisqu'il reste muet sur le champ d'application dans le temps du contrôle judiciaire. Si tel n'est pas le cas, son application doit être écartée [arrêt du 4 décembre 2018, Minister for Justice and Equality et Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979].
58. La partie appelante conclut que retenir des dossiers judiciaires après qu'une décision définitive a été prise et que les délais de recours ont expiré ne peut être qualifié d'exercice de « *pouvoirs judiciaires* » au sens de l'article Article 2, point 2, de la directive.

III. Argumentation de la partie défenderesse et de la première partie intervenante

59. La partie défenderesse et la première partie intervenante admettent aussi que la notion de « *pouvoirs judiciaires* » constitue une notion autonome du droit de l'Union.
60. Cependant, elles font valoir qu'il est néanmoins nécessaire de tenir compte du « *contexte juridique et constitutionnel* » pertinent défini par le droit national pour déterminer si l'activité en cause relève de la notion autonome de « *pouvoirs judiciaires* » en vertu du droit de l'Union (se référant aux conclusions dans l'affaire Flachglas, C-204/09, EU:C:2011:413, point 62 et à l'arrêt Fish Legal et Shirley, C-279/12, EU:C:2013:853, point 48).
61. La partie défenderesse et la première partie intervenante attirent l'attention de la High Court sur le « *Guide d'application de la convention d'Aarhus* » qui énonce que la définition de la notion d'« *autorité publique* » ne couvre pas les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires. Même si ce guide n'a pas de force obligatoire, il peut être considéré comme un document explicatif (arrêt Fish Legal, point 38)
62. La partie défenderesse et la première partie intervenante observent également que, en vertu du droit de l'Union, le contrôle sur l'accès aux dossiers judiciaires après que les décisions définitives ont été prises et que les délais pour exercer des voies de recours ont expiré est reconnu comme constituant l'exercice de « *pouvoirs judiciaires* ». A cet égard, elles s'appuient sur ce qui suit : **[Or. 18]**
- (1) Les juridictions de l'Union n'étaient pas soumises au droit d'accès aux documents visé à l'article 255 du traité CE et au règlement correspondant 1049/2001 ;
 - (2) Ainsi que cela a été relevé dans l'arrêt [API], la CJUE ne fait pas partie des institutions liées par l'article 255 du traité CE « *précisément au regard de la nature de l'activité juridictionnelle qu'elle doit exercer* » (point 82) ;
 - (3) Les juridictions de l'Union ne sont désormais soumises au droit d'accès que « *lorsqu'elles exercent des fonctions administratives* » en vertu de l'article 15, paragraphe 3, du TFUE ;
 - (4) L'article 23, paragraphe 1, sous f), du règlement général de protection des données (règlement 2016/679) prévoit que le droit de l'Union ou le droit de l'État membre auquel le responsable du traitement ou le sous-traitant est soumis peuvent, par la voie de mesures législatives, limiter la portée des obligations et des droits prévus par le règlement :

« lorsqu'une telle limitation respecte l'essence des libertés et droits fondamentaux et qu'elle constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir : [...] f) la

protection de l'indépendance de la justice et des procédures judiciaires ».

- (5) Ainsi que l'a jugé l'arrêt Commission/Breyer, EU:C:2017:563 (au point 45), « *ni le statut de la Cour de justice de l'Union européenne ni les règlements de procédure des juridictions de l'Union ne prévoient de droit d'accès des tiers aux mémoires déposés dans le cadre de procédures juridictionnelles* »,
- (6) Entre-temps, l'article 38, paragraphe 2, du règlement de procédure du Tribunal prévoit que, « *[a]ucune tierce personne, privée ou publique, ne peut accéder au dossier d'une affaire sans autorisation expresse du président du Tribunal, les parties entendues* ».
- (7) Si le règlement 1367/2006 s'applique à la CJUE, il ne va pas au-delà de l'article 15, paragraphe 3, du TFEU, dans la mesure où la CJUE n'est soumise au règlement 1367/2006 qu'en ce qui concerne ses fonctions administratives. [Or. 19]
63. Il est également pris appui sur la notion d'indépendance de la justice en droit de l'Union. La CJUE s'est référée (dans l'arrêt LM, C-216/18, EU:C:2018:586, point 63) à ce qu'elle décrit comme l'aspect « *d'ordre externe* » de l'indépendance qui englobe l'exigence que « *l'instance concernée exerce ses fonctions en toute autonomie* » et :
- « sans être soumise à aucun lien hiérarchique ou de subordination à l'égard de quiconque et sans recevoir d'ordres ou d'instructions de quelque origine que ce soit, étant ainsi protégée contre les interventions ou les pressions extérieures susceptibles de porter atteinte à l'indépendance de jugement de ses membres et d'influencer leurs décisions ».*
64. La partie défenderesse et la première partie intervenante se réfèrent également à la distinction faite [dans ses conclusions] dans l'affaire Flachglas par l'avocat Sharpston entre exercice fonctionnel et exercice structurel des pouvoirs législatifs ou judiciaires.
65. A cet égard, dans l'arrêt Flachglas, la CJEU a jugé (au point 49) qu'une « *interprétation fonctionnelle* » de l'expression « *organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs [...] législatifs* » était requise. Cela signifiait que, bien que les ministères en cause dans l'affaire Flachglas ne soient pas structurellement [des organes] législatifs, ils étaient néanmoins en droit de bénéficier de la dérogation lorsqu'ils agissent fonctionnellement dans l'exercice de pouvoirs législatifs. En conséquence, CJEU a jugé que des ministères pouvaient être réputés agir dans l'exercice de « *pouvoirs législatifs* » « *dans la mesure où ils participent à la procédure législative* » (point 51) (en d'autres termes, la dérogation se limitait à un exercice effectif de pouvoirs législatifs).
66. En revanche, en ce qui concerne un organe structurellement législatif, l'avocat général a exposé dans l'affaire Flachglas qu'il ne devrait exister aucune limite

temporelle au regard de ses activités « législatives ». A cet égard, l’avocat général a observé (au point 73) :

« J’opposerai la situation de ces organes et celle d’autres organes qui, si l’on retient une définition structurelle, font partie du corps législatif lui-même. En ce qui concerne l’adoption de la législation et en ce qui concerne la législation adoptée, les organes qui font partie du corps législatif agissent exclusivement dans l’exercice de pouvoirs législatifs. [Or. 20]

Leur activité dans l’exercice de tels pouvoirs n’a ni début ni fin. La possibilité de les exclure de la définition d’“autorité publique” au sens de la directive n’est donc soumise à aucune limitation temporelle ».

67. La CJUE ne s’est pas penchée sur cette remarque de l’avocat général. La partie défenderesse et la première partie intervenante font néanmoins valoir que cette remarque suggère que, en ce qui concerne un organe agissant structurellement dans l’exercice de « *pouvoirs judiciaires* », il n’y aura pas de limitation temporelle à l’application de l’article 2, point 2.
68. Quant aux arguments de la partie appelante relatifs à la nécessité d’une interprétation large de la directive, la partie défenderesse et la première partie intervenante répondent que les objectifs de la directive ne peuvent être poursuivis qu’à l’intérieur de son champ d’application matériel ce qui exclut des activités exécutées dans l’exercice de « *pouvoirs judiciaires* ».
69. Elles soutiennent également que l’approche de la partie appelante ne prend pas en considération l’objectif de la dérogation liée à l’exercice de « *pouvoirs judiciaires* » visé à l’article 2, point 2, lui-même, notamment, le bon déroulement des procédures judiciaires.
70. La partie défenderesse et la première partie intervenante concluent que le contrôle sur l’accès aux dossiers judiciaires après que les décisions définitives ont été prises et que les délais pour exercer des voies de recours ont expiré constitue l’exercice de « *pouvoirs judiciaires* » au sens de l’article 2, point 2, de la directive et en vertu du droit national.

Exposé des motifs qui ont incité la juridiction de renvoi à saisir la Cour de justice à titre préjudiciel de cette affaire

71. Pour autant que l’on puisse en juger, la question de l’étendue de la dérogation liée à l’exercice de pouvoirs judiciaires prévue à l’article 2, point 2, de la directive n’a jamais été examinée par la Cour de justice ou par les juridictions d’autres États membres. Selon les termes employés dans l’arrêt CILFIT, 283/81, EU:C:1982:335, à cet égard, l’application du droit de l’Union ne s’impose pas avec une telle évidence qu’elle ne laisse place à aucun doute raisonnable sur la manière de résoudre la question posée. Il apparaît opportun et nécessaire, au regard d’une interprétation uniforme et cohérente du droit de l’Union et afin de

trancher l'affaire au principal, **[Or. 21]** de saisir la Cour de justice afin d'identifier la portée de la dérogation liée à l'exercice de pouvoirs judiciaires. **[Or. 22]**

[Or. 23] [OMISSIS]

[OMISSIS] [liste des annexes]

[OMISSIS] [Date et noms des juges]

[Or. 1] [OMISSIS]

[OMISSIS] **[Or. 2]**

[OMISSIS] **[Or. 3]**

[OMISSIS] [Intitulé de l'affaire/noms des parties, conclusions de la partie appelante, formalités procédurales irlandaises] **[Or. 4]**

[OMISSIS] [Réitération de la décision de renvoi et question posée]

[OMISSIS] [Représentants légaux des parties]

DOCUMENT D'APPAL