

**Affaire C-707/22**

**Demande de décision préjudicielle**

**Date de dépôt :**

17 novembre 2022

**Juridiction de renvoi :**

Raad van State (Pays-Bas)

**Date de la décision de renvoi :**

16 novembre 2022

**Parties requérantes :**

Minister van Infrastructuur en Waterstaat

**Partie défenderesse :**

AVROTROS

---

**Raad van State (Conseil d'État, Pays-Bas)**

[OMISSIS]

Date du prononcé : 16 novembre 2022

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

(section du contentieux administratif)

Décision de renvoi rendue [OMISSIS] dans le cadre des appels interjetés par :

1. le minister van Infrastructuur en Waterstaat (ministre des Infrastructures et de la Gestion de l'eau ; ci-après le « ministre »),
2. l'association AVROTROS, [OMISSIS]

parties appelantes,

contre les jugements du rechtbank Midden-Nederland (tribunal des Pays-Bas du Centre, Pays-Bas) des 30 septembre 2021 et 2 décembre 2021 dans les affaires n° 18/4756, 19/2374 et 19/3460 dans le litige opposant :

AVROTROS

et

le ministre

Le déroulement de la procédure

[Antécédents procéduraux]

[OMISSIS]

Les motifs

**Éclaircissements préalables**

- 1 La présente décision de renvoi s'inscrit dans le prolongement de la demande de décision préjudicielle de l'Afdeling (section [du contentieux administratif] du Conseil d'État ; ci-après le « Conseil d'État ») du 29 juin 2022, enregistrée à la Cour sous le numéro d'affaire C-451/22. Dans la présente affaire également, la question qui se pose est celle de savoir dans quelle mesure un média d'informations peut recevoir, au titre d'un régime national de divulgation, des informations d'une banque de données établie en application du [règlement UE n° 376/2014 du Parlement européen et du Conseil, du 3 avril 2014, concernant les comptes rendus, l'analyse et le suivi d'événements dans l'aviation civile, modifiant le règlement (UE) n° 996/2010 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2003/42/CE du Parlement européen et du Conseil et les règlements de la Commission (CE) n° 1321/2007 et (CE) n° 1330/2007 (ci-après le « règlement n° 376/2014 »)], et, dans l'affirmative, sous quelle forme. Elle se différencie de la décision de renvoi du 29 juin 2022 en ce que le ministre entend ne pas divulguer des informations agrégées.

[OMISSIS] [Table des matières]

**Introduction**

- 2 À la suite d'un rapport critique de l'Onderzoeksraad voor Veiligheid (Bureau néerlandais de la sécurité) du 6 avril 2017, le programme d'information et d'actualité EenVandaag du diffuseur public AVROTROS enquête sur la sécurité du trafic aérien à l'aéroport de Schiphol. Dans sa demande au titre de la [Wet houdende regelen betreffende de openbaarheid van bestuur (loi portant les règles relatives à la publicité de l'administration) du 31 octobre 1991, dite « Wet openbaarheid van bestuur » (loi sur la publicité de l'administration, ci-après la « Wob »)], du 15 février 2018, AVROTROS a demandé les documents qui s'y rapportent, couvrant la période « du 1<sup>er</sup> janvier 2016 à aujourd'hui ex nunc ». Lors

de discussions en mars 2018, AVROTROS a restreint sa demande à la période du 1<sup>er</sup> janvier 2017 au 15 février 2018.

### **Processus décisionnel**

- 3 À la suite de cette demande, le ministre a effectué une recherche et a trouvé de nombreux documents. Compte tenu du grand nombre de documents trouvés, le ministre a procédé par décisions partielles. La décision partielle I du 26 juin 2018 porte sur 118 documents de la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2017 au 15 février 2018. La décision partielle II du 3 décembre 2018 porte sur 2 351 documents de la période allant du 14 septembre 2017 au 15 février 2018. Et la décision partielle III du 19 mars 2019 porte sur 2 018 documents de la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2017 au 13 septembre 2017.

3.1. Le ministre a divulgué une partie de ces documents. Il a (partiellement) refusé de divulguer 4 164 documents. Les refus (partiels) sont notamment fondés sur l'effet *lex specialis* de l'article 59, paragraphe 5, de la Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid (loi sur le Bureau de la sécurité), sur l'article 10, paragraphe 2, partie introductive, et sous e) et/ou g) de la Wob, et/ou sur l'article 11, paragraphe 1, de la Wob.

Le ministre a refusé de divulguer un document, le document 75.4 visé par la décision partielle II, en raison de l'effet *lex specialis* du règlement n° 376/2014. Le ministre a également refusé de divulguer ce document sur le fondement de l'article 10, paragraphe 2, sous e) et g), de la Wob.

Au stade de la réclamation, le ministre a confirmé les rejets de la demande d'AVROTROS.

### **Appréciation du rechtbank (tribunal)**

- 4 Dans les motifs supplémentaires qu'elle a présentés le 23 juillet 2020 et le document complémentaire du 7 mai 2021, AVROTROS a recentré son recours sur environ 70 documents, dont le document 75.4.

Dans l'arrêt interlocutoire du 30 septembre 2021, le rechtbank (tribunal) a jugé que les trois décisions rendues sur réclamation, des 5 novembre 2018, 7 mai 2019 et 23 juillet 2019, étaient insuffisamment motivées en ce qui concerne 22 documents. Au considérant 22 de l'arrêt interlocutoire, le rechtbank (tribunal) a estimé, en ce qui concerne le document 75.4, qu'il n'était pas possible de distinguer les informations qui, selon le ministre, relevaient du règlement n° 376/2014 et celles qui relevaient de l'article 10, paragraphe 2, partie introductive, et sous g) de la Wob. Le rechtbank (tribunal) a donné au ministre la possibilité de remédier à ces manquements dans un délai de six semaines. Le ministre ne l'a pas fait dans le délai. Dans son arrêt définitif, le rechtbank (tribunal) a dès lors annulé les trois décisions rendues sur réclamation, révoqué les trois décisions partielles du 26 juin 2018, du 3 décembre 2018 et du 19 mars 2019,

ordonné au ministre de divulguer les documents et passages visés, dont le document 75.4, et décidé que ses jugements remplacent les décisions attaquées annulées.

## **Appels**

### *Sur l'étendue du litige : le document 75.4*

- 5 Le ministre a fait appel du jugement interlocutoire et du jugement définitif. Cette affaire est enregistrée auprès du Conseil d'État sous le numéro d'affaire 202200517/1/A3. Le Conseil d'État a séparé la présente affaire, dans la mesure où elle concerne le document 75.4, de l'affaire 202200517/1/A3. Le présent arrêt, rendu dans l'affaire 202200517/3/A3, porte donc uniquement sur le document 75.4 de la décision partielle II.

Le document 75.4 est un rapport au format Powerpoint intitulé « VpS report for Steering Committee » de la Safety Platform Schiphol et daté de novembre 2017. Ce rapport a été imprimé en format A4 et compte 22 pages. Suite à la décision du rechtbank (tribunal), le ministre en a divulgué neuf pages dans leur intégralité. Il ne veut pas divulguer les treize autres pages – à savoir les pages 1 (date exacte sous le titre du document), 2 (toutes les informations sauf le texte « VPS Dashboard »), 3, 4, 7, 8, 11, 12, 15, 18, 19, 20 et 21. Le présent appel tend à déterminer si le refus du ministre de divulguer ces douze pages est justifié.

### *Le point de vue du ministre*

- 6 Dans la mesure où il concerne le document 75.4, le recours en appel du ministre porte, selon ce dernier, sur le fait que le rechtbank (tribunal) n'a pas admis que l'article 15, paragraphe 1, du règlement n° 376/2014 est applicable aux treize pages concernées. Il s'agit d'une réglementation spéciale qui, sur le fondement de l'article 2 de la Wob, prévaut en tant que *lex specialis*. Selon le ministre, la Wob ne s'applique donc pas à ces treize pages du document 75.4. Le ministre fait également référence à l'exposé des motifs des modifications apportées à la Wet luchtvaart (loi sur l'aviation) afin de mettre en œuvre le règlement n° 376/2014. La confidentialité et la protection y sont considérées comme des conditions essentielles à la mise à disposition des informations communiquées. Le seul fait qu'il n'ait pas fait usage en temps utile de la possibilité que lui avait offerte le rechtbank (tribunal) de remédier aux manquements ne saurait, selon le ministre, justifier la méconnaissance de cette réglementation spéciale en vertu de laquelle la divulgation n'est pas autorisée.

### *Le point de vue d'AVROTROS*

- 7 AVROTROS a introduit un appel incident. Son recours est dirigé contre l'appréciation du rechtbank (tribunal) figurant aux points 3 à 5 de la décision interlocutoire. Le rechtbank (tribunal) n'a pas fait droit à l'argument tiré de

l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après la « CEDH ») invoqué par AVROTOS. Suite à l'appel du ministre, AVROTOS a présenté un mémoire. Elle y fait valoir que, comme le ministre l'a également indiqué dans sa décision du 3 décembre 2018, il s'agit d'informations agrégées relatives à des incidents, qui ont été collectées par les parties intéressées. AVROTOS soutient que l'article 15, paragraphe 1, du règlement n° 376/2014 n'est pas applicable dès lors que les informations agrégées ne portent pas sur des particularités ou des détails. Elle souligne que le préambule du règlement n° 376/2014 encourage précisément à divulguer ce type d'informations agrégées. Selon AVROTOS, ces informations permettent de mieux comprendre la sécurité aérienne à l'aéroport de Schiphol et dans ses environs et le public a le droit d'en prendre connaissance.

*Sur le lien avec les questions préjudicielles dans l'affaire C-451/22*

8 Cette affaire est liée à la décision de renvoi du 29 juin 2022 [OMISSIS]. Dans cette affaire, le Conseil d'État a demandé à la Cour de statuer à titre préjudiciel sur un certain nombre de questions concernant l'effet dit de *lex specialis* de la Wet luchtvaart (loi sur l'aviation) et du règlement n° 376/2014. [OMISSIS]

9 [OMISSIS]

*Le cadre juridique applicable*

10 En ce qui concerne le cadre juridique applicable, le Conseil d'État renvoie tout d'abord au cadre juridique tel qu'il est exposé après le considérant 9 de la décision de renvoi du 29 juin 2022. À cela, le Conseil d'État ajoute :

– le règlement n° 376/2014

Considérant 32

« Le grand public devrait disposer d'informations générales agrégées sur le niveau de la sécurité aérienne dans les États membres et dans l'Union. Ces informations devraient concerner, en particulier, les tendances et les analyses résultant de la mise en œuvre du présent règlement par les États membres, ainsi que des données sur le contenu du répertoire central européen sous une forme agrégée, et peuvent être fournies par la publication d'indicateurs de performance en matière de sécurité ».

Article 13 (analyse et suivi des événements au niveau national)

« 1. à 10. [...] »

11. Afin d'informer le public sur le niveau de la sécurité dans l'aviation civile, chaque État membre publie, au moins une fois par an, un rapport sur la sécurité. Le rapport sur la sécurité :

a) contient des informations agrégées et anonymisées sur le type d'événements et des informations relatives à la sécurité aérienne notifiées par l'intermédiaire de son système national de comptes rendus obligatoires et volontaires ;

b) identifie les tendances ;

c) identifie les mesures qu'il a prises.

12. Les États membres peuvent également publier des comptes rendus d'événements anonymisés et des résultats d'analyses des risques. »

*Ce qui donne lieu aux questions préjudicielles*

11 [OMISSIS]

11.1. Tout comme dans l'affaire ayant donné lieu à la décision de renvoi du 29 juin 2022, les questions qui se posent au Conseil d'État sont celles de savoir si la Wet luchtvaart (loi sur l'aviation) est élaborée de telle sorte que, en tant que loi au sens formel, elle déroge à la Wob et si elle met en œuvre le règlement n° 376/2014, qui est directement applicable. Comme dans cette affaire [antérieure], le Conseil d'État se demande si le règlement n° 376/2014 exige que toutes les données relatives aux événements restent confidentielles.

11.2. La présente affaire pose, elle aussi, la question de savoir ce qu'il faut entendre par « renseignements sur les événements » au sens de l'article 15, paragraphe 1, du règlement n° 376/2014.

Le Conseil d'État a pris connaissance des treize pages du document 75.4 encore confidentielles. Il ne transmet pas à la Cour le document tel que le ministre l'a présenté en application de l'article 8:29 de l'Awb [Algemene wet bestuursrecht (loi générale sur le droit administratif)] parce que la Cour ne connaît pas de régime de confidentialité. Le Conseil d'État peut toutefois décrire du mieux qu'il peut le contenu des informations confidentielles reprises sur les treize pages concernées sans fournir d'informations spécifiques. Le document 75.4, tel que fourni par le ministre avec les informations divulguées, figure par ailleurs dans le dossier transmis à la Cour avec la présente décision de renvoi.

Les passages masqués sont principalement constitués de titres, de sous-titres et de graphiques concernant des incidents survenus à l'aéroport de Schiphol. Les titres et sous-titres des graphiques sont tous de nature très générale. Les graphiques portent, pour la plupart, sur des totaux d'incidents présentés en fonction du temps, vraisemblablement dans le but d'analyser les évolutions. Les graphiques ne mentionnent pas de dates spécifiques ; dans les cas où les graphiques sont présentés en fonction du temps, il s'agit principalement de mois et parfois de trimestres. Par ailleurs aucune donnée à caractère personnel n'est mentionnée. Des noms de sociétés du secteur de l'aviation figurent en pages 3, 7 et 19. On peut déduire des graphiques des pages 3 et 7 le nombre d'incidents enregistrés par entreprise au cours d'une année. La position provisoire du Conseil d'État est que

les informations contenues dans les graphiques pourraient être considérées comme des « informations agrégées ».

11.3. Compte tenu de la teneur susmentionnée des passages masqués, la question qui se pose au Conseil d'État est celle de savoir quels sont les éléments des informations agrégées pertinents pour déterminer s'il s'agit de renseignements sur les événements et comment en assurer adéquatement la confidentialité. Il s'agit peut-être d'empêcher qu'un événement spécifique puisse être retracé à partir d'une combinaison d'éléments, ce qui expliquerait que les données doivent rester confidentielles. Le Conseil d'État se demande si, dans un cas comme celui-ci, il était permis de refuser de divulguer toutes les informations masquées en s'appuyant sur le règlement n° 376/2014 au motif qu'il s'agirait de renseignements sur les événements. Il est difficile d'imaginer que l'on puisse déduire des informations agrégées un incident concret et donc un renseignement sur un événement. Le Conseil d'État relève qu'il découle du considérant 32 que le grand public doit recevoir des informations générales agrégées sur le niveau de sécurité aérienne dans les États membres. Il comprend l'article 13, paragraphe 11, du règlement n° 376/2014 en ce sens qu'il impose à l'État membre une obligation d'information minimale. Cette disposition n'empêche pas un État membre de divulguer plus fréquemment au public des informations sur les événements. L'article 13, paragraphe 11, du règlement n° 376/2014 ne semble pas non plus s'opposer à ce que l'État membre divulgue des informations agrégées à la demande d'un programme d'information et d'actualité tel qu'AVROTROS, d'autant plus que, selon le Conseil d'État, ce diffuseur, en tant qu'organe de presse, peut tirer de l'article 10 de la CEDH un droit à accéder à des informations des autorités publiques. En revanche, le Conseil d'État estime qu'il est concevable qu'un élément des informations agrégées, tel qu'un nom de société, puisse entrer dans le champ d'application de l'article 15, paragraphe 1, du règlement n° 376/2014 et soit donc masqué comme l'a fait le ministre. Cela est également conforme à la logique de l'article 13, paragraphe 12, du règlement n° 376/2014, en vertu duquel les États membres peuvent également publier des comptes rendus d'événements anonymisés. Le Conseil d'État se demande toutefois si cela est correct et si les autres informations agrégées peuvent être divulguées. Comme il est également indiqué au point 10.4 de la décision de renvoi du 29 juin 2022, la portée exacte de la notion de « renseignements sur les événements » n'est pas claire. Ce qu'il faut entendre par « confidentialité [adéquate] » en ce qui concerne les informations agrégées n'apparaît pas non plus clairement.

11.4. Enfin, le Conseil d'État estime également qu'en l'espèce, comme au point 10.7 de la décision de renvoi du 29 juin 2022, il peut être considéré que l'article 15, paragraphe 1, du règlement n° 376/2014 s'oppose au régime contenu aux articles 7.1 et 7.2 de la Wet luchtvaart. Dans cette affaire, le régime de la Wet luchtvaart qui déroge au Wob n'est pas applicable et la question qui se pose est celle de savoir si, au moment pertinent, le ministre a commis une erreur en n'évaluant au regard du Wob. Dans la présente affaire également se pose la question de savoir si l'autorité nationale compétente [est] autorisée à appliquer un régime national général de divulgation.

11.5. Le Conseil d'État estime donc qu'il y a lieu de réitérer les questions préjudicielles suivantes de la décision de renvoi du 29 juin 2022 :

**1. Que faut-il entendre par « renseignements sur les événements » et « confidentialité » au sens de l'article 15, paragraphe 1, du règlement n° 376/2014 et au regard de la liberté d'expression et d'information inscrite à l'article 11 de la Charte et à l'article 10 de la CEDH ?**

**2. Au regard de la liberté d'expression et d'information inscrite à l'article 11 de la Charte et à l'article 10 de la CEDH, l'article 15, paragraphe 1, du règlement n° 376/2014 doit-il être interprété en ce sens qu'il est compatible avec une règle nationale telle que celle en cause dans l'affaire au principal, en vertu de laquelle aucune information reçue à la suite d'événements notifiés ne peut être rendue publique ?**

**3. Si la deuxième question appelle une réponse négative, l'autorité nationale compétente peut-elle appliquer un régime général national de divulgation au titre duquel les informations ne sont pas divulguées dans la mesure où leur communication ne saurait l'emporter sur les intérêts qu'impliquent, par exemple, les relations avec d'autres États et avec des organisations internationales, l'inspection, le contrôle et la surveillance par des autorités administratives, le respect de la vie privée et le fait d'éviter d'avantager ou de désavantager de manière disproportionnée des personnes physiques et morales ?**

11.6. Par ailleurs, le Conseil d'État estime qu'il y a lieu de poser les deux questions préjudicielles supplémentaires suivantes.

**1. En complément à la question 1 de la décision de renvoi du 29 juin 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1814, C-451/22 : Les informations agrégées relèvent-elles des « renseignements sur les événements » visés à l'article 15, paragraphe 1, du règlement n° 376/2014 ?**

**2. En complément à la question 2 de la même décision de renvoi : Cela vaut-il également pour les données agrégées relatives aux événements notifiés ?**

**Jonction à l'affaire C-451/22**

12 Dans un souci de cohérence avec l'affaire C-451/22 déjà pendante, le Conseil d'État demandera à la Cour d'y joindre l'affaire 202200517/3/A3.

[OMISSIS]

13 [OMISSIS]

Décision

Le Raad van State (Conseil d'État), section du contentieux administratif :

- I. demande à la Cour de joindre la présente affaire 202200517/3/A3 à l'affaire C-451/22 ;
- II. demande à la Cour de se prononcer à titre préjudiciel sur les questions suivantes :

**1a. Que faut-il entendre par « renseignements sur les événements » et « confidentialité » au sens de l'article 15, paragraphe 1, du règlement n° 376/2014 et au regard de la liberté d'expression et d'information inscrite à l'article 11 de la Charte et à l'article 10 de la CEDH ?**

**1b. Les informations agrégées relèvent-elles des « renseignements sur les événements » visés à l'article 15, paragraphe 1, du règlement n° 376/2014 ?**

**2a. Au regard de la liberté d'expression et d'information inscrite à l'article 11 de la Charte et à l'article 10 de la CEDH, l'article 15, paragraphe 1, du règlement n° 376/2014 doit-il être interprété en ce sens qu'il est compatible avec une règle nationale telle que celle en cause dans l'affaire au principal, en vertu de laquelle aucune information reçue à la suite d'événements notifiés ne peut être rendue publique ?**

**2b. Cela vaut-il également pour les données agrégées relatives aux événements notifiés ?**

**3. Si les questions 2a et 2b appellent une réponse négative, l'autorité nationale compétente peut-elle appliquer un régime général national de divulgation au titre duquel les informations ne sont pas divulguées dans la mesure où leur communication ne saurait l'emporter sur les intérêts qu'impliquent, par exemple, les relations avec d'autres États et avec des organisations internationales, l'inspection, le contrôle et la surveillance par des autorités administratives, le respect de la vie privée et le fait d'éviter d'avantager ou de désavantager de manière disproportionnée des personnes physiques et morales ?**

[OMISSIS]

[formule finale]

[OMISSIS]