Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

11 janvier 2017 *

«Pourvoi — Accès aux documents des institutions — Règlement (CE) nº 1049/2001 — Article 3 — Notion de document — Article 2, paragraphe 3 — Documents détenus par une institution — Qualification des informations contenues dans une base de données — Obligation d'établir un document inexistant — Absence — Documents existants pouvant être extraits d'une base de données»

Dans l'affaire C-491/15 P,

ayant pour objet un pourvoi au titre de l'article 56 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, introduit le 18 septembre 2015,

Rainer Typke, demeurant à Hasbergen (Allemagne), représenté par Me C. Cortese, avvocato,

partie requérante,

l'autre partie à la procédure étant :

Commission européenne, représentée par Mmes F. Clotuche-Duvieusart et B. Eggers, en qualité d'agents,

partie défenderesse en première instance,

LA COUR (première chambre),

composée de Mme R. Silva de Lapuerta, président de chambre, MM. J.-C. Bonichot (rapporteur), A. Arabadjiev, C. G. Fernlund et S. Rodin, juges,

avocat général : M. M. Bobek,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 21 septembre 2016,

rend le présent

* * Langue de procédure : l'anglais.

Arrêt

1 Par son pourvoi, M. Rainer Typke demande l'annulation de l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 2 juillet 2015, Typke/Commission (T-214/13, ci-après l'« arrêt attaqué », EU:T:2015:448), en tant que, par cet arrêt, celui-ci a rejeté son recours tendant à l'annulation de la décision de la Commission du 5 février 2013 rejetant sa première demande d'accès à des documents relatifs aux tests de présélection du concours général EPSO/AD/230-231/12 (ci-après la « décision litigieuse »).

Le cadre juridique

2 Le règlement (CE) nº 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 (JO 2001, L 145, p. 43), prévoit, à son article 1er, sous a) :

« Le présent règlement vise à :

a) définir les principes, les conditions et les limites, fondées sur des raisons d'intérêt public ou privé, du droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (ci-après dénommés "institutions") prévu à l'article 255 du traité CE de manière à garantir un accès aussi large que possible aux documents ».

3 L'article 2 de ce règlement, intitulé « Bénéficiaires et champ d'application », dispose :

« 1. Tout citoyen de l'Union et toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un État membre a un droit d'accès aux documents des institutions, sous réserve des principes, conditions et limites définis par le présent règlement.

[...]

3. Le présent règlement s'applique à tous les documents détenus par une institution, c'est-à-dire établis ou reçus par elle et en sa possession, dans tous les domaines d'activité de l'Union européenne.

4. Sans préjudice des articles 4 et 9, les documents sont rendus accessibles au public soit à la suite d'une demande écrite, soit directement sous forme électronique ou par l'intermédiaire d'un registre. [...]

[...] »

4 L'article 3, sous a), dudit règlement est libellé ainsi :

« Aux fins du présent règlement, on entend par :

a) "document" : tout contenu quel que soit son support (écrit sur support papier ou stocké sous forme électronique, enregistrement sonore, visuel ou audiovisuel) concernant une matière relative aux politiques, activités et décisions relevant de la compétence de l'institution ».

5 L'article 4, paragraphe 6, du règlement nº 1049/2001 dispose :

« Si une partie seulement du document demandé est concernée par une ou plusieurs des exceptions susvisées, les autres parties du document sont divulguées. »

6 Aux termes de l'article 10, paragraphe 1, de ce règlement :

« L'accès aux documents s'exerce soit par consultation sur place, soit par délivrance d'une copie, y compris, le cas échéant, une copie électronique, selon la préférence du demandeur. [...] »

Les antécédents du litige et la décision litigieuse

7 M. Typke a demandé à l'Office européen de sélection du personnel (ci-après l'« EPSO »), sur le fondement du règlement nº 1049/2001, l'accès à un « tableau » comprenant une série de données rendues anonymes sur les tests de présélection de concours généraux auxquels il avait participé (procédure GESTDEM 2012/3258).

8 Le « tableau » réclamé devait, selon lui, contenir des informations relatives aux candidats à certains concours de l'EPSO, aux questions qui leur avaient été posées, aux réponses exigées et effectivement données ainsi qu'aux langues utilisées. Certaines informations, telles que l'identité des candidats ou le contenu des questions et des réponses, devaient être remplacées par des identifiants distincts permettant leur mise en relation sans divulguer leur contenu concret.

9 Par décision du 9 août 2012, l'EPSO a rejeté cette première demande notamment au motif que le « tableau » sollicité par le requérant n'existait pas.

10 Le 21 août 2012, le requérant a introduit auprès de la Commission une demande confirmative d'accès, sur le fondement de l'article 7, paragraphe 2, du règlement nº 1049/2001. À cette occasion, il a indiqué que sa demande visait non pas à ce que l'EPSO crée un nouveau document en fusionnant des informations provenant des documents existants, mais à accéder à une série de documents détenus par l'EPSO en format électronique, débarrassés de toute information couverte par l'une des exceptions au droit d'accès prévues à l'article 4 de ce règlement.

11 Par la décision litigieuse, la Commission a rejeté cette demande confirmative au motif, notamment, que celle-ci visait, en réalité, à obtenir l'accès à un document inexistant.

12 En outre, le requérant a introduit auprès de l'EPSO, le 28 décembre 2012, une seconde demande d'accès à des documents (procédure GESTDEM 2013/0068), suivie, le 30 janvier 2013, d'une demande confirmative. En l'absence de décision explicite de la Commission après l'expiration du délai imparti, le requérant a conclu à la naissance d'une décision implicite de refus.

Le recours devant le Tribunal et l'arrêt attaqué

13 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 15 avril 2013, M. Typke a introduit un recours tendant à l'annulation, d'une part, de la décision litigieuse, adoptée dans la cadre de la procédure GESTDEM 2012/3258, et, d'autre part, de la décision implicite de refus d'accès aux documents concernant sa seconde demande, adoptée dans le cadre de la procédure GESTDEM 2013/0068.

14 Par l'arrêt attaqué, le Tribunal a constaté que la décision implicite de refus avait été remplacée par une décision explicite du 27 mai 2013 et que, de ce fait, il n'y avait plus lieu de statuer sur le recours en tant qu'il était dirigé contre cette décision implicite. La demande du requérant visant à étendre son recours à la décision explicite du 27 mai 2013 ayant été présentée après l'expiration du délai de recours en annulation contre cette même décision, le Tribunal l'a rejetée comme irrecevable.

15 S'agissant des conclusions du recours dirigées contre la décision litigieuse, le Tribunal a constaté que la demande d'accès visait non pas un accès, même partiel, à un ou à plusieurs documents existants détenus par l'EPSO, mais, au contraire, à ce que la Commission crée de nouveaux documents qui ne peuvent pas être simplement extraits d'une base de données en effectuant une recherche normale ou de routine à l'aide d'un outil de recherche existant. Pour ces motifs, le Tribunal a rejeté le recours.

Les conclusions des parties

16 Par son pourvoi, M. Typke demande à la Cour :

— d'annuler l'arrêt attaqué en tant que, par cet arrêt, le Tribunal a rejeté son recours formé contre la décision litigieuse ;

— d'annuler l'arrêt attaqué en ce qu'il le condamne aux dépens ;

— d'annuler la décision litigieuse et

— de condamner la Commission aux dépens supportés par lui en première et en deuxième instance.

17 La Commission demande à la Cour de rejeter le pourvoi et de condamner le requérant aux dépens.

Sur la demande de réouverture de la procédure orale

18 À la suite du prononcé des conclusions de M. l'avocat général le 21 septembre 2016, M. Typke a, par acte déposé au greffe de la Cour le 7 novembre 2016, demandé que soit ordonnée la réouverture de la phase orale de la procédure. À l'appui de sa demande, il fait valoir, en substance, que M. l'avocat général a soulevé un argument relatif à l'interprétation de la notion de document existant au sens du règlement nº 1049/2001 qui n'a pas fait l'objet d'un débat contradictoire devant la Cour.

19 Il convient de relever que la Cour peut, à tout moment, l'avocat général entendu, ordonner la réouverture de la phase orale de la procédure, conformément à l'article 83 de son règlement de procédure, notamment si elle considère qu'elle est insuffisamment éclairée ou encore lorsque l'affaire doit être tranchée sur la base d'un argument qui n'a pas été débattu entre les parties ou les intéressés visés à l'article 23 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne (arrêt du 28 avril 2016, Borealis Polyolefine e.a., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 et C-391/14 à C-393/14, EU:C:2016:311, point 40).

20 En l'occurrence, tel n'est pas le cas. En effet, M. Typke a exposé, au cours de la phase écrite de la procédure, ses arguments relatifs à l'interprétation du règlement nº 1049/2001 et de la notion de document existant. Ainsi, la Cour considère, l'avocat général entendu, qu'elle est suffisamment éclairée pour statuer et que la présente affaire ne nécessite pas d'être tranchée sur la base d'arguments qui n'auraient pas été débattus.

21 Eu égard aux considérations qui précèdent, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu d'ordonner la réouverture de la phase orale de la procédure.

Sur le pourvoi

Sur le premier moyen

– Argumentation des parties

22 Par son premier moyen, le requérant reproche au Tribunal d'avoir commis plusieurs erreurs de droit en ce qu'il a jugé que l'accès aux informations qu'il a demandées équivaudrait à la création d'un nouveau document.

23 En premier lieu, contrairement à ce qui ressort des points 54 et 58 de l'arrêt attaqué, il découlerait des points 110, 112, 116 et 118 de l'arrêt du 26 octobre 2011, Dufour/BCE (T-436/09, EU:T:2011:634), qu'une base de données relationnelle normalisée, telle que celle contenant les informations requises par le requérant, devrait être comprise comme un document unique. Par conséquent, le Tribunal aurait commis une erreur en distinguant les informations contenues dans une base de données des documents qui peuvent être extraits de celle-ci.

24 Il découlerait des points 93, 94, 108 et 109 de ce même arrêt que la notion de document au sens du règlement nº 1049/2001 inclut également tout fichier individuel ainsi que chaque occurrence de son contenu dans une base de données. De même, toute combinaison de données extraites de différents fichiers serait un document puisque toute recherche est possible dans une base de données normalisée.

25 En deuxième lieu, aux points 68 à 70 de l'arrêt attaqué, le Tribunal aurait procédé à une interprétation erronée de la notion de document existant au sens du règlement nº 1049/2001. En effet, il ressortirait du point 150 de l'arrêt du 26 octobre 2011, Dufour/BCE (T-436/09, EU:T:2011:634), que toute demande d'accès aux informations contenues dans une base de données viserait un « document existant », au sens de l'article 2, paragraphe 3, du règlement nº 1049/2001, à condition que la recherche nécessaire puisse être effectuée à l'aide des « outils de recherche mis à disposition » pour cette base de données.

26 Dans le cas d'une base de données relationnelle normalisée, les outils de recherche à disposition seraient les systèmes de gestion qui réagissent aux requêtes en langage d'interrogation structurée *(Structured Query Language)* (ci-après les « requêtes SQL »). Celles-ci seraient des questions de recherche qu'un utilisateur peut formuler à son gré. Partant, ce serait à tort que le Tribunal a jugé que la formulation d'une requête SQL qui n'est pas déjà utilisée pour la gestion d'une base de données équivaut à la programmation d'un nouvel outil de recherche qui n'est donc pas « à disposition », au sens de l'arrêt du 26 octobre 2011, Dufour/BCE (T-436/09, EU:T:2011:634).

27 Ce faisant, le Tribunal aurait conclu, à tort, que les recherches normales ou de routine au sens du point 153 de cet arrêt sont celles effectuées à l'aide de requêtes SQL préprogrammées.

28 En troisième et dernier lieu, l'interprétation donnée par le Tribunal de la notion de « document existant » serait susceptible de priver le règlement nº 1049/2001 de son effet utile. Ainsi, l'accès à toutes les informations pour lesquelles une requête SQL préprogrammée n'existe pas serait exclu. De ce fait, les institutions pourraient être tentées de dissimuler des documents électroniques, notamment par leur division en plusieurs parties qui seraient introuvables par les requêtes SQL préprogrammées. En outre, puisque les institutions seraient empêchées d'utiliser de nouvelles requêtes SQL, il serait difficile de dissimuler de manière automatisée des donnés couvertes par une ou plusieurs des exceptions prévues à l'article 4 de ce règlement, telles que des données à caractère personnel.

29 La Commission conclut au rejet du premier moyen.

– Appréciation de la Cour

30 Certes, une base de données électronique est susceptible de permettre l'extraction de toute information qu'elle contient. Toutefois, la possibilité qu'un document soit créé à partir d'une telle base ne permet pas de conclure que ce document doit être qualifié d'existant au sens du règlement nº 1049/2001.

31 En effet, la Cour a déjà jugé que le droit d'accès aux documents des institutions ne concerne que les documents existants et en possession de l'institution concernée et que le règlement nº 1049/2001 ne saurait être invoqué afin d'obliger une institution à créer un document qui n'existe pas (voir, en ce sens, arrêt du 2 octobre 2014, Strack/Commission, C-127/13 P, EU:C:2014:2250, points 38 et 46). Il s'ensuit que, comme l'a constaté à bon droit le Tribunal, au point 55 de l'arrêt attaqué, une demande d'accès qui conduirait la Commission à créer un nouveau document, même sur la base d'éléments figurant déjà dans des documents existants et détenus par elle, sort du cadre du règlement nº 1049/2001.

32 C'est donc à juste titre que le Tribunal a, notamment aux points 56 à 59 de l'arrêt attaqué, examiné la question de savoir dans quelle mesure l'extraction des informations contenues dans une base de données électronique permet de générer un document existant et ne revient pas à la création d'un nouveau document.

33 Il y a lieu, toutefois, de relever que, en ce qui concerne les documents de nature statique, notamment sous forme de papier ou d'un simple fichier électronique, il suffit de vérifier l'existence du support et de son contenu afin de déterminer si un document existe.

34 En revanche, la nature dynamique des bases de données électroniques n'est guère compatible avec une telle manière de procéder dès lors qu'un document qui peut être généré très facilement à partir des informations déjà contenues dans une base de données n'est pas nécessairement un document existant au sens propre du terme, comme l'a relevé M. l'avocat général au point 46 de ses conclusions.

35 Par conséquent, en ce qui concerne les bases de données électroniques, la distinction entre un document existant et un document nouveau doit se faire sur la base d'un critère adapté aux spécificités techniques de ces bases et conforme à l'objectif du règlement nº 1049/2001 qui vise, ainsi qu'il ressort du considérant 4 et de l'article 1er, sous a), de celui-ci, « à garantir un accès aussi large que possible aux documents ».

36 Il est constant que, en fonction de leur structure et dans les limites de leur programmation, les informations que les bases de données électroniques contiennent peuvent être regroupées, liées et présentées de différentes manières à l'aide des langages de programmation. Toutefois, la programmation et la gestion informatique de telles bases de données ne relèvent pas des opérations effectuées dans le cadre de l'utilisation courante par les usagers finaux. En effet, ces derniers accèdent aux informations contenues dans une base de données en utilisant des outils de recherche préprogrammés. Ces outils leurs permettent d'accomplir aisément des opérations standardisées afin d'afficher les informations dont ils ont habituellement besoin. Dans ce cadre, un investissement substantiel de leur part n'est, en principe, pas nécessaire.

37 Dans ces conditions, doivent être qualifiées de document existant toutes les informations qui peuvent être extraites d'une base de données électronique dans le cadre de son utilisation courante à l'aide des outils de recherche préprogrammés, même si ces informations n'ont pas encore été affichées sous cette forme ou n'ont jamais fait l'objet d'une recherche par les agents des institutions.

38 Il en résulte que, pour satisfaire aux exigences du règlement nº 1049/2001, les institutions peuvent être conduites à constituer un document à partir des informations contenues dans une base de données en utilisant les outils de recherche existants.

39 En revanche, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 47 de ses conclusions, doit être considérée comme un document nouveau et non comme un document existant toute information dont l'extraction d'une base de données nécessite un investissement substantiel.

40 Il s'ensuit que toute information dont l'obtention nécessite une modification soit de l'organisation d'une base de données électronique, soit des outils de recherche actuellement à disposition pour l'extraction des informations doit être qualifiée de document nouveau.

41 Loin de priver, comme le soutient le requérant, le règlement nº 1049/2001 de son effet utile, une telle interprétation de la notion de document existant correspond à l'objectif de ce règlement de garantir que le public ait un accès aussi large que possible aux documents des institutions. En effet, les demandeurs d'accès aux informations contenues dans une base de données bénéficient, en principe, d'un accès aux mêmes informations que celles auxquelles ont accès les agents des institutions.

42 C'est également à tort que le requérant soutient que cette même interprétation de la notion de document existant priverait les institutions de la possibilité de dissimuler, à l'aide de nouvelles requêtes SQL, les données couvertes par une ou plusieurs des exceptions prévues à l'article 4 du règlement nº 1049/2001 afin d'accorder un accès partiel à un document.

43 Il méconnaît, dans ce contexte, qu'il convient de distinguer, d'une part, les critères permettant d'établir si une demande d'accès vise un document existant et, d'autre part, les modalités techniques de communication d'un tel document. Dans la mesure où un document demandé est existant, il est loisible aux institutions d'avoir recours à tout moyen technique afin de dissimuler, en cas de besoin, certaines données.

44 En outre, quant à l'allégation du requérant selon laquelle les institutions pourraient dissimuler des documents électroniques, il y a lieu de constater que la possibilité abstraite qu'un document soit supprimé ou détruit concerne dans la même mesure tant les documents qui se trouvent sur un support physique que ceux générés par l'extraction d'une base de données.

45 Sur la base de l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu d'examiner l'allégation du requérant selon laquelle le Tribunal aurait, aux points 68 à 70 de l'arrêt attaqué, commis des erreurs dans la qualification juridique du document visé par la demande d'accès dans la procédure GESTDEM 2012/3258.

46 Il ressort du point 67 de l'arrêt attaqué que la base de données en cause permet l'extraction des informations moyennant l'utilisation des requêtes SQL et que le requérant n'a pas contesté devant le Tribunal que l'accès à la combinaison de données visée par sa demande présuppose un travail de programmation informatique, à savoir l'élaboration de nouvelles requêtes SQL.

47 Eu égard aux considérations qui figurent aux points 31 à 40 du présent arrêt, c'est sans commettre d'erreur que le Tribunal a jugé, au point 68 de l'arrêt attaqué, que les opérations qu'impliquerait la programmation de nouvelles requêtes SQL ne sauraient être assimilées à une recherche normale ou de routine dans la base de données concernée, effectuée à l'aide des outils de recherche qui sont à la disposition de la Commission pour cette base de données et que, dès lors, les informations réclamées auraient nécessité la création d'un document nouveau.

48 Pour les mêmes raisons, c'est sans commettre d'erreur que le Tribunal a jugé, aux points 69 et 70 de l'arrêt attaqué, que, en l'espèce, les outils de recherche qui sont à la disposition de la Commission pour la base de données en cause sont les requêtes SQL préprogrammées.

49 Au vu de ce qui a été jugé aux points précédents du présent arrêt, il convient de rejeter comme inopérant l'argument du requérant selon lequel, aux points 54 et 58 de l'arrêt attaqué, le Tribunal aurait établi, à tort, une distinction entre, d'une part, les informations contenues dans une base de données et, d'autre part, les documents qui peuvent être extraits de celle-ci.

50 À la lumière de tout ce qui précède, il y a lieu de rejeter le premier moyen.

Sur le second moyen

– Argumentation des parties

51 Par son second moyen, le requérant considère que la conclusion du Tribunal, au point 80 de l'arrêt attaqué, selon laquelle sa demande ne visait pas des documents existants, repose sur plusieurs prémisses erronées.

52 En premier lieu, il soutient que, aux points 61, 67 et 73 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a dénaturé les faits. Selon le requérant, sa demande visait bien des documents existants en ce qu'elle portait sur l'accès à l'ensemble des documents, sous forme électronique, lui permettant de reconstruire un tableau. En revanche, il n'aurait pas requis la création d'un tel tableau et, de ce fait, sa demande n'aurait prescrit aucune sélection de données. Ce ne serait qu'afin de faciliter le traitement de cette demande que le requérant a proposé l'emploi des requêtes SQL.

53 En tout état de cause, la communication des fiches individuelles de résultats adressées par l'EPSO aux candidats ayant passé des tests aurait permis au requérant de construire le tableau en question.

54 En deuxième lieu, le requérant fait valoir que, aux points 58, 66 et 68 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a jugé, à tort, que sa demande d'accès vise des informations structurées selon une classification non prévue par la base de données concernée.

55 En effet, contrairement à ce que le Tribunal aurait constaté aux points 62 et 63 de l'arrêt attaqué, la base de données en cause serait structurée en plus de 500 tableaux normalisés et permettrait toute recherche, y compris celle exigée par le requérant, sans aucune opération complexe. Par ailleurs, chaque champ des tableaux d'une base de données normalisée serait associé à un identifiant unique. Partant, tout paramètre de la demande du requérant pourrait être représenté par un tel identifiant sans qu'il soit nécessaire de divulguer le contenu du champ concerné.

56 En troisième et dernier lieu, le requérant soutient que, aux points 66 et 67 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a dénaturé les preuves. D'une part, il se serait appuyé, à tort, sur une présomption de légalité qui s'attache à la déclaration de la Commission selon laquelle les documents demandés n'existent pas. Le requérant aurait contesté cette déclaration qui est contredite par la nature même de la base de données en cause. D'autre part, il ressortirait clairement de la demande d'accès que celle-ci peut être satisfaite en accordant au requérant l'accès aux documents pertinents existants.

57 La Commission conclut au rejet du second moyen.

– Appréciation de la Cour

58 Il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour que l'appréciation, par le Tribunal, des faits de l'affaire qui lui est soumise ne constitue pas une question de droit qui relève du contrôle de la Cour, à moins que les constatations du Tribunal ne soient entachées d'une erreur matérielle ou d'une dénaturation qui apparaissent de façon manifeste des pièces du dossier.

59 Or, les arguments du requérant tenant à une analyse erronée par le Tribunal, respectivement, de la portée de sa demande d'accès à des documents, de la disponibilité des informations requises, de la qualité et de l'organisation des informations disponibles, de la capacité des instruments de recherche existants pouvant satisfaire sa demande ainsi que de la portée des opérations auxquelles aurait dû se livrer la Commission pour répondre positivement à sa demande visent à contester les appréciations factuelles faites par le Tribunal, sans démontrer une quelconque dénaturation des pièces du dossier. Partant, ces arguments sont irrecevables.

60 Par conséquent, il y a lieu de rejeter le second moyen.

61 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que le pourvoi doit être rejeté dans son ensemble.

Sur les dépens

62 En vertu de l'article 184, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour, lorsque le pourvoi n'est pas fondé, la Cour statue sur les dépens.

63 Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, du même règlement, applicable à la procédure de pourvoi en vertu de l'article 184, paragraphe 1, de celui-ci, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens.

64 La Commission ayant conclu à la condamnation de M. Typke et ce dernier ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens.

Par ces motifs, la Cour (première chambre) déclare et arrête :

1) **Le pourvoi est rejeté.**

2) **M. Rainer Typke est condamné aux dépens.**

Signatures