

**Avis du contrôleur européen de la protection des données sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission**

(2009/C 2/03)

LE CONTRÔLEUR EUROPÉEN DE LA PROTECTION DES DONNÉES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 286,

vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et notamment son article 8,

vu la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données <sup>(1)</sup>,

vu le règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données <sup>(2)</sup>, et notamment son article 41,

vu la demande d'avis formulée par la Commission européenne conformément à l'article 28, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 45/2001, reçue le 15 mai 2008,

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:

## I. INTRODUCTION

### *La proposition*

1. Le 30 avril 2008, la Commission a adopté une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (ci-après dénommée «la proposition») <sup>(3)</sup>. La Commission a transmis la proposition au CEPD pour consultation, conformément à l'article 28, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 45/2001 et ce dernier l'a reçue le 15 mai 2008.
2. La proposition vise à apporter un certain nombre de modifications substantielles au règlement (CE) n° 1049/2001 du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission <sup>(4)</sup>. Dans son exposé des motifs, la Commission énonce les motifs de réexamen du règlement existant. Elle mentionne l'«Initiative européenne en matière de transparence» <sup>(5)</sup>, qui appelle à une plus grande transparence, le règlement concernant l'application de la convention d'Aarhus <sup>(6)</sup> aux institutions et aux organes de la Communauté européenne, qui renvoie au règlement (CE) n° 1049/2001 pour ce qui concerne l'accès aux documents contenant des informations environnementales, ainsi que la jurisprudence de la Cour de

justice et les plaintes réglées par le médiateur européen concernant le règlement (CE) n° 1049/2001.

### *Consultation du CEPD*

3. Le CEPD se félicite de faire l'objet d'une consultation et recommande qu'il soit fait référence à cette consultation dans les considérants de la proposition, comme cela a été fait dans un certain nombre d'autres textes législatifs sur lesquels le CEPD a été consulté, conformément au règlement (CE) n° 45/2001.
4. L'attention du CEPD a été notamment attirée par le fait que la proposition contient une disposition (article 4, paragraphe 5) traitant du lien délicat entre l'accès aux documents et les droits relatifs au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel. L'examen de cette disposition constituera l'élément central du présent avis.
5. Toutefois, l'avis ne se limitera pas à cette analyse. Il la fera précéder d'observations relatives au contexte de la proposition et à son champ d'application. Après l'analyse de l'article 4, paragraphe 5, d'autres points seront traités, tels que le droit d'accès aux données à caractère personnel au titre du règlement (CE) n° 45/2001.

## II. CONTEXTE ET CHAMP D'APPLICATION DE LA PROPOSITION

### *Contexte*

6. La proposition a été précédée par une consultation publique. Dans son exposé des motifs, la Commission indique qu'elle a tenu compte des vues exprimées par la plupart des personnes interrogées lors de cette consultation publique.
7. Après l'adoption de la proposition, une audition publique organisée par la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures s'est tenue le 2 juin 2008 au Parlement européen. Elle a permis à un certain nombre de personnes concernées d'exprimer leur avis sur la proposition. Le CEPD a également formulé une série d'observations préliminaires. À cette occasion, les représentants de la Commission européenne, répondant aux différentes remarques entendues, ont souligné que la proposition reflétant l'état actuel des réflexions, mais que la Commission était disposée à discuter du texte et à examiner des contributions susceptibles de l'améliorer, sans exclure d'autres solutions de rechange.

<sup>(1)</sup> JO L 281 du 23.11.1995, p. 31.

<sup>(2)</sup> JO L 8 du 12.1.2001, p. 1.

<sup>(3)</sup> COM(2008) 229 final.

<sup>(4)</sup> JO L 145 du 31.5.2001, p. 43.

<sup>(5)</sup> Procès-verbal de la 1721<sup>ème</sup> réunion de la Commission du 9 novembre 2005, point 6; voir également les documents SEC(2005) 1300 et SEC(2005) 1301.

<sup>(6)</sup> Règlement (CE) n° 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la convention d'Aarhus (JO L 264 du 25.9.2006, p. 13).

8. Voyant dans cette approche ouverte une occasion à saisir, le CEPD envisage d'enrichir le débat en soumettant une variante pour l'article 4, paragraphe 5, proposé. En outre, cette ouverture s'inscrit parfaitement dans la notion de transparence: promouvoir la bonne gouvernance et assurer la participation de la société civile (voir, par exemple, l'article 15, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).
9. Malgré les incertitudes qui pèsent sur le sort du traité de Lisbonne à l'heure d'émettre le présent avis, il ne faudrait pas laisser de côté la perspective du cadre juridique prévu par le nouveau traité.
10. La proposition est fondée sur l'article 255 du traité CE, qui garantit un droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Lorsque le traité de Lisbonne entrera en vigueur, cet article sera remplacé par l'article 15 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui étend le droit d'accès aux documents de l'ensemble des institutions, organes et organismes de l'Union. Il modifie l'article 255, notamment en introduisant un principe général d'ouverture (article 15, paragraphe 1) et en faisant obligation au Parlement européen et au Conseil d'assurer la publicité des documents relatifs aux procédures législatives.
- Champ d'application: la notion de «documents»*
11. La proposition s'applique à tous les documents visés par la définition figurant à l'article 3, point a), de la proposition. Cette définition est libellée comme suit: «*document*»: *tout contenu quel que soit son support (écrit sur support papier ou stocké sous forme électronique, enregistrement sonore, visuel ou audiovisuel) établi par une institution et formellement transmis à un ou plusieurs destinataires ou autrement enregistré, ou reçu par une institution; des données contenues dans des systèmes de stockage, de traitement et d'extraction électroniques sont des documents dès lors qu'elles peuvent être extraites sous une forme imprimée ou sous la forme d'une copie électronique à l'aide des outils disponibles pour l'exploitation du système;*».
12. Si cette définition est citée in extenso, c'est qu'elle soulève quelques questions fondamentales ayant trait au champ d'application du règlement:
- l'objet du droit d'accès: s'agit-il d'un bout de papier (ou son équivalent électronique) ou prend-il un sens plus large: toute information concernant les activités des institutions de l'UE ou toute information détenue par celles-ci, abstraction faite de l'existence ou non d'un document?
  - quel est le sens de la limitation du champ d'application du règlement aux documents ayant été formellement transmis à un ou plusieurs destinataires ou autrement enregistrés, ou reçus par une institution?
  - la différence entre le champ d'application du règlement (CE) n° 1049/2001 et celui du règlement (CE) n° 45/2001.
13. Le point de départ du règlement est l'accès aux documents et non l'accès aux informations en tant que telles. C'est cette notion qui est retenue à l'article 255 du TCE. Le traité de Lisbonne n'apporterait aucune modification substantielle. Le nouveau traité se limite à préciser que le support sur lequel les documents existent n'est pas un facteur décisif. Toutefois, le Tribunal de première instance a déclaré dans l'arrêt «WWF» qu'*«il serait contraire à l'impératif de transparence dont découle le règlement (CE) n° 1049/2001 que des institutions se prévalent de l'inexistence de documents pour échapper à l'application de ce règlement»* (7). C'est pourquoi le Tribunal estime que les institutions concernées doivent procéder, dans toute la mesure du possible et d'une manière non arbitraire et prévisible, à l'établissement et à la conservation de la documentation concernant leurs activités. Dans le cas contraire, le droit d'accès aux documents ne peut être exercé effectivement.
14. Dans ces conditions, d'une part, la proposition inclut explicitement dans la notion de document «les données contenues dans des systèmes de stockage, de traitement et d'extraction électroniques», lorsque celles-ci peuvent être extraites. Le CEPD note que cette définition se rapproche de celle du traitement des données à caractère personnel énoncée dans le règlement (CE) n° 45/2001 et qu'elle accroît les possibilités de chevauchement avec le règlement (CE) n° 1049/2001. Les demandes d'accès à de simples listes de noms et/ou d'autres données à caractère personnel étant sans doute destinées à s'accroître, notamment en raison du développement des outils disponibles pour l'exploitation des systèmes électroniques, il apparaît d'autant plus important de se pencher sur les éventuels points de tension entre les règlements, ainsi que sur les relations avec d'autres instruments disponibles, tels que le droit d'accès aux données à caractère personnel (voir les points 64 à 67 ci-dessous).
15. D'autre part, la Commission propose qu'un document ne soit réputé «exister» que s'il a été transmis à des destinataires ou diffusé au sein de l'institution ou autrement enregistré. Le CEPD note que l'on comprend fort mal dans quelle mesure cette formulation restreindrait le champ d'application du règlement et irait donc à l'encontre des principes d'ouverture et de participation du public. Malheureusement, l'exposé des motifs fournit peu d'indications à cet égard. Dès lors, le CEPD propose que la notion de «document» soit clarifiée dans la proposition de la Commission, soit dans le dispositif même, soit dans un considérant.
16. Sans entrer dans une analyse détaillée des interprétations auxquelles ces dispositions fondamentales pourraient donner lieu, le CEPD souligne que, en dépit des modifications que la Commission propose d'apporter à la notion de «document», une différence subsiste entre le champ d'application du règlement (CE) n° 1049/2001 et celui du règlement (CE) n° 45/2001. Ce dernier règlement ne s'applique,

(7) Arrêt du 25 avril 2007, dans l'affaire T-264/04 WWF European Policy Programme contre Conseil, point 61.

d'après son article 3, paragraphe 2, qu'au «traitement de données à caractère personnel, automatisé en tout ou en partie, ainsi qu'au traitement non automatisé de données à caractère personnel contenues ou appelées à figurer dans un fichier». Le règlement (CE) n° 1049/2001 s'applique à tous les documents détenus par une institution.

17. Bien que le traitement manuel des données à caractère personnel perde de son importance, il est nécessaire de prendre en considération le fait que les dossiers sur support papier sont encore en usage au sein des institutions et organes de l'Union européenne. Si ces dossiers sur papier n'ont pas un caractère structuré, il ne peuvent être pleinement couverts par le règlement (CE) n° 45/2001. Toutefois, ces documents pouvant contenir des données à caractère personnel, il faut veiller à ce que l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 5, puisse s'y appliquer également.

18. Il convient de tenir dûment compte de cette différence entre les champs d'application afin de veiller à ce que l'intérêt légitime de la personne concernée soit également pris en considération lorsqu'il s'agit de dossiers sur papier. Cela constitue une raison supplémentaire pour estimer que le simple «renvoi» au règlement (CE) n° 45/2001, ainsi qu'il est expliqué ci-dessous (voir points 38 à 40), n'est pas satisfaisant car il ne fournirait pas de critères pour juger des cas où les données à caractère personnel figurant dans les documents ne relèvent pas du champ d'application du règlement (CE) n° 45/2001.

### III. ARTICLE 4, PARAGRAPHE 5

#### *Appréciation générale de la disposition*

19. L'article 4, paragraphe 5, de la proposition traite du rapport entre l'accès aux documents et les droits relatifs au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel et il remplace l'actuel article 4, paragraphe 1, point b), qui faisait l'objet de nombreuses critiques en raison de son ambiguïté quant au lien précis entre ces droits fondamentaux. Ledit article a également été contesté devant le Tribunal de première instance<sup>(8)</sup>. Un pourvoi sur des questions de droit est actuellement pendant devant la Cour de justice<sup>(9)</sup>.

20. Dans cette perspective, il existe de bonnes raisons pour remplacer l'article 4, paragraphe 1, point b), et le CEPD comprend que la Commission ait saisi cette occasion pour proposer de le faire. Cependant, il n'appuie pas la disposition proposée, telle que formulée par la Commission.

21. En premier lieu, le CEPD n'est pas convaincu que le moment soit bien choisi pour apporter une modification, alors qu'un pourvoi, dans lequel des questions fondamentales sont en jeu, est pendant devant la Cour de justice.

22. En deuxième lieu et surtout: la proposition ne fournit pas la solution qui convient. Elle comporte une règle à caractère général (la deuxième phrase de l'article 4, paragraphe 5), qui:

— ne tient pas compte de l'arrêt du Tribunal de première instance dans l'affaire Bavarian Lager,

— ne satisfait pas à la nécessité d'établir un juste équilibre entre les droits fondamentaux en jeu,

— n'est pas viable puisqu'elle renvoie à la législation communautaire sur la protection des données, qui n'apporte pas de réponse claire lorsqu'une décision relative à l'accès du public doit être prise.

En outre, la proposition contient une règle spécifique (la première phrase de l'article 4, paragraphe 5) qui est bien définie en principe, mais dont la portée est bien trop limitée.

*Le moment n'est pas bien choisi pour apporter une modification*

23. Le CEPD est pleinement conscient des interactions, ainsi que des tiraillements qui pourraient se produire, entre l'accès aux documents et les droits relatifs au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel. Dans son document de référence intitulé «Accès du public aux documents et protection des données», publié en juillet 2005, il procédait à une analyse approfondie des questions résultant de l'application simultanée des règlements (CE) n° 1049/2001 et (CE) n° 45/2001.

24. Le CEPD insistait notamment sur le fait que l'accès du public aux documents, d'une part, et la protection de la vie privée et des données, d'autre part, sont des droits fondamentaux qui sont consacrés par toute une série de dispositions législatives au niveau européen et qu'ils constituent des éléments essentiels de la notion de bonne gouvernance. Il n'existe aucune hiérarchie entre ces droits et, dans certains cas, l'application simultanée des réglementations ne conduit pas à une réponse évidente. Selon le document de référence du CEPD, la solution peut se trouver dans l'exception en faveur de la protection de la vie privée énoncée à l'actuel article 4, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) n° 1049/2001. Le document explique que cette disposition impose trois conditions, qui doivent être toutes remplies pour que l'exception à l'accès du public aux documents s'applique:

— la vie privée de la personne concernée doit être en jeu,

— l'accès du public doit affecter sérieusement la personne concernée,

— l'accès du public n'est pas autorisé par la législation relative à la protection des données.

<sup>(8)</sup> Arrêt du 8 novembre 2007, dans l'affaire T-194/04 Bavarian Lager contre Commission. Deux autres affaires sont toujours pendantes concernant cette même question.

<sup>(9)</sup> Affaire pendante C-28/08P, Commission contre Bavarian Lager, JO C 79, p. 21.

25. Le Tribunal de première instance a confirmé dans ses grandes lignes l'analyse du CEPD dans l'affaire Bavarian Lager, où il était appelé à interpréter la relation entre les règlements (CE) n° 45/2001 et (CE) n° 1049/2001, ainsi que l'exception concernant la protection des données à caractère personnel figurant dans ce dernier règlement. Les principaux éléments de cet arrêt seront utilisés pour étayer le présent avis. La Commission a décidé de former un pourvoi contre l'arrêt du TPICE; l'affaire est pendante devant la Cour de justice. Dans cette affaire, le CEPD est d'avis que l'arrêt du TPICE devrait être confirmé.

26. Il est dès lors permis de douter que le moment actuel soit le plus indiqué pour modifier la disposition relative à la relation entre l'accès aux documents et la protection des données à caractère personnel alors que l'affaire est pendante devant la Cour de justice. Cette affaire ne porte pas seulement sur l'interprétation du libellé actuel de l'article 4, paragraphe 1, point b) <sup>(10)</sup>, mais elle soulève également des questions plus fondamentales à propos de l'équilibre à établir entre les droits fondamentaux en jeu <sup>(11)</sup>. Dans ces conditions, il serait préférable d'attendre l'arrêt et de ne pas adopter le règlement entre-temps.

*La modification ne tient pas compte de l'arrêt du Tribunal de première instance*

27. S'il est préférable d'attendre l'arrêt de la Cour de justice, c'est également en raison du fond de la disposition proposée. Dans son exposé des motifs, la Commission prétend que les modifications proposées visent également à prendre en compte l'arrêt du TPICE dans l'affaire Bavarian Lager. Or, la modification *ne* correspond *pas* à la position adoptée par celui-ci.

28. Le CEPD relève notamment que la proposition de la Commission supprime toute référence à l'atteinte à «la vie privée et à l'intégrité» de l'individu en tant que un seuil nécessaire pour justifier le refus d'octroyer l'accès à des documents contenant des données à caractère personnel. Ce faisant, la proposition de la Commission altère fortement l'équilibre atteint jusqu'ici par le législateur, tel qu'il est interprété par le TPICE. La proposition déplace le centre de gravité de la problématique de l'accès aux documents contenant des données à caractère personnel du règlement (CE) n° 1049/2001 au règlement (CE) n° 45/2001.

29. Il est important, aussi longtemps que l'arrêt du TPICE restera le point de référence dans cette matière délicate, que les modifications proposées prennent véritablement en

<sup>(10)</sup> Il est clair qu'il relève du pouvoir discrétionnaire du législateur de modifier le texte d'une disposition législative. Le fait que l'interprétation du texte fasse l'objet d'un litige porté devant la Cour n'y change rien.

<sup>(11)</sup> Concernant cet équilibre, voir les points 31 à 37 ci-après.

compte cet arrêt, sans s'en écarter sensiblement. L'arrêt du Tribunal de première instance ne se limite pas à donner une interprétation de certaines dispositions pertinentes tant du règlement (CE) n° 1049/2001 que du règlement (CE) n° 45/2001, mais il établit également un juste équilibre entre les droits protégés par ces deux règlements. Le CEPD souligne qu'il importe que le législateur maintienne cet équilibre, tout en clarifiant éventuellement les dispositions concernées.

30. Le CEPD consacrera les paragraphes ci-après du présent avis à préciser davantage les raisons pour lesquelles, contrairement au point de vue exprimé par la Commission, l'article 4, paragraphe 5, de la proposition ne tient pas compte de la jurisprudence de la Cour.

*La deuxième phrase de l'article 4, paragraphe 5, ne satisfait pas à la nécessité d'établir un juste équilibre*

31. L'article 4, paragraphe 5, deuxième phrase, est libellé comme suit: «Les autres informations à caractère personnel sont divulguées conformément aux règles régissant le traitement licite de ces données, fixées par la législation communautaire en matière de protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel.»

32. Cette disposition implique que l'autorité qui doit prendre une décision dans le cadre d'une demande d'accès doit fonder sa décision, non pas sur le règlement (CE) n° 1049/2001, mais sur le règlement (CE) n° 45/2001. Elle renvoie donc au règlement relatif à la protection des données, ce qui correspond à la thèse <sup>(12)</sup> soutenue par la Commission dans l'affaire Bavarian Lager devant le Tribunal de première instance.

33. Cette thèse a été réfutée par le tribunal sur la base du libellé actuel de l'article 4, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) n° 1049/2001. Le tribunal a fondé ce rejet en déclarant que la divulgation ne peut être refusée que si la vie privée ou l'intégrité d'une personne seraient compromises. Toutefois, ce raisonnement du tribunal n'est pas seulement une interprétation textuelle, mais il reflète le résultat d'une mise en balance des deux droits fondamentaux en jeu que sont l'accès du public et la protection des données.

34. Ce besoin d'établir un juste équilibre entre ces droits fondamentaux, qui caractérise ce qu'on qualifie habituellement d'«approche équilibrée», a également été mis en évidence dans un certain nombre de documents traitant du conflit

<sup>(12)</sup> En vertu de laquelle c'est le règlement n° 45/2001 qui devient le critère décisif et non plus le règlement (CE) n° 1049/2001.

entre ces deux droits. Ce fut le cas, par exemple, dans l'avis 5/2001 du Groupe de l'article 29 <sup>(13)</sup> et dans le document de référence du CEPD. C'est une approche similaire qui est également suivie dans le projet de convention du Conseil de l'Europe relative à l'accès aux documents officiels, qui établit que les parties contractantes peuvent limiter le droit d'accès aux documents officiels afin de protéger, entre autres, «la vie privée et d'autres intérêts privés légitimes» <sup>(14)</sup>.

35. D'une part, le droit d'accès du public aux documents doit être respecté, ce qui signifie en tout état de cause:

— qu'il convient de se conformer à l'objet du règlement (CE) n° 1049/2001. Le règlement devrait conférer le plus large effet possible au droit d'accès du public <sup>(15)</sup>. Cela signifie qu'en principe, tous les documents des institutions devraient être accessibles au public <sup>(16)</sup>. Par conséquent, les exceptions au droit doivent être interprétées et appliquées de façon restrictive, afin de ne pas tenir en échec l'application du principe général consacré dans le règlement <sup>(17)</sup>,

— étant donné la nature du droit d'accès du public, un demandeur d'accès ne peut être tenu de justifier sa demande et n'a donc pas à démontrer un quelconque intérêt pour avoir accès au document demandé <sup>(18)</sup>.

36. D'autre part, le droit à la protection des données doit être respecté:

— la protection des données à caractère personnel s'inscrit dans un système d'équilibres subtils qui n'interdit pas le traitement de ces données, mais qui soumet celui-ci à une série de mesures de sauvegarde et de garanties. Le traitement de données à caractère personnel est autorisé si la personne concernée y consent sans la moindre ambiguïté ou si le traitement est nécessaire à la sauvegarde d'autres intérêts publics ou privés (article 5 du règlement (CE) n° 45/2001),

— les dispositions du règlement (CE) n° 45/2001 doivent nécessairement être interprétées à la lumière des droits fondamentaux, notamment le droit au respect de la vie privée <sup>(19)</sup>,

— le traitement des données à caractère personnel doit dès lors se faire conformément au principe de proportionnalité et il ne peut effectivement et spécifiquement porter atteinte à un intérêt légitime de la personne concernée.

37. Cet équilibre ne peut être garanti par un simple renvoi au règlement (CE) n° 45/2001, qui «vise à assurer la protection des libertés et des droits fondamentaux des personnes physiques, notamment de leur vie privée, lors du traitement de données à caractère personnel» <sup>(20)</sup>. Si elle respecte sans doute le droit à la protection des données, cette solution ne respecte pas celui à l'accès du public.

*La deuxième phrase de l'article 4, paragraphe 5, n'offre pas une solution viable*

38. Le règlement (CE) n° 45/2001 ne fournit pas une réponse claire pour le cas où une institution ou un organe communautaire doit statuer sur une demande d'accès du public. En bref <sup>(21)</sup>, l'article 5 du règlement autorise le traitement de données à caractère personnel s'il est «nécessaire à l'exécution d'une mission effectuée dans l'intérêt public» ou s'il est «nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis». En d'autres termes, la licéité du traitement n'est pas déterminée par l'intérêt de la protection des données en soi, mais par la nécessité du traitement en vue d'un autre intérêt (qu'il soit énoncé dans une obligation juridique ou non). Cela porte à conclure que, puisque la nécessité n'est pas déterminée par l'article 5 du règlement (CE) n° 45/2001 lui-même (ni par aucune autre disposition de ce règlement), la disposition législative visant à protéger l'autre intérêt — ici, le droit d'avoir accès à des documents — devrait fournir des indications appropriées à cet égard.

39. Cependant, à moins que la disposition particulière de la première phrase de l'article 4, paragraphe 5, ne s'applique, il ressort de la proposition que toutes les demandes d'accès à des documents contenant des données à caractère personnel devraient être évaluées sur la base d'un renvoi au règlement (CE) n° 45/2001. Ce renvoi ne fournirait pas les indications nécessaires pour pondérer les intérêts. Cela conduirait à un résultat indésirable (une situation sans issue).

<sup>(13)</sup> Avis 5/2001 sur le rapport spécial du médiateur européen au Parlement européen à la suite du projet de recommandation adressé à la Commission européenne dans le cadre de la plainte 713/98/JJH du 17 mai 2001, WP 44, disponible sur le site web du groupe de travail.

<sup>(14)</sup> Article 3, point f, du projet de convention, dont le texte est actuellement mis au point au sein du Conseil de l'Europe. La dernière version du projet est disponible en cliquant sur le lien suivant: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc08/EDOC11631.htm>.

<sup>(15)</sup> Article 1<sup>er</sup> et considérant 4 du règlement; le considérant 4 portera le numéro 6, lorsque le règlement aura été modifié conformément à la proposition.

<sup>(16)</sup> Considérant 11 du règlement; le considérant 11 portera le numéro 17, lorsque le règlement aura été modifié conformément à la proposition.

<sup>(17)</sup> Point 94 de l'arrêt du Tribunal de première instance dans le cadre de l'affaire Bavarian Lager et jurisprudence mentionnée audit point.

<sup>(18)</sup> Point 107 de l'arrêt du Tribunal de première instance dans l'affaire Bavarian Lager, développé au point 40 ci-après.

<sup>(19)</sup> Voir notamment, dans ce sens, l'arrêt de la Cour of justice dans l'affaire Österreichischer Rundfunk.

<sup>(20)</sup> Point 98 de l'arrêt.

<sup>(21)</sup> Voir la note de référence du CEPD pour de plus amples explications concernant l'article 5.

40. Enfin, il y a lieu de noter que le renvoi au règlement (CE) n° 45/2001 ne règle pas l'incompatibilité entre le droit d'accès du public et l'obligation de démontrer la nécessité du transfert de données à caractère personnel énoncée à l'article 8, point b), du règlement (CE) n° 45/2001. Ainsi que l'a constaté le Tribunal de première instance dans l'arrêt «Bavarian Lager»: «En effet, si on exigeait que le demandeur démontre le caractère nécessaire du transfert, en tant que condition supplémentaire imposée dans le règlement (CE) n° 45/2001, cette exigence serait contraire à l'objectif du règlement (CE) n° 1049/2001, à savoir l'accès aussi large que possible du public aux documents détenus par les institutions.»<sup>(22)</sup>.

*La portée de la première phrase de l'article 4, paragraphe 5, est bien trop limitée*

41. La première phrase de l'article 4, paragraphe 5, de la proposition se lit comme suit: «*Les noms, titres et fonctions des titulaires de charges publiques, fonctionnaires et représentants de groupes d'intérêt agissant dans le cadre de leurs activités professionnelles sont divulgués, sauf si, en raison de circonstances particulières, la divulgation de ces informations nuirait aux personnes concernées.*» Elle énonce une règle particulière pour certains types de données ayant trait à une catégorie spécifique de personnes.

42. À titre de première remarque préliminaire, le CEPD note qu'il ne fait pas de doute que la première phrase de l'article 4, paragraphe 5, respecte le droit d'accès du public. Dans les cas évoqués dans cette phrase, l'accès aux documents sera normalement accordé. De l'avis du CEPD, cette disposition respecte également le droit à la protection des données. Elle s'applique au cas traité par le Tribunal de première instance dans l'affaire Bavarian Lager, ainsi qu'à des situations comparables. Comme le déclare le Tribunal, dans de tels cas, «la divulgation des noms ne conduit pas à une ingérence dans la vie privée des personnes concernées» et celles-ci ne pourraient pas «considérer qu'elles bénéficiaient d'un traitement confidentiel»<sup>(23)</sup>.

43. En deuxième remarque préliminaire, on peut affirmer que la disposition est en principe bien définie et qu'elle remplit la condition relative à la sécurité juridique. Elle établit les différents titres auxquels les personnes agissent et limite le champ des données à caractère personnel qui peuvent être divulguées. Indépendamment du fait de savoir si ces limitations sont appropriées, elles sont libellées avec clarté. Par ailleurs, elles sont conformes aux dispositions du règlement (CE) n° 45/2001: la divulgation des données constitue un traitement licite, puisqu'elle est fondée sur l'obligation légale

énoncée à l'article 4, paragraphe 5, et son objet est limité, à savoir assurer l'accès du public aux documents.

44. Pour ce qui est de la limitation du champ d'application *ratione personae*, certaines données relatives à des titulaires d'une charge publique, à des fonctionnaires ou à des représentants de groupes d'intérêt doivent être communiquées. Il semble que la disposition vise simplement à intégrer les conséquences de l'arrêt rendu par le Tribunal de première instance dans de l'affaire Bavarian Lager. La question se pose de savoir pourquoi cette disposition ne vise pas une catégorie plus vaste de personnes concernées, dans le cadre de leurs activités professionnelles. Les arguments en faveur de l'hypothèse selon laquelle, dans ce cadre, les données à caractère personnel devraient être normalement communiquées sont également valables en ce qui concerne:

- les salariés du secteur privé ou les travailleurs non salariés, qui n'entrent pas dans la catégorie des *représentants de groupes d'intérêt*, à moins qu'il n'y ait une raison de penser que la divulgation nuirait à la personne concernée,

- les chercheurs universitaires présentant le résultat de leurs recherches,

- les experts présentant leur domaine de compétence dans le cadre de la sphère publique,

- les enseignants et professeurs dans l'exercice de leurs fonctions d'enseignement.

45. Ces exemples indiquent qu'il aurait été utile de s'attacher à élaborer une disposition plus large, portant sur les données relatives à différentes catégories de personnes, lorsqu'elles agissent à titre professionnel.

46. Une deuxième limite, *ratione materiae* cette fois, apparaît dans la première phrase de l'article 4, paragraphe 5, de la proposition, concernant les éléments de données. Seuls les noms, titres et fonctions peuvent être divulgués. Cela exclut les données révélant des aspects de la vie privée de la personne concernée, même si ces données n'ont pas le statut de données sensibles au sens de l'article 10 du règlement (CE) n° 45/2001. On pourrait penser à l'adresse, au numéro de téléphone et à l'adresse électronique privés ou à d'autres données, telles que les revenus et les dépenses, ayant trait à de hauts fonctionnaires ou à des responsables politiques.

47. Toutefois, cela exclut aussi des éléments de données qui n'ont rien à voir avec la vie privée de la personne concernée, tels que son adresse (physique et électronique) au bureau, ainsi que des informations plus générales ayant trait à la fonction qu'elle occupe.

<sup>(22)</sup> Point 107 de l'arrêt du Tribunal de première instance. N.B.: l'article 8 du règlement n° 45/2001 impose également d'autres obligations, qui ne soulèvent toutefois pas de difficultés dans le cadre qui nous occupe.

<sup>(23)</sup> Voir en particulier les points 131, 132 et 137 de l'arrêt.

48. L'approche adoptée dans la proposition se heurte à un problème plus fondamental: il est rare qu'un nom figure dans un document sans être accompagné d'autres indications. Le nom est d'ordinaire relié à d'autres données concernant la personne. Par exemple, l'affaire *Bavarian Lager* portait sur l'accès au procès verbal d'une réunion. On peut supposer que le procès verbal d'une réunion mentionne, non seulement les noms des personnes présentes, mais aussi leur contribution à la discussion qui s'y est déroulée. Cette contribution pourrait parfois même avoir le statut de donnée sensible aux sens de l'article 10 du règlement (CE) n° 45/2001, par exemple lorsqu'une opinion politique est formulée. On peut par conséquent difficilement imaginer que des données particulières puissent être prises en considération en dehors de leur contexte.

#### IV. UNE SOLUTION DE RECHANGE

*Le législateur doit fournir des indications claires*

49. Le règlement (CE) n° 1049/2001 devrait lui-même fournir des indications aux institutions et aux organes appelés à traiter des demandes d'accès aux documents contenant des données à caractère personnel, tout en préservant pleinement le juste équilibre entre les deux droits fondamentaux en jeu.

50. Selon le CEPD, il est nécessaire d'approfondir la discussion quant à la manière de traduire ces indications en une disposition législative particulière. Comme le passé l'a montré, il s'agit d'une question qui comporte des aspects difficiles et fondamentaux. La disposition devrait être rédigée aussi soigneusement que possible, avec l'apport des différentes parties intéressées.

*Solution de rechange*

51. En guise de contribution au débat, le CEPD suggère le texte suivant concernant l'accès du public aux données à caractère personnel:

1. Les données à caractère personnel ne sont pas divulguées si une telle divulgation est susceptible de porter atteinte à la vie privée ou à l'intégrité de la personne concernée. Elle ne saurait y porter atteinte:

a) si les données ont trait uniquement aux activités professionnelles de la personne concernée, à moins qu'en raison de circonstances particulières, il n'y ait une raison de penser que la divulgation nuirait à ladite personne;

b) si les données ont trait uniquement à une personne évoluant dans la sphère publique, à moins qu'en raison de circonstances particulières, il n'y ait une raison de penser que la divulgation nuirait à ladite personne ou à d'autres personnes qui lui seraient liées;

c) si les données ont déjà été rendues publiques avec le consentement de la personne concernée.

2. Les données à caractère personnel sont en tout état de cause divulguées si un intérêt public supérieur l'exige. Dans ce cas, l'institution ou l'organe sont tenus de préciser la nature de l'intérêt public en donnant les raisons pour lesquelles, en l'espèce, celui-ci l'emporte sur les intérêts de la personne concernée.

3. L'institution ou l'organe qui refuse l'accès à un document en s'appuyant sur le paragraphe 1 examine la possibilité d'accorder un accès partiel.

52. Cette disposition s'explique de la façon suivante:

53. La première phrase du paragraphe 1 contient la règle de base et prend en compte la nécessité d'établir un juste équilibre entre les droits fondamentaux en jeu. L'exception au droit d'accès du public ne peut s'appliquer que si la divulgation porterait atteinte à la vie privée ou à l'intégrité de la personne concernée. Cette disposition renvoie au respect de la vie privée (respect de la vie privée et familiale au sens de l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union et de l'article 8 de la CEDH) et non à la protection des données (au sens de l'article 8 de la charte).

54. Toutefois, il est pleinement tenu compte du droit à la protection des données à caractère personnel, qui est inscrit dans un système d'équilibres subtils visant à protéger la personne concernée (voir aussi le point 36 ci-dessus). La disposition précise l'obligation légale de divulgation des données à caractère personnel, comme prévu à l'article 5, point b), du règlement (CE) n° 45/2001.

55. Il faut noter que le règlement (CE) n° 45/2001 n'interdit pas le traitement des données à caractère personnel, dans la mesure où celui-ci est fondé sur un motif juridique justifiant le traitement en vertu de l'article 5, point b), du règlement (CE) n° 45/2001. L'application de ce motif juridique dans un cas donné doit être examinée à la lumière de l'article 8 de la CEDH et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. À cet égard, il y a lieu de faire un renvoi à l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire *Österreichischer Rundfunk* <sup>(24)</sup>. L'introduction, au paragraphe 1 de la disposition, de la notion d'«atteinte à la vie privée ou à l'intégrité de la personne concernée» marque bien que c'est ce critère précis qui décide de l'octroi de l'accès du public aux données à caractère personnel.

<sup>(24)</sup> Arrêt de la Cour du 20 mai 2003, *Rechnungshof* (C-465/00) contre *Österreichischer Rundfunk* et autres et *Christa Neukomm* (C-138/01) et *Joseph Lauer* (C-139/01) contre *Österreichischer Rundfunk*. Affaires jointes C-465/00, C-138/01 et C-139/01 [recueil 2003, page I-4989].

56. Le terme «intégrité», qui a également été introduit dans le texte actuel de l'article 4, paragraphe 1, point b), se rapporte à l'intégrité physique d'une personne. Il peut apporter une valeur ajoutée, par exemple dans les cas où la divulgation de données à caractère personnel pourrait donner lieu à une menace contre l'intégrité physique de la personne, sans que cela ait un lien direct avec son droit au respect à la vie privée.
57. La deuxième phrase du paragraphe 1 de la disposition proposée vise à fournir des indications à l'institution ou à l'organe appelés à statuer sur une demande d'accès du public. Elle distingue trois situations où la divulgation de données à caractère personnel ne devrait normalement pas entraîner une atteinte pour la personne concernée.
- La première situation correspond au cas évoqué dans la première phrase de l'article 4, paragraphe 5, de la proposition de la Commission. Son libellé est beaucoup plus ample et plus fonctionnel et il tient compte des observations critiques formulées par le CEPD à propos du texte actuel. La disposition admet que, dans ce cas également, il pourrait exister une raison de penser que la divulgation nuirait à la personne concernée. Dans un tel cas, l'institution ou l'organe communautaire doivent examiner si cette éventualité est susceptible de se produire. En d'autres mots, l'accès est la réponse par défaut. Enfin, les termes «une raison de penser» sont tirés de l'article 8, point b), du règlement (CE) n° 45/2001.
  - Le deuxième cas prévoit l'autorisation d'un accès encore plus large lorsque les données concernent des personnages évoluant dans la sphère publique y sont associées. On pourrait y inclure les responsables politiques ou d'autres personnes dont les fonctions ou le comportement justifient normalement un accès plus large du public fondé sur son droit de savoir. Encore une fois, cela est soumis à une restriction: la conclusion peut s'avérer différente dans une situation donnée. Dans ce cas, il convient également de tenir compte d'éventuelles répercussions négatives sur les membres de la famille.
  - Le troisième cas porte sur les données qui sont déjà dans le domaine public, avec le consentement de la personne concernée. On peut, par exemple, penser aux données à caractère personnel publiées sur un site web ou sur un blog.
58. Le paragraphe 2 reconnaît qu'il peut exister un intérêt supérieur exigeant l'accès du public. Certaines données peuvent être indispensables pour que le public puisse se faire un avis éclairé à propos du processus législatif ou du fonctionnement des institutions européennes d'une manière plus générale. On peut, par exemple, penser aux liens (financiers) entre une institution et certains groupes de pression. Puisqu'il contient une exception à une exception, ce paragraphe comporte des mesures de sauvegarde supplémentaires. C'est au cas par cas que l'institution ou l'organe doit expliciter l'application de la disposition.
59. Le paragraphe 3 oblige l'institution ou l'organe à envisager un accès partiel, par exemple en masquant les noms figurant dans les documents. Cet outil supplémentaire, qui permet d'assurer un juste équilibre entre les droits fondamentaux en jeu, ne devrait être utilisé que si le refus est justifié.
60. Enfin, le CEPD souligne que cette solution éviterait l'apparition de situations sans issue, comme indiqué ci-dessus au point 39.
- V. Y A-T-IL LIEU DE MODIFIER LE RÈGLEMENT (CE) N° 45/2001?**
61. Il ressort de l'arrêt du Tribunal de première instance dans l'affaire *Bavarian Lager* que la nécessité de clarifier la relation entre l'accès du public aux documents et la protection des données s'impose d'urgence en raison notamment des différentes interprétations qui peuvent être données dans le cadre de l'article 8, point b), du règlement (CE) n° 45/2001. La controverse apparue notamment dans l'affaire *Bavarian Lager* portée devant le Tribunal de première instance était liée, concernant les données, au sens des termes «*démontre la nécessité de leur transfert*» dans le cadre de l'accès du public. Prise au sens littéral, cette disposition signifierait que le demandeur d'un document au titre du règlement (CE) n° 1049/2001 aurait à prouver qu'il a un motif convaincant pour le faire, ce qui irait à l'encontre d'un des objectifs du règlement relatif à l'accès du public, à savoir assurer l'accès aussi large que possible du public aux documents détenus par les institutions<sup>(25)</sup>. Pour trancher la question, le Tribunal de première instance a décidé que, lorsque des données à caractère personnel sont transférées afin de donner effet au droit d'accès aux documents, le demandeur n'est pas tenu de démontrer la nécessité de leur divulgation. De même, il a déclaré qu'un transfert de données qui ne tombe pas sous l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 1, point b), ne saurait porter atteinte aux intérêts légitimes de la personne concernée<sup>(26)</sup>.
62. Cette solution était nécessaire afin de concilier les deux règlements de manière satisfaisante, mais elle est remise en cause par la Commission dans le pourvoi qu'elle a formé devant la Cour de justice. La Commission y affirme

<sup>(25)</sup> Voir point 107 de l'arrêt du TPICE.

<sup>(26)</sup> Voir points 107 et 108 de l'arrêt du TPICE.

qu'aucune disposition du règlement 45/2001 ni du règlement 1049/2001 n'exige ou n'autorise l'invalidation de cette disposition [article 8, point b)] en vue de permettre à une norme du règlement 1049/2001 de prendre effet.»<sup>(27)</sup>.

63. Le CEPD estime que le meilleur moyen d'aplanir cette divergence serait d'introduire dans le règlement (CE) n° 1049/2001 modifié, un considérant, codifiant la décision du Tribunal de première instance. Ce considérant pourrait se lire comme suit: «Lorsque des données à caractère personnel sont transférées afin de donner effet au droit d'accès aux documents, le demandeur n'a pas besoin de démontrer le caractère nécessaire de la divulgation au sens de l'article 8, point b), du règlement (CE) n° 45/2001».

#### VI. DROIT D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ET DROIT D'ACCÈS À SES PROPRES DONNÉES À CARACTÈRE PERSONNEL

64. Il faut distinguer le droit d'accès aux documents tel qu'il est prévu au règlement (CE) n° 1049/2001 de celui qui figure à l'article 13 du règlement (CE) n° 45/2001. Le droit d'accès prévu dans le règlement (CE) n° 1049/2001 accorde à tout un chacun un droit d'accès général à l'égard des documents en vue de garantir la transparence des organes publics. L'article 13 du règlement (CE) n° 45/2001 a une portée plus limitée en ce qui concerne les bénéficiaires du droit d'accès, car celui-ci étant réservé à la personne concernée pour les informations qui la regardent, notamment en vue de permettre à celle-ci de vérifier les données qui la concernent. En outre, c'est au droit d'accès au titre de l'article 13 du règlement (CE) n° 45/2001 que se réfère l'article 8, paragraphe 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

65. **Dans ces conditions, le CEPD estime que le règlement (CE) n° 1049/2001 devrait préciser que l'existence du droit d'accès aux documents est sans préjudice du droit d'accès à ses propres données** à caractère personnel au titre du règlement (CE) n° 45/2001.

66. Par ailleurs, le CEPD recommande au législateur d'étudier la possibilité d'introduire, dans le règlement modifié, un accès d'office de la personne concernée à ses propres données à caractère personnel. En effet, il s'avère dans la pratique que les citoyens, qui ne sont pas toujours au courant de l'existence du droit d'accès à leurs propres données à caractère personnel, tel qu'énoncé à l'article 13 du règlement (CE) n° 45/2001, demandent l'accès au titre du règlement (CE) n° 1049/2001. L'accès au document peut leur être refusé si une des exceptions prévues au règlement (CE) n° 1049/2001 s'applique ou bien il peut être estimé qu'une demande d'accès particulière ne relève pas du champ d'application dudit règlement. Dans un tel cas de figure, lorsque

l'institution ou l'organe connaît la raison d'être de cette demande d'accès (à savoir l'accès du demandeur à ses propres données à caractère personnel), ils devraient être tenus d'accorder d'office cet accès.

67. Il serait possible de clarifier ces deux aspects en incluant des déclarations spécifiques dans les considérants du règlement (CE) n° 1049/2001 modifié, éventuellement en liaison avec le considérant 11 du règlement existant. Un premier (ou une partie de) considérant pourrait préciser que le droit d'accès du public aux documents est sans préjudice du droit d'accès aux données à caractère personnel au titre du règlement (CE) n° 45/2001. Un deuxième (ou une deuxième partie de) considérant pourrait contenir la notion d'accès d'office d'un demandeur à ses propres données à caractère personnel. Lorsqu'une personne demande à accéder à ses données à caractère personnel, l'institution devrait, de sa propre initiative, examiner si elle y a droit au titre du règlement (CE) n° 45/2001.

#### VII. UTILISATION ULTÉRIEURE DES DONNÉES À CARACTÈRE PERSONNEL FIGURANT DANS LES DOCUMENTS PUBLICS

68. Il est une autre question qu'il convient d'examiner et, éventuellement, de clarifier dans la proposition de la Commission: l'utilisation ultérieure des données à caractère personnel contenues dans les documents publics. En effet, lorsque l'accès à des documents est accordé, l'utilisation des données à caractère personnel qu'ils contiennent peut être soumise aux règles applicables à la protection des données à caractère personnel, et notamment au règlement (CE) n° 45/2001 et aux dispositions législatives nationales mettant en œuvre la directive 95/46/CE. La réutilisation, la diffusion et le traitement ultérieur de ces données à caractère personnel de la part du demandeur, pour les institutions accordant l'accès ou par des tiers ayant accès au document devraient s'effectuer dans le cadre de la législation pertinente en matière de protection des données.

69. Par exemple, si une liste de noms ou de coordonnées de fonctionnaires est divulguée en réponse à une demande d'accès, il ne convient pas que cette liste soit utilisée pour cibler les fonctionnaires concernés avec une campagne de commercialisation ou pour en établir le profil, à moins de le faire en conformité avec la législation applicable en matière de protection des données.

70. Dès lors, il serait souhaitable que le législateur saisisse cette occasion pour mettre en évidence cette relation. Cette approche serait cohérente avec le choix opéré par le législateur dans le cadre de la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public. Dans ce

<sup>(27)</sup> Voir la requête de la Commission dans l'affaire C-80/08P mentionnée dans le note de bas de page n° 7.

texte, en effet, le respect total des principes relatifs à la protection des données à caractère personnel conformément à la directive 95/46/CE est une des conditions qui sont explicitement mentionnées pour la réutilisation des informations du secteur public <sup>(28)</sup>.

71. Dans cette perspective, le CEPD suggère d'insérer un considérant libellé comme suit: «Lorsque l'accès à un document est accordé, l'utilisation ultérieure des données à caractère personnel qu'il contient est soumise aux règles applicables à la protection des données à caractère personnel, et notamment aux dispositions législatives nationales mettant en oeuvre la directive 95/46/CE».

### VIII. CONCLUSION

72. L'attention du CEPD a été notamment attirée par le fait que la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission contient, en son article 4, paragraphe 5, une disposition traitant de la relation délicate entre l'accès aux documents et les droits relatifs au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel. Le présent avis partage, dans une certaine mesure, les raisons qui ont conduit à remplacer l'existant article 4, paragraphe 1, point b), par une nouvelle disposition, mais il ne peut approuver la disposition en tant que telle.

73. Cette disposition est critiquable pour les motifs suivants:

1. le CEPD n'est pas convaincu que le moment soit bien choisi pour apporter une modification, alors qu'un recours est pendant devant la Cour de justice. Des questions fondamentales y sont en jeu;
2. la proposition ne fournit pas la solution qui convient. Elle comporte une règle à caractère général (la deuxième phrase de l'article 4, paragraphe 5) qui:
  - ne tient pas compte de l'arrêt du Tribunal de première instance dans l'affaire Bavarian Lager,
  - ne satisfait pas à la nécessité d'établir un juste équilibre entre les droits fondamentaux en jeu,
  - n'est pas viable puisqu'elle renvoie à la législation communautaire sur la protection des données qui n'apporte pas de réponse claire lorsqu'une décision relative à l'accès du public doit être prise;
3. elle contient une règle spécifique (la première phrase de l'article 4, paragraphe 5) qui est bien définie en principe, mais dont la portée est bien trop limitée.

74. En guise de contribution au débat, le CEPD suggère d'introduire l'exception suivante concernant l'accès du public aux données à caractère personnel:

1. *Les données à caractère personnel ne sont pas divulguées si une telle divulgation est susceptible de porter préjudice à la vie privée ou à l'intégrité de la personne concernée. Elle ne saurait y porter atteinte:*

a) *si les données ont trait uniquement aux activités professionnelles de la personne concernée, à moins qu'en raison de circonstances particulières, il n'y ait une raison de penser que la divulgation nuirait à ladite personne;*

b) *si les données ont trait uniquement à une personne évoluant dans la sphère publique, à moins qu'en raison de circonstances particulières, il n'y ait une raison de penser que la divulgation nuirait à ladite personne ou à d'autres personnes qui lui seraient liées;*

c) *si les données ont déjà été rendues publiques avec le consentement de la personne concernée.*

2. *Les données à caractère personnel sont en tout état de cause divulguées si un intérêt public supérieur l'exige. Dans ce cas, l'institution ou l'organe sont tenus de préciser la nature de l'intérêt public en donnant les raisons pour lesquelles, en l'espèce, celui-ci l'emporte sur les intérêts de la personne concernée.*

3. *L'institution ou l'organe qui refuse l'accès à un document en s'appuyant sur le paragraphe 1 examine la possibilité d'accorder un accès partiel.*

75. L'avis recense plusieurs autres points sur lesquels la réglementation en matière d'accès du public doit être clarifiée, principalement dans sa relation avec les dispositions du règlement (CE) n° 45/2001. Ces éclaircissements, qui peuvent être apportés par l'ajout de considérants ou, éventuellement, de dispositions législatives, portent sur les sujets suivants:

a) la notion de «document», de manière à assurer l'application la plus large possible de la réglementation sur l'accès du public;

b) l'interprétation de l'article 8, point b), du règlement (CE) n° 45/2001 dans le cadre de l'accès du public, afin de veiller à ce que le demandeur ne doive pas démontrer la nécessité de la divulgation.

c) la relation entre le droit d'accès aux documents publics et le droit d'accès à ses propres données à caractère personnel au titre du règlement (CE) n° 45/2001, pour

<sup>(28)</sup> Voir considérant 21 et article 1er, paragraphe 4, de la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public (JO L 345 du 31.12.2003, p. 90).

assurer que le droit d'accès aux documents publics soit sans préjudice du droit d'accès à ses propres données à caractère personnel;

- d) l'obligation, pour l'institution, d'examiner de sa propre initiative si la personne qui demande l'accès à des données la concernant en vertu de la réglementation relative à l'accès du public est en droit de le faire au titre du règlement (CE) n° 45/2001;
- e) l'utilisation ultérieure des données à caractère personnel contenues dans les documents publics, en vue de s'as-

surer qu'elle est soumise aux règles applicables en matière de protection des données à caractère personnel.

Fait à Bruxelles, le 30 juin 2008.

Peter HUSTINX

*Contrôleur européen de la protection des données*

---