Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

18 juin 2026*

« Renvoi préjudiciel – Rapprochement des législations – Données ouvertes et réutilisation des informations du secteur public – Directive (UE) 2019/1024 – Article 2, point 3 – Compétence de la Cour – Notion d'"entreprise publique" – Entreprise détenue par plusieurs organismes du secteur public – Présomption d'"influence dominante" – Critères d'appréciation »

Dans l'affaire C-575/24,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Městský soud v Praze (cour municipale de Prague, République tchèque), par décision du 23 juillet 2024, parvenue à la Cour le 28 août 2024, dans la procédure

Vodovody a kanalizace Přerov, a.s.

contre

Úřad pro ochranu osobních údajů,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de Mme M. L. Arastey Sahún, présidente de chambre, MM. J. Passer, E. Regan, D. Gratsias (rapporteur) et B. Smulders, juges,

avocat général : M. R. Norkus,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

– pour Vodovody a kanalizace Přerov, a.s., par Me F. Korbel, advokát,

– pour l'Úřad pro ochranu osobních údajů, par M. P. Jäger,

– pour le gouvernement tchèque, par MM. M. Smolek, J. Vláčil et Mme L. Halajová, en qualité d'agents,

* Langue de procédure : le tchèque.

– pour la Commission européenne, par M. G. Meeßen et Mme K. Walkerová, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 5 mars 2026,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 2, point 3, de la directive (UE) 2019/1024 du Parlement européen et du Conseil, du 20 juin 2019, concernant les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public (JO 2019, L 172, p. 56).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Vodovody a kanalizace Přerov, a.s. (ci-après « VaK Přerov ») à l'Úřad pro ochranu osobních údajů (Office pour la protection des données personnelles, République tchèque, ci-après l'« Office ») au sujet d'une demande d'informations dont a été saisie VaK Přerov, visant à obtenir la communication de procès-verbaux de délibérations de ses organes.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

La directive 2014/25/UE

3 L'article 3 de la directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2014, relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE (JO 2014, L 94, p. 243), intitulé « Pouvoirs adjudicateurs », prévoit, à son paragraphe 1 :

« Aux fins de la présente directive, on entend par "pouvoirs adjudicateurs", l'État, les autorités régionales ou locales, les organismes de droit public ou les associations formées par une ou plusieurs de ces autorités ou par un ou plusieurs de ces organismes de droit public. »

4 L'article 4 de cette directive, intitulé « Entités adjudicatrices », prévoit, à son paragraphe 2 :

« On entend par "entreprise publique", toute entreprise sur laquelle les pouvoirs adjudicateurs peuvent exercer directement ou indirectement une influence dominante du fait de la propriété de cette entreprise, de la participation financière qu'ils y détiennent ou des règles qui la régissent.

L'influence dominante des pouvoirs adjudicateurs est présumée dans tous les cas suivants lorsque ces pouvoirs, directement ou indirectement, à l'égard de l'entreprise :

a) détiennent la majorité du capital souscrit de l'entreprise ;

b) disposent de la majorité des voix attachées aux parts émises par l'entreprise ;

c) peuvent désigner plus de la moitié des membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance de l'entreprise. »

La directive 2019/1024

5 Les considérants 1, 13, 20, 23 à 26 et 29 de la directive 2019/1024 énoncent :

« (1) La directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil[, du 17 novembre 2003, concernant la réutilisation des informations du secteur public (JO 2003, L 345, p. 90),] a été modifiée de façon substantielle. À l'occasion de nouvelles modifications, il convient, dans un souci de clarté, de procéder à la refonte de cette directive.

[...]

(13) L'un des principaux objectifs de l'établissement d'un marché intérieur est de créer les conditions propices au développement des services et produits à l'échelle de l'Union [européenne] et dans les États membres. Les informations du secteur public ou celles collectées, produites, reproduites et diffusées dans l'exercice d'une mission de service public ou d'un service d'intérêt général constituent une matière première importante pour les produits et les services de contenu numérique et deviendront une ressource de plus en plus importante sur le plan du contenu à mesure que les technologies numériques de pointe, telles que l'intelligence artificielle, les registres distribués et l'internet des objets se développeront. Il sera aussi essentiel, à cet égard, d'assurer une vaste couverture géographique transfrontalière. L'on s'attend notamment à ce que des possibilités de réutilisation plus vastes de ces informations permettent à toutes les entreprises européennes, y compris aux microentreprises et aux [petites et moyennes entreprises (PME)], ainsi qu'à la société civile, d'exploiter le potentiel de ces informations, contribuant ainsi au développement économique et à la création et la protection d'emplois de grande qualité, au bénéfice des communautés locales en particulier, ainsi qu'à des objectifs de société majeurs tels que la responsabilité et la transparence.

[...]

(20) [...] Les organismes du secteur public collectent, produisent, reproduisent et diffusent des documents en vue d'accomplir leurs missions de service public. Les entreprises publiques collectent, produisent, reproduisent et diffusent des documents destinés à fournir des services d'intérêt général. L'utilisation de ces documents pour d'autres motifs constitue une réutilisation. Les politiques menées par les États membres peuvent aller au-delà des normes minimales établies par la présente directive, permettant ainsi une réutilisation plus large. [...]

[...]

(23) [...] La présente directive fait obligation aux États membres de rendre tous les documents existants réutilisables, à moins que des règles nationales relatives à l'accès aux documents ne limitent ou n'excluent cet accès ou sous réserve des autres exceptions prévues par la présente directive. La présente directive s'appuie sur les règles d'accès en vigueur dans les États membres et ne modifie pas les règles nationales en matière d'accès aux documents. Elle ne s'applique pas aux cas dans lesquels, conformément aux règles d'accès pertinentes, les citoyens ou les personnes morales ne peuvent obtenir les documents que s'ils peuvent

démontrer un intérêt particulier. [...] Les organismes du secteur public devraient être encouragés à mettre à disposition en vue de leur réutilisation tous les documents qu'ils détiennent. [...]

(24) Les États membres confient souvent la prestation de services d'intérêt général à des entités en dehors du secteur public tout en maintenant un degré élevé de contrôle sur ces entités. Or la directive 2003/98/CE s'applique uniquement aux documents détenus par des organismes du secteur public, les entreprises publiques n'entrant pas dans le champ de la directive. Il en résulte une faible disponibilité, aux fins de réutilisation, des documents produits lors de la prestation de services d'intérêt général dans plusieurs domaines, en particulier les secteurs des services d'utilité publique. Il s'ensuit également une forte réduction du potentiel de création de services transfrontaliers fondés sur des documents détenus par des entreprises publiques qui fournissent des services d'intérêt général.

(25) Il convient donc de modifier la directive 2003/98/CE afin de garantir qu'elle puisse s'appliquer à la réutilisation de documents existants produits dans le cadre de la prestation de services d'intérêt général par des entreprises publiques qui exercent une des activités visées aux articles 8 à 14 de la directive 2014/25/UE, ainsi que par des entreprises publiques agissant en qualité d'opérateurs de services publics en application de l'article 2 du règlement (CE) nº 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil[, du 23 octobre 2007, relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) nº 1191/69 et (CEE) nº 1107/70 du Conseil (JO 2007, L 315, p. 1)], par des entreprises publiques agissant en qualité de transporteurs aériens s'acquittant d'obligations de service public en application de l'article 16 du règlement (CE) nº 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil[, du 24 septembre 2008, établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté (JO 2008, L 293, p. 3),] et par des entreprises publiques agissant en qualité d'armateurs communautaires s'acquittant d'obligations de service public en application de l'article 4 du règlement (CEE) nº 3577/92 du Conseil[, du 7 décembre 1992, concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des États membres (cabotage maritime) (JO 1992, L 364, p. 7)].

(26) La présente directive ne contient aucune obligation générale d'autoriser la réutilisation de documents produits par des entreprises publiques. Il convient de laisser la décision d'autoriser ou non la réutilisation à l'appréciation de l'entreprise publique concernée, sauf dispositions contraires prévues par la présente directive ou par le droit de l'Union ou le droit national. Ce n'est qu'après avoir mis un document à disposition aux fins de réutilisation qu'une entreprise publique devrait être tenue de s'acquitter des obligations fixées aux chapitres III et IV de la présente directive, en particulier en ce qui concerne les formats, les redevances, la transparence, les licences, la non-discrimination et l'interdiction des accords d'exclusivité. Par ailleurs, les entreprises publiques ne devraient pas être tenues de se conformer aux exigences du chapitre II, telles que les règles applicables au traitement des demandes. Au moment d'autoriser la réutilisation de documents, il convient d'accorder une attention particulière aux informations sensibles relatives à la protection des infrastructures critiques telles qu'elles sont définies dans la directive 2008/114/CE du Conseil[, du 8 décembre 2008, concernant le recensement et la désignation des infrastructures critiques européennes ainsi que l'évaluation de la nécessité d'améliorer leur protection (JO 2008, L 345, p. 75),] et aux services essentiels au sens de la

directive (UE) 2016/1148 du Parlement européen et du Conseil[, du 6 juillet 2016, concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de sécurité des réseaux et des systèmes d'information dans l'Union (JO 2016, L 194, p. 1)].

[...]

(29) La définition de l'expression "organisme du secteur public" est fondée sur la définition énoncée à l'article 2, paragraphe 1, point 1), de la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil[, du 26 février 2014, sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE (JO 2014, L 94, p. 65)]. La définition de l'expression "organisme de droit public" énoncée dans ladite directive et la définition de l'expression "entreprise publique" énoncée dans la directive 2014/25/UE devraient s'appliquer à la présente directive. »

6 L'article 1er de la directive 2019/1024, intitulé « Objet et champ d'application », dispose :

« 1. Afin de favoriser l'utilisation des données ouvertes et de stimuler l'innovation dans les produits et les services, la présente directive fixe un ensemble de règles minimales concernant la réutilisation et les modalités pratiques destinées à faciliter la réutilisation :

a) de documents existants détenus par des organismes du secteur public des États membres ;

b) de documents existants détenus par des entreprises publiques ;
   i) exerçant des activités dans les domaines définis dans la directive 2014/25/UE ;
   ii) agissant en qualité d'opérateurs de services publics conformément à l'article 2 du règlement (CE) nº 1370/2007 ;
   iii) agissant en qualité de transporteurs aériens remplissant des obligations de service public conformément à l'article 16 du règlement (CE) nº 1008/2008 ; ou
   iv) agissant en qualité d'armateurs communautaires remplissant des obligations de service public conformément à l'article 4 du règlement (CEE) nº 3577/92 ;

[...]

2. La présente directive ne s'applique pas :

[...]

b) aux documents détenus par des entreprises publiques :
   i) dont la production ne relève pas de la fourniture de services d'intérêt général au sens de la loi ou d'autres règles contraignantes en vigueur dans les États membres ;
   ii) relatifs aux activités directement exposées à la concurrence et qui, par conséquent, conformément à l'article 34 de la directive 2014/25/UE, ne sont pas soumises aux règles relatives à la passation des marchés ;

[...]

d) aux documents, tels que les données sensibles, dont l'accès est exclu conformément aux règles d'accès en vigueur dans l'État membre, y compris pour des motifs :
   i) de protection de la sécurité nationale (c'est-à-dire sécurité de l'État), défense ou sécurité publique ;

ii) de confidentialité des données statistiques ;
iii) de confidentialité des informations commerciales (notamment secret d'affaires, secret professionnel ou secret d'entreprise) ;

[...]

f) aux documents dont l'accès est limité conformément aux règles d'accès en vigueur dans les États membres, notamment dans les cas où les citoyens ou les personnes morales doivent justifier d'un intérêt particulier pour obtenir l'accès aux documents ;

[...]

3. La présente directive s'appuie sur les règles d'accès de l'Union et nationales en vigueur et ne les affecte en rien.

[...]

7. La présente directive régit la réutilisation des documents existants détenus par les organismes du secteur public et les entreprises publiques des États membres [...] »

7 L'article 2 de la directive 2019/1024, intitulé « Définitions », est libellé comme suit :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

1) "organismes du secteur public", l'État, les autorités régionales ou locales, les organismes de droit public ou les associations formées par une ou plusieurs de ces autorités ou un ou plusieurs de ces organismes de droit public ;

2) "organismes de droit public", les organismes présentant toutes les caractéristiques suivantes :
a) ils ont été créés pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial ;
b) ils sont dotés de la personnalité juridique ; et
c) soit ils sont financés majoritairement par l'État, les autorités régionales ou locales ou d'autres organismes de droit public, soit leur gestion est soumise à un contrôle de ces autorités ou organismes, soit leur organe d'administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par l'État, les autorités régionales ou locales ou d'autres organismes de droit public ;

3) "entreprise publique", toute entreprise active dans les domaines visés à l'article 1er, paragraphe 1, point b), et sur laquelle les organismes du secteur public peuvent exercer directement ou indirectement une influence dominante du fait de la propriété de l'entreprise, de la participation financière qu'ils y détiennent ou des règles qui la régissent. Une influence dominante des organismes du secteur public sur l'entreprise est présumée dans tous les cas suivants lorsque ces organismes, directement ou indirectement :
a) détiennent la majorité du capital souscrit de l'entreprise ;
b) disposent de la majorité des voix attachées aux parts émises par l'entreprise ;
c) peuvent désigner plus de la moitié des membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance de l'entreprise ;

[...]

11) “réutilisation”, l’utilisation par des personnes physiques ou morales de documents détenus par :
   a) des organismes du secteur public, à des fins commerciales ou non commerciales autres que l’objectif initial de la mission de service public pour lequel les documents ont été produits, à l’exception de l’échange de documents entre des organismes du secteur public aux seules fins de l’exercice de leur mission de service public ; ou
   b) des entreprises, à des fins commerciales ou non commerciales autres que l’objectif initial de fournir les services d’intérêt général pour lequel les documents ont été produits, à l’exception de l’échange de documents entre des entreprises publiques et des organismes du secteur public aux seules fins de l’exercice de leur mission de service public ;

   [...] »

Le droit tchèque

8 Le zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (loi nº 106/1999, sur le libre accès à l’information), a été modifié par le zákon č. 241/2022 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací), ve znění pozdějších předpisů [loi nº 241/2022, modifiant la loi nº 106/1999 sur le libre accès à l’information, telle que modifiée, la loi nº 123/1998, sur le droit à l’information en matière d’environnement, telle que modifiée, et la loi nº 130/2002, sur le soutien par des fonds publics à la recherche, au développement expérimental et à l’innovation et sur la modification de certaines lois connexes (loi sur le soutien à la recherche, au développement expérimental et à l’innovation)] (ci-après la « loi portant transposition de la directive 2019/1024 »).

9 L’article 2, paragraphe 1, de la loi nº 106/1999 sur le libre accès à l’information, telle que modifiée par la loi portant transposition de la directive 2019/1024 (ci-après la « loi sur le libre accès à l’information »), dispose :

« Les organismes redevables d’informations, qui sont tenus, en vertu de la présente loi, de fournir des informations relatives à leurs activités, sont les organes de l’État, les collectivités territoriales et les organes de celles-ci, ainsi que les institutions publiques. »

10 Aux termes de l’article 2a de cette loi :

« 1. Est également un redevable d’informations une entreprise publique, par laquelle on entend, aux fins de la présente loi, une personne morale qui n’est pas un redevable d’informations au sens de l’article 2, paragraphe 1, et

   a) qui :
      1 exerce des activités visées par la loi sur les marchés publics,
      2 opère en tant que prestataire de services publics conformément à l’article 2 du [règlement (CE) nº 1370/2007],
      3 opère en tant que transporteur aérien qui remplit des obligations de service public en application de l’article 16 du [règlement (CE) nº 1008/2008], ou
      4 opère en tant qu’armateur exécutant des obligations de service public en vertu de l’article 4 du [règlement (CEE) nº 3577/92], et

b) dans laquelle le redevable d'informations visé à l'article 2, paragraphe 1, peut exercer, directement ou indirectement, une influence dominante du fait de sa participation dans cette personne morale ou des règles qui la régissent.

2. La condition d'influence dominante est réputée remplie si, en vertu de l'article 2, paragraphe 1, directement ou indirectement, le redevable d'informations

a) détient la majorité du capital social souscrit de l'entreprise publique,

b) dispose de la majorité des voix attachées aux parts émises par l'entreprise, ou

c) peut désigner plus de la moitié des membres de l'organe de l'administration, de direction ou de surveillance de l'entreprise publique. »

Le litige au principal et les questions préjudicielles

11 VaK Přerov est une société anonyme de droit tchèque active dans le secteur de l'approvisionnement et de l'assainissement de l'eau. Elle est détenue à près de 100 % par des villes et des municipalités tchèques, sans qu'aucun actionnaire soit majoritaire.

12 Cette société a été saisie, sur le fondement de la loi sur le libre accès à l'information, d'une demande de communication des procès-verbaux des délibérations de ses organes. Estimant qu'elle n'était pas un « redevable d'informations », au sens de cette loi, et que, dès lors, elle n'était pas tenue de fournir de telles informations, ladite société a rejeté cette demande.

13 Une plainte contre cette décision a été déposée devant l'Office qui, par une décision du 7 mars 2023, a ordonné à VaK Přerov de traiter la demande d'informations conformément à la loi sur le libre accès à l'information. Contre cette dernière décision, VaK Přerov a introduit un recours devant le Městský soud v Praze (cour municipale de Prague, République tchèque), qui est la juridiction de renvoi. À l'appui de son recours, cette société allègue qu'elle n'est pas un « redevable d'informations », au sens de cette loi.

14 La juridiction de renvoi considère que, afin de résoudre le litige pendant devant elle, il y a lieu de déterminer si VaK Přerov constitue une « entreprise publique », au sens de l'article 2a, paragraphe 1, de ladite loi, catégorie qui a été introduite dans la même loi par la loi portant transposition de la directive 2019/1024.

15 Selon la juridiction de renvoi, ce litige porte, notamment, sur la question de savoir si, pour être qualifiée d'« entreprise publique », au sens de l'article 2, point 3, de la directive 2019/1024, et, dès lors, au sens de l'article 2a, paragraphe 1, de la loi sur le libre accès à l'information, l'influence dominante sur cette entreprise, au sens de la première de ces dispositions, doit être exercée par un seul organisme du secteur public ou, le cas échéant, conjointement par plusieurs organismes de ce secteur. Cette dernière position est défendue, dans le cadre du litige au principal, par l'Office.

16 En revanche, VaK Přerov considère qu'une telle interprétation ne découle pas de la directive 2019/1024 et qu'il ne pourrait y avoir, en l'occurrence, une « influence dominante », au sens de cette directive, que si l'une des collectivités territoriales faisant partie de ses actionnaires détenait à elle seule une participation majoritaire ou s'il ne faisait aucun doute que différents actionnaires agissaient de concert.

17 Dans ces conditions, le Městský soud v Praze (cour municipale de Prague) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) L'article 2, point 3, de la directive [2019/1024] doit-il être interprété en ce sens qu'est également une entreprise publique une entreprise dans laquelle plusieurs organismes du secteur public peuvent exercer conjointement une influence dominante du fait de leur propriété [de l'entreprise], de la participation financière qu'ils y détiennent ou des règles qui la régissent ?

2) En cas de réponse affirmative à la première question, une influence dominante au sens de cet article de la directive 2019/1024 est-elle présumée également dans le cas où, conjointement, plusieurs organismes du secteur public détiennent la majorité du capital social souscrit de l'entreprise, disposent de la majorité des voix attachées aux parts émises par l'entreprise ou peuvent désigner plus de la moitié des membres de l'organe de l'administration, de direction ou de surveillance de l'entreprise, ou est-il nécessaire d'examiner si ces organismes du secteur public agissent effectivement de concert et ont des intérêts communs ? »

Sur les questions préjudicielles

Sur la compétence de la Cour

18 Il appartient à la Cour d'examiner les conditions dans lesquelles elle est saisie par le juge national en vue de vérifier sa propre compétence pour répondre aux questions posées par la juridiction de renvoi (voir, en ce sens, arrêt du 10 décembre 2020, J & S Service, C-620/19, EU:C:2020:1011, point 32 ainsi que jurisprudence citée).

19 À cet égard, la Commission européenne fait valoir que le litige au principal porte non pas sur la réutilisation de documents du secteur public, régie par la directive 2019/1024, mais sur une demande d'accès à des documents qui ne relèverait pas du champ d'application de cette directive. Une telle demande serait, en effet, régie, ainsi qu'il ressortirait de l'article 1er, paragraphe 3, de la directive 2019/1024, lu conjointement avec le considérant 23 de celle-ci, par le droit des États membres ou, éventuellement, par des réglementations sectorielles de l'Union sur l'accès aux informations.

20 En l'occurrence, à l'origine de ce litige se trouve une demande d'accès à des informations, introduite sur la base de la loi sur le libre accès à l'information. Ainsi que le précise la juridiction de renvoi dans sa réponse à la demande d'éclaircissements que lui a adressée la Cour, cette loi n'exige pas que l'auteur d'une telle demande indique expressément son intention de procéder à une réutilisation des informations demandées, au sens de l'article 2, point 11, de la directive 2019/1024.

21 Il ressort de l'exposé des motifs du projet ayant conduit à l'adoption de la loi portant transposition de la directive 2019/1024, tel que cet exposé a été présenté par la juridiction de renvoi dans cette réponse, que le législateur tchèque a opté de manière constante, et ce dès la transposition de la directive 2003/98, pour un régime assurant la réutilisation des informations au travers de l'exercice du droit à l'information.

22 À cet égard, il convient de rappeler que la Cour s'est déclarée à maintes reprises compétente pour statuer sur une demande de décision préjudicielle portant sur des dispositions du droit de l'Union dans des situations dans lesquelles, même si les faits au principal ne relèvent pas directement du champ d'application de ce droit, les dispositions dudit droit ont été rendues applicables par le droit national en raison d'un renvoi opéré par ce dernier au contenu de celles-ci. En effet, dans de telles situations, il existe un intérêt certain de l'Union à ce que, pour éviter des divergences d'interprétation futures, les dispositions reprises du droit de l'Union reçoivent une interprétation uniforme (voir arrêts du 18 octobre 1990, Dzodzi, C-297/88 et C-197/89, EU:C:1990:360, point 37 ; du 21 novembre 2019, Deutsche Post e.a., C-203/18 et C-374/18, EU:C:2019:999, point 36, ainsi que du 10 décembre 2020, J & S Service, C-620/19, EU:C:2020:1011, point 34 ainsi que jurisprudence citée).

23 Ainsi, une interprétation par la Cour de dispositions du droit de l'Union dans des situations ne relevant pas du champ d'application de celles-ci se justifie lorsque ces dispositions ont été rendues applicables à de telles situations par le droit national de manière directe et inconditionnelle, afin d'assurer un traitement identique à ces situations et à celles qui relèvent du champ d'application desdites dispositions (arrêt du 21 novembre 2019, Deutsche Post e.a., C-203/18 et C-374/18, EU:C:2019:999, point 37 ainsi que jurisprudence citée).

24 En l'occurrence, la juridiction de renvoi fait valoir que, en adoptant en 2022, la loi portant transposition de la directive 2019/1024, le législateur national a étendu le cercle des entités soumises à l'obligation de fournir des informations à celles que cette directive soumet aux obligations qu'elle prévoit, décidant ainsi délibérément d'aligner le champ d'application personnel de la loi sur le libre accès à l'information avec le champ d'application personnel de ladite directive.

25 Dans ces conditions, il convient de considérer que l'article 2, point 3, de la directive 2019/1024, qui définit le terme « entreprise publique », a été rendu, par le législateur national, applicable de manière directe et inconditionnelle, au sens de la jurisprudence citée au point 23 du présent arrêt, à des situations ne relevant pas nécessairement du champ d'application de cette directive, mais qui sont régies par cette loi.

26 Certes, il ressort de l'article 1er, paragraphes 2 et 3, de la directive 2019/1024 que, comme la Cour a déjà eu l'occasion de le juger, la « réutilisation » d'un document, au sens de cette directive, présuppose l'accès à ce document, ce qui met en exergue le lien étroit entre ces deux opérations. Toutefois, ces opérations sont manifestement distinctes. En effet, ladite directive ne consacre pas un droit d'accès aux documents du secteur public, mais présuppose l'existence d'un tel droit dans le droit des États membres ou dans le droit de l'Union, de sorte que les conditions d'accès à ces documents ne relèvent pas de son champ d'application (arrêt du 21 novembre 2024, HP – Hrvatska pošta, C-336/23, EU:C:2024:979, points 28 et 31 ainsi que jurisprudence citée).

27 Cependant, eu égard à la jurisprudence rappelée aux points 22 et 23 du présent arrêt, une telle distinction n'apparaît pas, en l'occurrence, pertinente pour déterminer si la Cour est compétente pour répondre aux questions posées dans la présente affaire. En effet, il ressort du dossier dont dispose la Cour que l'article 2a de la loi sur le libre accès à l'information étend, suivant en cela l'exemple du droit de l'Union portant sur la réutilisation des informations du secteur public, le champ d'application personnel de cette loi aux entreprises publiques détentrices de telles informations. Comme le relève, en substance, M. l'avocat général au point 59 de ses conclusions, le législateur national ne s'est pas simplement inspiré de la directive 2019/1024, mais a étendu ses effets normatifs à des situations régies par le droit interne sans effectuer de réserves à cet égard et

sans modifier le contenu de la notion d'« entreprise publique », telle qu'elle est définie à l'article 2, point 3, de cette directive. Il convient de relever, à cet égard, que l'article 2a de ladite loi reprend quasiment à l'identique les catégories d'entreprises publiques visées à l'article 1er, paragraphe 1, sous b), de ladite directive.

28 Ainsi, il y a lieu de considérer que ladite disposition a été rendue applicable en tant que telle par le droit national (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 10 décembre 2020, J & S Service, C-620/19, EU:C:2020:1011, points 50 et 51 ainsi que jurisprudence citée).

29 Dans ces conditions, il existe un intérêt manifeste à ce que la Cour interprète l'article 2, point 3, de la directive 2019/1024 en vue d'en assurer l'uniformité d'interprétation, si bien que la Cour est compétente, au titre de l'article 267 TFUE, pour répondre aux questions posées à cet égard par la juridiction de renvoi.

Sur le fond

30 Par ses questions préjudicielles qu'il convient d'examiner conjointement, la juridiction de renvoi demande, en substance, à la Cour si l'article 2, point 3, de la directive 2019/1024 doit être interprété en ce sens que relève de la notion d'« entreprise publique », au sens de cette disposition, une entreprise sur laquelle plusieurs organismes du secteur public peuvent exercer conjointement une influence dominante et, dans l'affirmative, si, pour présumer une telle influence, il est nécessaire d'examiner si ces organismes agissent de concert et ont des intérêts communs.

31 Il y a lieu de rappeler, à cet égard, que, selon une jurisprudence constante, il convient, pour l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, de tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie [arrêts du 17 novembre 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, point 12, et du 5 février 2026, Hauptzollamt Düsseldorf (Véhicule originaire de Russie), C-619/24, EU:C:2026:73, point 18 ainsi que jurisprudence citée].

32 S'agissant, premièrement, des termes employés à l'article 2, point 3, de la directive 2019/1024, cette disposition vise expressément « toute entreprise » sur laquelle « les organismes du secteur public », au pluriel, « peuvent exercer directement ou indirectement une influence dominante du fait de la propriété de l'entreprise, de la participation financière qu'ils y détiennent ou des règles qui la régissent ».

33 Concernant, deuxièmement, le contexte dans lequel s'inscrit cette disposition, il ressort du considérant 29 de la directive 2019/1024 que, dans le cadre de cette directive, le législateur de l'Union a choisi de reprendre la définition de la notion d'« entreprise publique » qui figure à l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2014/25. Or, cette dernière disposition vise « toute entreprise » sur laquelle « les pouvoirs adjudicateurs », au pluriel, « peuvent exercer directement ou indirectement une influence dominante du fait de la propriété de cette entreprise, de la participation financière qu'ils y détiennent ou des règles qui la régissent. »

34 Il résulte de ce qui précède que le législateur de l'Union a expressément décidé de faire relever de la notion d'« entreprise publique », au sens de l'article 2, point 3, de la directive 2019/1024, non seulement les entreprises sur lesquelles un seul organisme du secteur public peut exercer une influence dominante mais également les entreprises sur lesquelles une telle influence peut être exercée par plusieurs organismes du secteur public.

35 Troisièmement, une telle lecture de l'article 2, point 3, de la directive 2019/1024 est confirmée par les finalités poursuivies par cette directive. D'une part, ainsi qu'il est exposé à son considérant 13, cette dernière vise à tirer pleinement parti, pour l'économie et la société civile européennes, du potentiel des informations du secteur public et de celles collectées, produites, reproduites et diffusées dans l'exercice d'une mission de service public ou d'un service d'intérêt général.

36 D'autre part, il ressort des considérants 24 et 25 de ladite directive que l'intention du législateur de l'Union, en adoptant celle-ci, était d'étendre le champ d'application du cadre réglementaire de l'Union y afférent, afin de viser les documents produits dans le cadre de la prestation de services d'intérêt général par les entreprises publiques visées par la directive 2014/25, et ce afin de servir au mieux l'objectif de la directive 2019/1024.

37 Force est, dès lors, de constater que, au vu des objectifs de la directive 2019/1024 rappelés aux points 35 et 36 du présent arrêt, il convient d'interpréter de manière large les dispositions définissant le champ d'application personnel de cette directive et, notamment, celles définissant la notion d'« entreprise publique ».

38 À cet égard, il convient de relever que tant les entreprises sur lesquelles seul un organisme du secteur public exerce une influence dominante que celles sur lesquelles une telle influence est exercée conjointement par plusieurs de ces organismes peuvent exercer une mission de service public ou prester un service d'intérêt général. Partant, si l'article 2, point 3, de cette directive devait être interprété de manière à ne s'appliquer qu'aux premières, celui-ci ne saurait permettre de réaliser pleinement les objectifs poursuivis par ladite directive, à savoir exploiter pleinement le potentiel des informations du secteur public et étendre le champ d'application du cadre réglementaire en cause.

39 Il convient, dès lors, de considérer que l'article 2, point 3, de la directive 2019/1024 doit être interprété en ce sens que relève de la notion d'« entreprise publique », au sens de cette disposition, une entreprise sur laquelle plusieurs organismes du secteur public peuvent exercer conjointement une influence dominante.

40 En ce que la juridiction de renvoi demande à la Cour de préciser si, dans un tel cas, ces organismes doivent agir de concert et avoir des intérêts communs pour que cette influence soit présumée comme étant dominante, au sens de l'article 2, point 3, de la directive 2019/1024, force est de constater, d'emblée, qu'une telle exigence ne ressort ni du libellé de cette disposition ni du contexte dans lequel elle s'insère. En effet, à ladite disposition, le législateur de l'Union s'est limité à indiquer qu'une influence dominante, au sens de celle-ci, est présumée lorsque ces organismes, directement ou indirectement, détiennent la majorité du capital souscrit de l'entreprise, disposent de la majorité des voix attachées aux parts émises par l'entreprise ou peuvent désigner plus de la moitié des membres de l'organe d'administration, de direction ou de surveillance de l'entreprise.

41 Ces critères alternatifs reflètent des situations objectives sans qu'il soit tenu compte d'éléments tels que la concertation et la communauté d'intérêts des organismes du secteur public concernés, éléments qui sont, par ailleurs, susceptibles de varier pendant la durée d'existence d'une entreprise en fonction, notamment, des enjeux auxquels les organes décisionnels de cette dernière se trouvent confrontés et des décisions qu'ils doivent prendre à cet égard. Or, la prise en compte d'éléments relevant de telles appréciations factuelles complexes irait à l'encontre des objectifs visés par cette directive tels qu'ils ont été relevés aux points 35 et 36 du présent arrêt.

42 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre aux questions préjudicielles que l'article 2, point 3, de la directive 2019/1024 doit être interprété en ce sens que relève de la notion d'« entreprise publique », au sens de cette disposition, une entreprise sur laquelle plusieurs organismes du secteur public peuvent exercer conjointement une influence dominante sans qu'il soit nécessaire, pour qu'une telle influence soit présumée, d'examiner si ces organismes agissent de concert et ont des intérêts communs.

Sur les dépens

43 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (cinquième chambre) dit pour droit :

L'article 2, point 3, de la directive (UE) 2019/1024 du Parlement européen et du Conseil, du 20 juin 2019, concernant les données ouvertes et la réutilisation des informations du secteur public,

doit être interprété en ce sens que :

relève de la notion d'« entreprise publique », au sens de cette disposition, une entreprise sur laquelle plusieurs organismes du secteur public peuvent exercer conjointement une influence dominante sans qu'il soit nécessaire, pour qu'une telle influence soit présumée, d'examiner si ces organismes agissent de concert et ont des intérêts communs.

Signatures