

**Affaire C-451/22**

**Demande de décision préjudicielle**

**Date de dépôt :**

7 juillet 2022

**Juridiction de renvoi :**

Raad van State (Pays-Bas)

**Date de la décision de renvoi :**

29 juin 2022

**Parties appelantes :**

RTL Nederland BV

RTL Nieuws BV

---

**RAAD VAN STATE** (Conseil d'État, Pays-Bas ; ci-après le « Raad »)

[OMISSIS]

Date de la décision de renvoi : le 29 juin 2022

AFDELING BESTUURSPRAAK

(section du contentieux administratif)

Décision de renvoi rendue dans le cadre de l'appel formé par :

RTL Nederland B.V. et RTL Nieuws B.V., [OMISSIS] (ci-après, conjointement, [OMISSIS] les « sociétés RTL »),

appelantes,

contre le jugement du rechtbank Midden-Nederland (tribunal des Pays-Bas du Centre, Pays-Bas ; ci-après le « rechtbank ») du 7 novembre 2019 dans l'affaire n° 18/4363 concernant le litige opposant :

les sociétés RTL

et

le minister van Infrastructuur en Waterstaat (ministre de l'Infrastructure et de la Gestion de l'eau ; ci-après le « Ministre »).

### Le déroulement de la procédure

[OMISSIS : antécédents procéduraux]

### Les motifs

#### **Éclaircissements préalables**

- 1 La présente décision de renvoi porte sur l'interprétation 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 »). La question qui se pose est 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 n° 376/2014, et, dans l'affirmative, sous quelle forme.

[OMISSIS : aperçu du contenu de la présente décision de renvoi]

#### **Introduction**

- 2 Par lettre du 10 janvier 2018, les sociétés RTL ont demandé au minister van Justitie en Veiligheid (ministre de la Justice et de la Sécurité), 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 »)], divers documents concernant la destruction de l'appareil effectuant le vol MH17 abattu au-dessus de l'est de l'Ukraine le 17 juillet 2014, parmi lesquels ceux qui importent pour la présente affaire [à savoir] « tous les comptes rendus enregistrés dans l'ECCAIRS de l'année 2014 concernant l'Ukraine ». « ECCAIRS » est l'acronyme utilisé pour désigner le centre européen de coordination des systèmes de notification des incidents d'aviation (European Coordination Centre for Accident and Incident Reporting Systems). Comme elles l'ont expliqué lors de l'audience, les sociétés RTL souhaitent être informées de ce que savaient les autorités néerlandaises concernant les événements afférents à la catastrophe du vol MH17.

Le Raad comprend le fonctionnement du système « ECCAIRS » comme suit. L'ECCAIRS consiste en un ensemble de bases de données où sont enregistrés les informations et comptes rendus relatifs aux incidents ou événements survenus

dans l'aviation civile. En application du règlement n° 376/2014, chaque pays dans l'Union européenne doit disposer de son propre service d'analyse. Aux Pays-Bas, c'est l'Analysebureau Luchtvaartvoorvallen (service d'analyse des événements dans l'aviation) – un service qui fait partie de l'Inspectie Leef[omgeving] en Transport (inspection du cadre de vie et des transports, ci-après l'« ILT ») – qui recueille les comptes rendus de tous les incidents survenus dans l'aviation aux Pays-Bas et qui les enregistre dans une base de données nationale. Tous les États membres doivent transférer les informations enregistrées dans leur base de données nationale au répertoire central européen. C'est dans celui-ci que sont stockés tous les comptes rendus d'événements qui ont été collectés dans l'Union.

2.1. La [Wet houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang (loi portant les règles relatives à l'accessibilité des informations d'intérêt public) du 25 octobre 2021 (Stb. 2021, n° 499), dite « Wet open overheid » (loi sur l'administration ouverte, ci-après la « Woo »)], telle que modifiée par la loi de modification de la Woo (Stb. 2021, n° 500), est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2022. Son article 10.1 prévoit que la Wob est abrogée. Toutefois, dans la présente affaire, c'est encore au regard de la Wob, telle qu'elle était applicable à l'époque de la décision [du Ministre] du 17 octobre 2018, que l'appréciation doit être effectuée.

### **La décision du Ministre et l'appréciation du rechtbank**

- 3 Le ministre de la Justice et de la Sécurité a transmis au Ministre la demande faite au titre de la Wob dans la mesure où elle se rapportait aux comptes rendus susmentionnés contenus dans l'ECCAIRS. À la suite de la demande, le Ministre a trouvé trois comptes rendus, que l'ILT avait reçus concernant l'espace aérien au-dessus de l'Ukraine dans le courant de l'année 2014 et qu'elle avait alors enregistrés dans (la base de données nationale de) l'ECCAIRS. Il n'a pas recherché les comptes rendus sur l'Ukraine qui ont été établis dans d'autres États membres. Le Ministre a rejeté la demande des sociétés RTL. Il a déclaré à cet égard, dans la décision du 17 avril 2018, qu'un régime spécial de divulgation était d'application pour ce qui concerne les informations demandées. Selon lui, compte tenu de l'article 10 du règlement n° 376/2014, les informations stockées dans l'ECCAIRS ne peuvent être communiquées qu'aux catégories de parties intéressées indiquées dans l'annexe II du règlement n° 376/2014. Ces catégories visent des personnes et organisations du secteur de la navigation aérienne ainsi que des personnes et organisations qui enquêtent sur la sécurité dans l'aviation. Les informations peuvent exclusivement être utilisées aux fins du maintien ou de l'amélioration de la sécurité aérienne.

Dans le cadre du recours administratif, le Ministre a confirmé le rejet de la demande. À la motivation du rejet, il a ajouté que l'article 7.2 de la [Wet van 18 juni 1992, houdende algemene regeling met betrekking tot het luchtverkeer (loi du 18 juin 1992 portant réglementation générale de la navigation aérienne, ci-après la « Wet Luchtvaart »)] faisait également obstacle à la communication des informations. Selon le Ministre, cet article 7.2 constitue une disposition au

caractère exhaustif qui écarte l'application de la Wob. Selon lui, il s'agissait d'ailleurs de deux et non pas de trois comptes rendus. Cette omission a été redressée dans la décision [du 17 octobre 2018] rendue sur le recours administratif.

- 4 Le rechtbank a déclaré le recours des sociétés RTL formé devant lui non fondé. Il a considéré que, aux comptes rendus « ECCAIRS », s'appliquait un régime de divulgation spécial qui déroge à la Wob, à savoir celui, encore en vigueur à l'époque pertinente, de l'article 7.2, paragraphe 1, de la Wet luchtvaart et de l'article 15 du règlement n° 376/2014. Selon le rechtbank, il ressort de l'exposé des motifs concernant l'article 7.2 de la Wet luchtvaart que cet article régit la confidentialité des informations notifiées et qu'il constitue de ce fait une *lex specialis* par rapport à la Wob. Les sociétés RTL n'ont pas non plus contesté qu'elles n'appartenaient pas au cercle des parties intéressées énumérées à l'annexe II du règlement n° 376/2014. Pour cette raison, la procédure de demande visée à l'article 10 du règlement n° 376/2014 ne leur est pas ouverte. En ce qui concerne la possibilité contenue à l'article 13, paragraphe 12, du règlement n° 376/2014 à laquelle elles ont fait référence, le rechtbank a considéré que cette disposition ne prévoyait pas de procédure de demande pour la fourniture d'informations anonymisées. Le rechtbank a considéré que l'article 10 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après la « CEDH »), que les sociétés RTL avait invoqué, n'est pas davantage opérant. En effet, en l'occurrence, l'ingérence est prévue par la loi. De surcroît, les sociétés RTL n'ont pas justifié à suffisance qu'il existait des circonstances très particulières qui rendraient l'ingérence injustifiée. Selon le rechtbank, il est insuffisant qu'elles soient des média journalistiques et qu'il s'agisse d'une question d'une grande importance sociale.

#### **Appréciation des points de désaccord qui ne concernent pas les questions préjudicielles**

- 5 [OMISSIS : appréciation d'aspects de droit procédural national qui sont sans intérêt pour la réponse aux questions]

[OMISSIS]

- 6 [OMISSIS]

#### *Étendue de la demande/ davantage de documents*

- 7 Le rechtbank a constaté que, dans le cadre du recours formé devant lui, les sociétés RTL ont limité la demande aux « comptes rendus relatifs à la situation sécuritaire dans l'espace aérien au-dessus de l'Ukraine, établis avant le 17 juillet 2014, y compris les comptes rendus stockés dans l'ECCAIRS ». Le rechtbank a expressément laissé ouverte la question de savoir si la demande au titre de la WOB couvrirait également la divulgation de documents administratifs de suivi

auxquels les comptes rendus « ECCAIRS » ont donné lieu, documents que les parties ont désignés par les termes « documents connexes » ou « traces documentaires » (ci-après « documents administratifs de suivi »). Dans la mesure où il y a lieu de considérer que de tels documents administratifs de suivi sont couverts par la demande et sont détenus par le Ministre, le même régime de divulgation leur est applicable. Il ne pouvait pas non plus communiquer ces informations.

7.1. Les sociétés RTL soutiennent que le Ministre a compris leur demande de manière trop restreinte. Elles visaient, dès le départ, à obtenir des documents concernant la sécurité aérienne afin de rechercher ce que les autorités néerlandaises savaient exactement à l'époque de la catastrophe du vol MH17. Elles affirment avoir rencontré des obstacles dans la formulation précise de la demande. Ainsi, ce n'est qu'à un stade ultérieur qu'elles ont eu connaissance du terme « ECCAIRS ». Elles étaient également intéressées par les comptes rendus d'autres pays ou, par exemple, de compagnies aériennes. De toute évidence, d'autres pays disposaient bien de plus d'informations et avaient décidé que leurs avions devaient éviter l'espace aérien de l'Ukraine. Elles entendaient aussi obtenir les documents administratifs de suivi se rapportant à ces comptes rendus. Dans la décision rendue sur le recours administratif, le Ministre a considéré, à tort, que des documents administratifs de suivi relatifs aux comptes rendus « ECCAIRS » ne tombaient pas sous la procédure. Par ailleurs, il n'a pas expliqué de façon plausible qu'il n'existait aucun document administratif de suivi. Le rechtbank ne s'est pas rendu compte qu'une nouvelle recherche aurait dû être effectuée.

7.2. Selon le Raad, les sociétés RTL soutiennent à juste titre que le rechtbank ne s'est pas rendu compte que le Ministre avait compris leur demande de manière trop limitée. Après qu'elles ont modifié leur demande initiale au titre de la Wob par lettre du 12 janvier 2018, la demande englobait cinq parties, parmi lesquelles : a) « les informations relatives à l'espace aérien au-dessus de l'Ukraine, y compris la Crimée, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014. Ces informations comprennent, entre autres, une centaine d'incidents dans l'espace aérien au-dessus de la Crimée, y compris le brouillage des communications avec le trafic aérien », et b) « tous les comptes rendus enregistrés dans l'ECCAIRS de l'année 2014 concernant l'Ukraine [ce qui passe par le ministère de l'Infrastructure et de l'Environnement, car concernant l'ILT] ». Eu égard à ces deux parties de la demande au titre de la Wob, qui, outre les comptes rendus, se rapporte à d'autres informations concernant l'espace aérien de l'Ukraine, les sociétés RTL ont demandé davantage de documents que les seuls « comptes rendus que l'ILT avait reçus et qu'elle a enregistrés dans l'ECCAIRS », que mentionne le Ministre dans la décision du 17 avril 2018. [OMISSIS]

[OMISSIS] Compte tenu de sa lecture restrictive de la demande, le Ministre n'a pas procédé à une recherche complète. Dans les questions préjudicielles à poser, le Raad prendra en considération la question de savoir si les autres informations à trouver sont susceptibles d'être divulguées, et ce sous quelle forme.

## Ce qui donne lieu aux questions préjudicielles

8 [OMISSIS]

### *Argumentation des sociétés RTL*

9 Les sociétés RTL soutiennent que le Ministre ne peut pas purement et simplement fonder le refus des informations sur la Wet luchtvaart et le règlement n° 376/2014 en tant que *lex specialis* par rapport à la Wob. Le règlement n° 376/2014 ne comporte pas une interdiction absolue de divulgation. Selon les sociétés RTL, le régime restrictif de divulgation de l'article 15 du règlement n° 376/2014 vise principalement la protection des notifiants et des personnes qui sont mentionnées dans les comptes rendus d'événements. C'est ce que les sociétés RTL déduisent du terme « renseignements », de l'interdiction d'utiliser les informations pour l'imputation de fautes ou de responsabilités, ainsi que du régime de protection de certaines personnes contenu à l'article 16 de ce règlement. Elles font valoir qu'elles souhaitent utiliser les informations demandées pour pouvoir contrôler les organismes de droit public. C'est ce qui ressort du fait qu'elles ont invité le *rechtbank* à prendre lui-même connaissance des informations et à se prononcer sur la question de savoir si, à la suite d'avertissements de problèmes de sécurité, le Royaume des Pays-Bas avait ou non adopté suffisamment de mesures et s'il les avait ou non adoptées suffisamment rapidement. Selon les sociétés RTL, elles satisfont ainsi à l'objectif visé à l'article 15, paragraphe 2, du règlement n° 376/2014, à savoir le maintien ou l'amélioration de la sécurité aérienne. En outre, la Wet luchtvaart pourrait être interprétée en ce sens qu'elle ne s'oppose pas à la demande de comptes rendus d'événements qui ont été anonymisés.

Selon les sociétés RTL, à supposer qu'il faille considérer que se pose un cas de *lex specialis*, il n'en irait alors ainsi que pour la version intégrale d'un document. Elles estiment qu'une fourniture limitée d'informations est dès lors encore possible. Elles soulignent à cet égard la lettre et l'esprit de l'article 7, paragraphe 1, sous c) et d), de la Wob. L'article 10 de la CEDH implique, lui aussi, que l'accès aux informations doit être accordé. En effet, il est question de circonstances particulières et d'un intérêt général important, parce qu'il s'agit en l'occurrence de l'affaire du vol MH17. Le *rechtbank* n'a pas examiné suffisamment ces aspects.

### *Le cadre juridique applicable*

#### Le droit international

– La CEDH

#### Article 10 (Liberté d'expression)

1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des

idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.

### Le droit de l'Union

– La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »)

#### Article 10 (Liberté de pensée, de conscience et de religion)

1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. Ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

2. Le droit à l'objection de conscience est reconnu selon les lois nationales qui en régissent l'exercice.

#### Article 11 (Liberté d'expression et d'information)

1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières.

2. La liberté des médias et leur pluralisme sont respectés.

– Le règlement n° 376/2014

#### Considérant 33

Le système de sécurité de l'aviation civile repose sur les retours d'expérience et les enseignements tirés des accidents et incidents. Les comptes rendus d'événements et l'utilisation des informations sur les événements aux fins d'améliorer la sécurité se fondent sur une relation de confiance entre le notifiant et l'entité responsable de la collecte et de l'évaluation des informations. Cela

requiert une stricte application des règles de confidentialité. La protection des informations relatives à la sécurité contre un usage inapproprié, et la limitation de l'accès au répertoire central européen aux seules parties intéressées participant à l'amélioration de la sécurité de l'aviation civile, ont pour finalité d'assurer la disponibilité permanente de ces informations, de sorte que des mesures préventives adéquates puissent être prises en temps utile et que la sécurité aérienne puisse être améliorée. Dans ce contexte, les informations sensibles relatives à la sécurité devraient être protégées de façon adéquate et leur collecte devrait être assurée en garantissant leur confidentialité, en protégeant leur source et en assurant la confiance du personnel de l'aviation civile dans les systèmes de comptes rendus d'événements. Il y a lieu de mettre en place des mesures appropriées afin de garantir la confidentialité des informations collectées par le biais des systèmes de comptes rendus d'événements, ainsi qu'un accès restreint au répertoire central européen. Les règles nationales sur la liberté de l'information devraient prendre en considération la nécessaire confidentialité de ces informations. Les informations collectées devraient être protégées adéquatement contre toute utilisation ou divulgation non autorisée. Elles devraient être utilisées exclusivement aux fins de maintenir ou d'améliorer le niveau de la sécurité aérienne, et non pour imputer une faute ou une responsabilité.

#### Considérant 45

Par ailleurs, la coopération entre les autorités chargées de la sécurité et les autorités judiciaires devrait être renforcée et formalisée au moyen d'accords préalables entre elles, qui devraient respecter l'équilibre entre les différents intérêts publics en jeu et qui devraient notamment couvrir, par exemple, l'accès aux comptes rendus d'événements stockés dans les bases de données nationales et leur utilisation.

#### Article 15 (Confidentialité et utilisation appropriée des informations)

1. Les États membres et les organisations, conformément à leur droit national, ainsi que l'Agence, prennent les mesures nécessaires pour garantir la confidentialité des renseignements sur les événements qu'ils reçoivent en vertu des articles 4, 5 et 10.

Chaque État membre, chaque organisation établie dans un État membre, ou l'Agence ne traite des données à caractère personnel que dans la mesure nécessaire aux fins du présent règlement et sans préjudice des actes juridiques nationaux transposant la directive 95/46/CE.

2. Sans préjudice des dispositions relatives à la protection des informations relatives à la sécurité contenues dans les articles 12, 14 et 15 du règlement (UE) n° 996/2010, les informations tirées des comptes rendus d'événements ne sont utilisées qu'aux fins pour lesquelles elles ont été collectées.

Les États membres, l'Agence et les organisations ne mettent pas à disposition ou n'utilisent pas les informations sur les événements :

- a) en vue de l'imputation de fautes ou de responsabilités ; ou
  - b) pour toute autre fin que le maintien ou l'amélioration de la sécurité aérienne.
3. La Commission, l'Agence et les autorités compétentes des États membres, lorsqu'elles s'acquittent de leurs obligations au titre de l'article 14 en rapport avec les informations contenues dans le répertoire central européen :
- a) veillent à la confidentialité des informations ; et
  - b) limitent l'utilisation des informations à ce qui est strictement nécessaire pour s'acquitter de leurs obligations en matière de sécurité, sans imputation de fautes ou de responsabilités ; à cet égard, les informations servent en particulier à la gestion des risques et à l'analyse des tendances en matière de sécurité qui peuvent conduire à des recommandations ou à des mesures de sécurité, destinées à remédier à des défaillances réelles ou potentielles en matière de sécurité.
4. Les États membres veillent à ce que leurs autorités compétentes visées à l'article 6, paragraphe 3, et leurs autorités judiciaires compétentes coopèrent dans le cadre d'accords administratifs préalables. Ces accords administratifs préalables visent à assurer un juste équilibre entre la nécessité d'une bonne administration de la justice, d'une part, et la nécessaire disponibilité permanente des informations relatives à la sécurité, d'autre part.

#### Article 16 (Protection des sources d'informations)

1. Aux fins du présent article, on entend par « données personnelles », notamment les noms ou adresses des personnes physiques.
2. Chaque organisation établie dans un État membre veille à ce que l'ensemble des données personnelles ne soit mis à la disposition des membres du personnel de cette organisation autres que les personnes désignées conformément à l'article 6, paragraphe 1, que si cela est absolument nécessaire pour enquêter sur des événements en vue d'améliorer la sécurité aérienne.
3. Chaque État membre veille à ce qu'aucune donnée personnelle ne soit jamais enregistrée dans la base de données nationale visée à l'article 6, paragraphe 6. Ces informations désidentifiées sont mises à la disposition de toutes les parties concernées, par exemple afin de leur permettre de s'acquitter de leurs obligations en matière d'amélioration de la sécurité aérienne.
4. L'Agence veille à ce qu'aucune donnée personnelle ne soit jamais enregistrée dans la base de données de l'Agence visée à l'article 6, paragraphe 8. Ces informations désidentifiées sont mises à la disposition de toutes les parties concernées, par exemple afin de leur permettre de s'acquitter de leurs obligations en matière d'amélioration de la sécurité aérienne.

5. Il n'est pas fait obstacle à l'adoption, par les États membres et l'Agence, de toute mesure nécessaire au maintien ou à l'amélioration de la sécurité aérienne.

6. Sans préjudice du droit pénal national applicable, les États membres s'abstiennent d'intenter des actions en ce qui concerne les infractions à la loi non préméditées ou commises par inadvertance, qu'ils viendraient à connaître seulement parce qu'elles ont été notifiées en application des articles 4 et 5.

Le premier alinéa ne s'applique pas dans les cas visés au paragraphe 10. Les États membres peuvent maintenir ou adopter des mesures visant à renforcer la protection des notifiants ou des personnes mentionnées dans les comptes rendus d'événements. Les États membres peuvent en particulier appliquer cette règle sans les exceptions visées au paragraphe 10.

7. En cas d'éventuelle procédure disciplinaire ou administrative instituée en vertu du droit national, les informations contenues dans les comptes rendus d'événements ne sont pas utilisées contre :

- a) les notifiants ; ou
- b) les personnes mentionnées dans les comptes rendus d'événements.

Le premier alinéa ne s'applique pas dans les cas visés au paragraphe 10.

Les États membres peuvent maintenir ou adopter des mesures visant à renforcer la protection des notifiants ou des personnes mentionnées dans les comptes rendus d'événements. Les États membres peuvent en particulier étendre cette protection aux procédures civiles ou pénales.

8. Les États membres peuvent adopter ou maintenir en vigueur des dispositions législatives garantissant aux notifiants ou aux personnes mentionnées dans les comptes rendus d'événements un niveau de protection supérieur à celui établi par le présent règlement.

[...]

#### Le droit national

- La Wet luchtvaart (telle qu'elle était applicable à l'époque pertinente)

#### Article 1.1

[1.] Aux fins de la présente loi et des dispositions adoptées sur son fondement, on entend par :

[...]

« événement » : tout type d'interruption, d'anomalie ou de défaillance opérationnelles, ou autre circonstance inhabituelle, ayant eu, ou susceptible

d'avoir eu une incidence sur la sécurité aérienne, sans qu'il soit question d'un accident ou d'un incident grave tels que visés à l'article 3, sous a) et k), de la directive 94/56/CE du Conseil, du 21 novembre 1994, établissant les principes fondamentaux régissant les enquêtes sur les accidents et les incidents dans l'aviation civile (JO [1994], L 319).

#### Article 7.1

1. Les événements doivent être notifiés à Notre ministre de l'Infrastructure et de l'Environnement.
2. Les personnes physiques ou morales tenues de notifier un événement sont désignées par une mesure générale d'administration.
3. Notre ministre de l'Infrastructure et de l'Environnement arrête les modalités relatives aux notifications visées au paragraphe 1, et il peut arrêter des règles relatives aux notifications volontaires de faiblesses observées dans l'aviation qui ne doivent pas être obligatoirement communiquées, mais qui sont perçues par le notifiant comme un danger réel ou potentiel.

#### Article 7.2

1. Les informations reçues dans une notification visée à l'article 7.1, paragraphe 1, ou reçues d'un État membre de l'Union à la suite d'une notification similaire dans cet État membre ne sont pas publiques.
2. Toute entité chargée de réglementer la sécurité de l'aviation civile ou d'enquêter sur les accidents et les incidents de l'aviation civile au sein de la Communauté européenne a accès aux informations visées au paragraphe 1.
3. Lors de l'enregistrement de la notification, les noms et adresses des différentes personnes ne sont pas indiqués.

– La Wob

#### Article 2, paragraphe 1,

Une autorité administrative fournit dans l'exécution de sa mission, sans préjudice de dispositions prévues par d'autres lois, des informations conformément à la présente loi, et ce en se fondant sur l'intérêt général de l'accès du public à l'information.

#### Article 3

1. Toute personne peut adresser, à une autorité administrative ou à une institution, un service ou une entreprise travaillant sous la responsabilité d'une autorité administrative, une demande d'accès aux informations figurant dans des documents relatifs à une question administrative.

2. Dans sa demande, le demandeur mentionne la question administrative ou le document y afférant au sujet duquel il souhaite recevoir des informations.
3. Dans sa demande, le demandeur n'est pas tenu de faire valoir un intérêt.
4. Lorsqu'une demande est formulée de manière trop générale, l'autorité administrative invite le demandeur à préciser le plus rapidement possible sa demande et l'assiste à cet égard.
5. Une demande d'information est accordée dans le respect des dispositions des articles 10 et 11.

Article 7, paragraphe 1,

L'autorité administrative fournit les informations relatives aux documents qui contiennent les informations souhaitées :

- a. en donnant une copie de ces documents ou en fournissant la teneur littérale de ceux-ci sous une autre forme,
- b. en permettant la prise de connaissance du contenu,
- c. en communiquant un extrait ou un résumé du contenu, ou
- d. en fournissant des informations qui en sont tirées.

Article 10, paragraphe 2,

La fourniture d'informations en vertu de la présente loi n'a pas non plus lieu dans la mesure où l'intérêt de cette fourniture ne l'emporte pas sur les intérêts suivants :

- a. les relations du Royaume des Pays-Bas avec d'autres États et avec des organisations internationales ;
- b. les intérêts économiques ou financiers de l'État, des autres organismes de droit public ou des autorités administratives visées à l'article 1a, sous c) et d) ;
- c. la détection d'infractions pénales et les poursuites pénales ;
- d. l'inspection, le contrôle et la surveillance par les autorités administratives ;
- e. le respect de la vie privée ;
- f. l'intérêt du destinataire à être le premier à prendre connaissance des informations ;
- g. l'intérêt d'éviter d'avantager ou de désavantager de manière disproportionnée les personnes physiques ou morales concernées par la question ou des tiers.

*La Wet Luchtvaart et le règlement n° 376/2014 constituent-ils une lex specialis par rapport au régime général de divulgation de la Wob ?*

- 10 Ainsi que le Raad l'a considéré à maintes reprises, entre autres dans la décision du 19 août 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1975, en tant que régime général de divulgation, la Wob doit s'effacer devant des régimes spéciaux de divulgation. Il en est ainsi pour autant que le régime spécial soit établi par une loi formelle et que, en outre, il soit exhaustif. Tel est le cas lorsqu'il vise à éviter que, par l'application de la Wob, il soit porté atteinte au bon fonctionnement des dispositions matérielles contenues dans la loi spéciale.

L'article 2, paragraphe 1, de la Wob règle uniquement les rapports entre cette loi et les régimes spéciaux de divulgation nationaux (voir décision du Raad du 25 mars 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH7691). Les travaux préparatoires de la Wob ont souligné que peuvent prévaloir sur cette loi des régimes spéciaux de divulgation contenus dans des règles ou conventions internationales s'appliquant au Royaume des Pays-Bas (TK 1986-87, 19 859, n° 3, p. 19). Cela ne signifie pas que l'article 2, paragraphe 1, de la Wob règle également les rapports entre cette loi et de telles dispositions conventionnelles. Ce passage confirme seulement que les obligations de droit international l'emportent sur les dispositions de droit national et donc aussi sur la Wob.

10.1. La question se pose au Raad de savoir si la Wet luchtvaart est élaborée de telle sorte que, en tant que loi au sens formel, elle déroge à la Wob.

À l'époque où la décision du 17 octobre 2018 a été rendue, les articles 7.1 et 7.2 de la Wet luchtvaart étaient libellés comme indiqué plus haut. Il résulte de ces articles que les informations reçues à la suite des notifications d'événements au Ministre ne sont pas publiques. Le législateur a expressément entendu que l'article 7.2, paragraphe 1, de la Wet luchtvaart constitue une lex specialis par rapport à la Wob. Il ressort de l'exposé des motifs de ce régime (Kamerstukken II, 2004-2005, 29 977, n° 3) que cet article « vise à transposer la directive 2003/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 juin 2003, concernant les comptes rendus d'événements dans l'aviation civile (JO [2003.] L 167) ». À cet égard, l'exposé des motifs indique ce qui suit : « L'article 7.2 règle la confidentialité des informations notifiées. Ainsi, cet article constitue une lex specialis par rapport à la [Wob], qui règle également des exceptions à la divulgation d'informations. L'adoption de cet article est nécessaire, étant donné que les exceptions prévues par la Wob n'ont pas trait à la confidentialité que la directive impose. » La genèse de la loi montre donc que le législateur a entendu élaborer l'article 7.2 de la Wet luchtvaart de manière à ce que soit instaurée une lex specialis par rapport à la Wob. Il a jugé que l'adoption de cet article était nécessaire.

Ainsi qu'il ressort également de ce qui a été exposé précédemment au point 1, la directive n° 2003/42 a été abrogée à l'entrée en vigueur du règlement n° 376/2014. Au titre de l'article 288 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, un

règlement du droit de l'Union est obligatoire dans tous ses éléments et est directement applicable dans tout État membre. À l'époque de la décision du 17 octobre 2018, le règlement n° 376/2014 faisait donc partie du cadre d'appréciation pertinent. La question est de savoir si la Wet luchtvaart constitue également une mise en œuvre du règlement n° 376/2014. Cette question est examinée ci-après.

#### *Le régime de confidentialité dans le règlement n° 376/2014*

10.2. Le régime de confidentialité des informations pertinent pour la présente affaire est inscrit à l'article 15, paragraphe 1, du règlement n° 376/2014. Selon cette disposition, les États membres doivent prendre, conformément à leur droit national, les mesures nécessaires pour garantir la confidentialité\* des renseignements sur les événements qu'ils reçoivent. Le Raad estime que cette disposition exige des États membres [qu'ils apportent] des précisions supplémentaires. Entre autres dans l'arrêt du 30 mars 2017, *Lingurár* (C-315/16, ci-après l'« arrêt *Lingurár* », EU:C:2017:244, point 17), la Cour a considéré « [...] que, si en raison même de leur nature et de leur fonction dans le système des sources du droit de l'Union, les dispositions des règlements ont, en règle générale, un effet immédiat dans les ordres juridiques nationaux, sans qu'il soit nécessaire que les autorités nationales prennent des mesures d'application, certaines de leurs dispositions peuvent toutefois nécessiter, pour leur mise en œuvre, l'adoption de mesures d'application par les États membres ». Ainsi que le Raad l'a déclaré antérieurement (décision du 25 mars 2020, ECLI:NL:RVS:2020:829), la Cour a considéré, entre autres également dans l'arrêt *Lingurár*, et ce au point 18 de celui-ci, que les États membres peuvent adopter des mesures d'application d'un règlement s'ils n'entravent pas son applicabilité directe, s'ils ne dissimulent pas sa nature d'acte de droit de l'Union et s'ils précisent l'exercice de la marge d'appréciation qui leur est conférée par ce règlement tout en restant dans les limites de ses dispositions.

10.3. Le Raad se demande si, aux articles 7.1 et 7.2 de la Wet luchtvaart, le législateur est resté dans les limites du règlement n° 376/2014. En effet, ces articles précisent qu'*aucune information* contenue dans les comptes rendus ne peut être rendue publique. S'il devait être jugé que ces dispositions ne constituent pas une bonne mise en œuvre du règlement n° 376/2014 et qu'elles font obstacle à son application directe, alors le Ministre ne pouvait pas purement et simplement rejeter la demande au titre de la Wob en invoquant l'application de la lex

\* Ndt : À la différence d'autres versions linguistiques de l'article 15 du règlement, telles que les versions en langue allemande (« *die angemessene Vertraulichkeit* » : la confidentialité adéquate), en langue anglaise (« *the appropriate confidentiality* » : la confidentialité adéquate) ou en langue néerlandaise (« *een passende vertrouwelijkheid* » : une confidentialité adéquate), la version en langue française de cet article ne comporte pas d'épithète. Sauf en ce qui concerne la question préjudicielle qui porte précisément sur les termes « *passende vertrouwelijkheid* », l'épithète (« *passende* » : adéquate) sera ajoutée entre crochets dans la présente traduction aux deux autres endroits où le Raad utilise l'expression « *passende vertrouwelijkheid* ».

specialis. En effet, dans cette circonstance, l'application des articles 7.1 et 7.2 de la Wet luchtvaart aurait dû être écartée. Il appartenait dans ce cas au Ministre de procéder néanmoins à une appréciation au regard de la Wob. Cette question est importante parce que le Raad estime que le règlement n° 376/2014 n'indique pas clairement s'il impose que *toutes* les informations sur les événements doivent rester confidentielles. Le Raad l'expose ci-après.

*Le règlement n° 376/2014 impose-t-il la confidentialité pour toutes les informations sur les événements ?*

10.4. En vertu de l'article 15, paragraphe 1, du règlement n° 376/2014, la confidentialité [adéquate] doit être garantie à l'égard des renseignements sur les événements.

Le Raad n'a pas pu déterminer clairement ce qu'il y a lieu de comprendre par « renseignements sur les événements » et par « confidentialité [adéquate] ». À l'article 8, paragraphe 1, de la directive 2003/42 – la disposition qui a précédé celle de l'article 15, paragraphe 1, du règlement n° 376/2014 –, le terme « renseignements » ne figurait pas encore. Cette disposition énonçait ce qui suit : « Les États membres prennent, conformément à leur législation nationale, les mesures nécessaires pour garantir une confidentialité adéquate aux informations qu'elles reçoivent conformément à l'article 6, paragraphe 1, et à l'article 7, paragraphe 1. Elles n'utilisent ces informations qu'aux seules fins de la présente directive. » Il est possible que, en mentionnant « renseignements sur les événements » dans le règlement n° 376/2014, le législateur de l'Union ait eu en vue une portée plus limitée. Les différentes versions linguistiques existantes de ce règlement ne permettent pas de s'assurer de la portée visée. Les versions en langue allemande et en langue française dudit règlement évoquent, en effet, des « informations » sur les événements (respectivement « Angaben zu Ereignissen » et « renseignements sur les événements »), alors que la version en langue anglaise indique « details of occurrences ». Par ailleurs, on ne voit pas clairement quelles informations provenant des comptes rendus d'événements doivent alors être considérées en tant que « renseignement » et lesquelles ne doivent pas l'être. L'annexe I du règlement n° 376/2014 mentionne les informations qui doivent en tout état de cause être enregistrées dans les bases de données, mais il ne peut pas en être déduit si les champs d'information à remplir obligatoirement constituent tous des « renseignements ». De même, il ne peut pas être déduit du régime si les éventuelles informations dont l'indication n'est *pas obligatoire* constituent (aussi) des « renseignements ». Le considérant 33, qui évoque, d'une part, uniquement des « informations » mais, d'autre part, également des « informations sensibles », n'offre pas davantage d'éclaircissement. Selon le Raad, cela vise des données qui ne sont pas des données personnelles, dès lors que l'article 16, paragraphes 3 et 4, du règlement n° 376/2014 prévoit qu'aucune donnée personnelle n'est enregistrée dans les bases de données nationales ou dans le répertoire central européen. Eu égard à ce qui précède, il est possible que le règlement n° 376/2014 n'aille pas aussi loin que le régime de confidentialité qui, à l'époque pertinente, était prévu dans la Wet luchtvaart. À l'article 16, paragraphe 8, du règlement n° 376/2014, le

Raad lit toutefois que les États membres peuvent établir, en faveur des notifiants ou personnes mentionnées dans les comptes rendus d'événements, un niveau de protection supérieur. Cela soulève également la question de savoir jusqu'où ce niveau supérieur peut aller et si cette disposition peut être invoquée pour qu'aucune information ne soit rendue publique.

10.5. À cet égard, le Raad souligne que l'article 15 du règlement n° 376/2014 doit être interprété au regard de la liberté d'expression et d'information protégée à l'article 10 de la CEDH et à l'article 11 de la Charte. En tant qu'organe de presse, la société RTL Nieuws peut tirer de l'article 10 de la CEDH un droit à accéder à des informations des autorités publiques. Elle souhaite en tant que « chien de garde public » – selon les termes utilisés dans l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 8 novembre 2016, *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie*, ECLI:CE:ECHR:2016:1108JUD001 803011 – informer le public sur la catastrophe du vol MH17.

L'article 10 de la CEDH n'exige certes pas que toutes les informations soient rendues publiques, mais une interdiction absolue de divulgation pourrait ne pas être conciliable avec la liberté d'expression et d'information.

10.6. Selon le Raad, il y a donc lieu de poser les deux questions préjudicielles suivantes :

**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 ?**

10.7. Les sociétés RTL ont signalé que, par lettre du 4 septembre 2017, le ministre de la Justice et de la Sécurité a répondu à des questions parlementaires sur les informations disponibles auprès des autorités néerlandaises concernant l'espace aérien au-dessus de l'est de l'Ukraine. La réponse à la question 21 précise que, au printemps de l'année 2014, l'ECCAIRS contenait des comptes rendus de l'Ukraine et qu'il s'agissait d'événements normaux liés à l'exploitation (impacts aviaires, lasers, erreurs de procédure, valises coincées, et autres) sans rapport avec la situation afférente à la destruction du vol MH17. Les informations tirées des notifications d'événements sont, de ce fait, également contenues dans des documents administratifs de suivi auxquels les comptes rendus « ECCAIRS » ont donné lieu. Selon le Raad, il est vraisemblable que les informations figurent non

pas seulement dans la lettre du 4 septembre 2017, mais aussi dans d'autres documents, tels que des documents d'orientation.

Si la deuxième question préjudicielle appelle une réponse négative et qu'il est jugé 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, le régime de la Wet luchtvaart qui déroge à la Wob n'était dès lors pas applicable. La question se pose alors de savoir si c'est à tort, dans ce cas, que le Ministre n'a pas à l'époque pertinente procédé à une appréciation au regard de la Wob. Sur ce point, le Ministre a fait valoir que la Wob partait du principe de la divulgation et que, de ce fait, elle ne se conciliait pas avec la confidentialité demandée dans le règlement n° 376/2014. Cette affirmation est en soi exacte, mais le Raad observe que – comme indiqué au considérant 33 – les règles nationales sur la liberté de l'information devraient prendre en considération la nécessaire confidentialité des informations qui sont recueillies dans le cadre des régimes de comptes rendus d'événements. La Wob contenait des dispositions d'exception qui, en l'espèce, pouvaient être interprétées et appliquées à la lumière du règlement n° 376/2014, telles que l'article 10, paragraphe 2, sous a) et sous d), de la Wob. La Woo, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2022 et sur le fondement de laquelle le Ministre devra désormais rendre les décisions en matière de divulgation, ne modifie en rien cette considération. La Woo contient des dispositions d'exceptions comparables à celles de la Wob. Le Raad suit jusqu'ici le point de vue du Ministre selon lequel, compte tenu de l'article 10, paragraphe 2, du règlement n° 376/2014 lu conjointement avec l'annexe II de celui-ci, la possibilité de demander l'accès à certaines informations contenues dans le répertoire central européen et de les recevoir est réservée à un certain nombre de parties intéressées spécifiquement mentionnées, dont les sociétés RTL ne font pas partie. Cette disposition l'emporte en l'occurrence sur celle de l'article 3, paragraphe 1, de la Wob, qui impliquait que toute personne pouvait introduire une demande d'information. Le considérant 45 fait référence à des accords qui devraient couvrir l'accès aux comptes rendus d'événements stockés dans les bases nationales de données et leur utilisation. L'article 6, paragraphe 10, du règlement n° 376/2014 prévoit que les autorités de l'aviation civile y ont un accès sans restriction. Le Raad n'a trouvé, dans le règlement n° 376/2014, aucun régime pour que des parties intéressées spécifiques puissent demander l'accès à certaines informations contenues dans la base de données nationale et les recevoir. On ne voit pas non plus comment il y a lieu de procéder pour les documents administratifs de suivi qui se composent, en partie, d'informations tirées des comptes rendus reçus, mais aussi d'autres éléments. Il est concevable que la Wob était d'application à un tel document et que la Woo lui sera applicable dans le cadre d'une nouvelle décision à prendre par le Ministre.

10.8. Selon le Raad, il y a donc lieu de poser les deux questions préjudicielles suivantes :

**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 ?

4. Cela fait-il une différence, lorsqu'est appliqué le régime général national de divulgation, qu'il s'agit d'informations contenues dans la base de données nationale ou d'informations tirées de comptes rendus, ou sur ceux-ci, figurant dans d'autres documents, par exemple des documents d'orientation ?

[OMISSIS]

#### Décision

Le Raad :

I. demande à la Cour de se prononcer à titre préjudiciel sur les questions suivantes :

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 ?

4. Cela fait-il une différence, lorsqu'est appliqué le régime général national de divulgation, qu'il s'agit d'informations contenues dans la base de données nationale ou d'informations tirées de comptes rendus,

**ou sur ceux-ci, figurant dans d'autres documents, par exemple des documents d'orientation ?**

[OMISSIS] [formule finale]

[OMISSIS]

DOCUMENT DE TRAVAIL