

La traduction de cette page a été générée par traduction automatique [Lien]. Les traductions automatiques peuvent comporter des erreurs susceptibles de nuire à la clarté et à l'exactitude; le Médiateur décline toute responsabilité en cas de divergences. Pour obtenir les informations les plus fiables et pour assurer la sécurité juridique, veuillez consulter la version source en anglais dont le lien figure ci-dessus. Pour en savoir plus, veuillez consulter notre [politique linguistique et de traduction](#) [Lien].

Décision dans l'affaire 3643/2005/(GK)WP - Accès du public aux indemnités versées aux députés du Parlement européen

Décision

Affaire 3643/2005/(GK)WP - **Ouvert le** 04/01/2006 - **Recommandation le** 24/09/2007 - **Décision le** 14/07/2008

Un journaliste maltais a demandé à avoir accès aux détails de toutes les indemnités versées par le Parlement à ses cinq députés maltais. Le Parlement a traité cette demande conformément au règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents, mais l'a rejetée en invoquant la protection des données et en soutenant que les documents en question contenaient des données à caractère personnel au sens du règlement (CE) n° 45/2001 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires. Le journaliste s'est plaint de cette décision auprès du Médiateur, en mettant en avant le fait que les contribuables avaient le droit de savoir comment les députés du Parlement européen dépensaient l'argent public.

Dans son avis sur la plainte, le Parlement a maintenu sa position, en faisant également valoir que le contrôle public du bon usage des fonds européens était garanti par les audits efficaces que menaient la Commission du contrôle budgétaire et la Cour des comptes.

Une inspection effectuée par les services du Médiateur a montré que la demande du plaignant portait sur quatre types d'indemnités, enregistrées dans des bases de données différentes, à savoir (i) une indemnité de frais généraux, (ii) une indemnité d'assistance parlementaire, (iii) une indemnité de frais de déplacement, et (iv) une indemnité journalière versée aux députés en fonction des journées travaillées pour le Parlement.

Estimant que dans cette affaire, il convenait de trouver un bon équilibre entre la transparence et le droit à la vie privée, le Médiateur a consulté le contrôleur européen de la protection des données (CEPD), qui a considéré que le public avait le droit d'être informé du comportement



des députés européens. Selon lui, il est évident que les données concernant les députés eux-mêmes doivent être révélées. Par contre, s'agissant des données concernant les assistants des députés, il serait nécessaire de prévoir des exceptions visant à protéger leurs intérêts légitimes.

Le Médiateur est parvenu à la conclusion que le refus du Parlement d'accorder au plaignant l'accès aux données en question constituait un cas de mauvaise administration. Dans un projet de recommandation, il a invité le Parlement à révéler les informations demandées.

Dans sa réponse, le Parlement a annoncé qu'il publierait sur son site Internet des informations générales sur les indemnités perçues par les députés européens et qu'il envisageait la possibilité de reconsidérer la situation en 2009. Toutefois, il a confirmé son refus s'agissant des données spécifiques requises par le plaignant.

Le Médiateur a salué le fait que le Parlement ait reconnu que, dans une société transparente et démocratique, le public avait le droit d'être informé de l'utilisation des fonds publics confiés aux députés européens. Il a accueilli favorablement l'adoption par le Parlement d'une politique proactive consistant à publier sur son site Internet les différentes indemnités versées aux députés. Le Médiateur a également pris note de la déclaration du Parlement selon laquelle la situation serait réévaluée en 2009 et, dans la mesure où cette déclaration constitue un engagement du Parlement à examiner à l'avenir la transparence des indemnités des députés, il l'a également accueillie favorablement. Le Médiateur a toutefois regretté que le Parlement ait choisi de justifier son refus de se conformer entièrement à son projet de recommandation en se fondant sur une interprétation juridique des règlements (CE) n° 1049/2001 et n° 45/2001 qui affaiblit le principe de transparence et qui a été rejetée par le Tribunal de première instance.

Dans sa conclusion, le Médiateur a maintenu son constat de mauvaise administration pour la plupart des détails de l'affaire. Il a clôturé le dossier en formulant un commentaire critique.

Strasbourg, le 14 juillet 2008

Cher M. V.,

Le 24 novembre 2005, vous avez déposé une plainte auprès du Médiateur européen concernant le rejet par le Parlement européen de votre demande d'accès aux données détaillant les indemnités accordées aux députés maltais du Parlement.

Le 4 janvier 2006, j'ai transmis la plainte au président du Parlement. Le Parlement européen a rendu son avis le 15 mars 2006. Le 23 mars 2006, je vous l'ai transmis avec une invitation à faire des observations, si vous le souhaitez, au plus tard le 30 avril 2006. Aucune observation n'a été reçue de votre part à cette date.

Le 9 août 2006, je vous ai informé que votre affaire avait été transférée à un autre juriste.

Le 28 septembre 2006, j'ai demandé au Parlement de permettre à mes services d'examiner les documents ou informations concernés par votre plainte. Vous avez été informé en conséquence



le même jour.

Le 14 décembre 2006, mes services ont procédé à une inspection des trois bases de données qui contiennent les données auxquelles vous avez demandé l'accès.

Le 10 janvier 2007, je vous ai adressé, ainsi qu'au Parlement, une copie du rapport sur ce contrôle et je vous ai invité à faire des observations que vous avez envoyées le 15 janvier 2007.

Par lettre du 24 avril 2007, j'ai consulté le Contrôleur européen de la protection des données sur les questions de protection des données soulevées par votre plainte. Je vous en ai informé, ainsi qu'au Parlement, à la même date.

Le 4 juin 2007, le Contrôleur européen de la protection des données a envoyé sa réponse. Le 13 juin 2007, je l'ai transmise au Parlement en l'invitant à formuler des observations. Je vous en ai informé le même jour.

Le 19 juillet 2007, le Parlement a transmis ses observations. Je vous les ai transmises le 3 août 2007 avec une invitation à faire des observations, que vous avez envoyées le 9 août 2007.

Le 24 septembre 2007, j'ai adressé un projet de recommandation au Parlement, lui demandant de réexaminer votre demande d'accès aux données en question. Le Parlement est invité à rendre son avis circonstancié pour le 31 décembre 2007. Je vous en ai informé le même jour.

Le 18 décembre 2007, le Parlement m'a demandé de reporter jusqu'au 29 février 2008 le délai de présentation de son avis circonstancié, indiquant que certaines recherches menées par son Bureau afin de fournir une réponse complète et détaillée à ma proposition n'étaient pas encore achevées. Le 20 décembre 2008, j'ai accordé la prolongation demandée et je vous en ai informé.

Le 29 février 2008, le Parlement a transmis son avis circonstancié sur mon projet de recommandation. J'ai reçu l'avis circonstancié du Parlement le 7 mars 2008 et vous ai transmis le même jour, vous invitant à faire des observations, si vous le souhaitez, au plus tard le 30 avril 2008.

Par courrier électronique du 28 avril 2008, vous avez demandé une prolongation de ce délai. Je vous ai accordé une prolongation jusqu'au 31 mai 2008. Le 31 mai 2008, vous avez envoyé vos observations.

Je vous écris maintenant pour vous informer des résultats des enquêtes qui ont été faites.

SUR LA PLAINTÉ

Contexte

Le plaignant est un journaliste qui travaille pour l'hebdomadaire maltais *MaltaToday*. En août 2005, il a demandé au Parlement européen l'accès aux «comptes publiés» de ses cinq députés



maltais (ci-après dénommés «députés»). À la suite d'un échange de courriels avec le registre du Parlement, au cours duquel il a précisé que sa demande portait sur des données détaillant les paiements effectués par le Parlement aux députés susmentionnés, le plaignant a présenté une demande formelle d'accès au titre du règlement (CE) no 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (1) (ci-après le «règlement 1049/2001»). Le 15 septembre 2005, le Parlement a rejeté cette demande en faisant valoir que les documents en question contenaient des informations considérées comme constituant des données à caractère personnel en vertu de l'article 2 du règlement (CE) no 45/2001 du Parlement européen et du Conseil 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 (2) (ci-après le «règlement 45/2001»). Selon le Parlement, la divulgation des documents en question devait être refusée parce qu'elle porterait atteinte aux intérêts d'un tiers en matière de vie privée, au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement no 1049/2001.

Dans une demande confirmative d'accès, le plaignant a fait valoir, en substance, que la divulgation des documents ne porterait pas atteinte à la protection des intérêts privés des intéressés et que leur publication était dans l'intérêt public puisque les députés européens devraient être soumis à l'examen de leurs électeurs.

Dans sa décision sur la demande confirmative du 13 octobre 2005, le Parlement a expliqué que la demande d'accès concernait des documents relatifs aux affaires financières de différentes personnes, à savoir les députés et les assistants parlementaires. Le traitement de ces données était nécessaire à la gestion financière du Parlement et donc à l'exécution d'une mission d'intérêt public conformément à l'article 5, point a), du règlement no 45/2001. Toutefois, la communication de ces informations au public allait au-delà de ce qui était nécessaire au bon fonctionnement de l'administration du Parlement. Par conséquent, la fourniture de ces informations n'était pas couverte par l'article 5, point a), du règlement no 45/2001. Le Parlement a ajouté que les exceptions au principe général d'accès aux documents figurant à l'article 4, paragraphe 1, du règlement no 1049/2001 étaient rédigées en termes obligatoires, de sorte qu'il était obligé de refuser l'accès s'il considérait que la divulgation de documents porterait atteinte aux intérêts qui y sont mentionnés. En ce qui concerne l'argument du plaignant concernant la nécessité d'un contrôle public, le Parlement a fait valoir que la bonne utilisation des fonds publics était garantie par les contrôles internes et externes pertinents. Conformément à l'article 74 du règlement intérieur du Parlement, les indemnités perçues par les députés ont fait l'objet de contrôles dans le cadre de la procédure de décharge. La commission du contrôle budgétaire et la Cour des comptes ont appliqué les règles applicables au nom du public.

Le Parlement fait également valoir que l'article 5, paragraphe 3, du règlement du Parlement dispose que les députés européens n'ont pas le droit d'inspecter les dossiers personnels et les comptes des autres députés. Étant donné qu'un tel accès a même été refusé aux députés européens, il y a d'autant plus de raisons qu'il devrait être refusé à des personnes de l'extérieur du Parlement.



En outre, le Parlement a souligné que le règlement no 1049/2001 n'obligeait en aucune manière les institutions à créer des documents pour répondre à une demande. Lorsque les informations demandées n'étaient pas disponibles dans un ou plusieurs documents existants, mais comportaient la collecte de données provenant d'une base de données, la demande allait au-delà du champ d'application du règlement. Les bases de données n'étaient pas en fait des collections de documents, mais des ensembles de données en constante évolution. Cela s'appliquait aux renseignements demandés par le plaignant, car ces renseignements étaient contenus dans un système de gestion des données comptables et non dans un seul document. En conséquence, sa demande, *stricto sensu*, ne relevait pas du champ d'application du règlement (CE) no 1049/2001. Toutefois, le Parlement a ajouté que, conformément à sa politique de transparence, il avait examiné l'application à la lumière des dispositions du règlement.

Sur la base de ces considérations, le Parlement a rejeté la demande du plaignant.

La plainte adressée au Médiateur

Dans sa plainte auprès du Médiateur européen, le plaignant a fait valoir qu'un député européen était une personne publique qui était payée à la fois par les gouvernements nationaux et par des fonds européens et donc indirectement par les contribuables européens. Les contribuables devraient donc avoir le droit de contrôler l'utilisation faite de leurs contributions en ayant accès aux comptes des députés. Il estime également qu'il est dans l'intérêt national des contribuables maltais d'être informés de ces questions par un journal national. Il renvoie à l'article 6 du traité UE et à la charte des droits fondamentaux. Le plaignant a souligné que l'ouverture a renforcé les principes de démocratie et de droits fondamentaux et aidé les citoyens de l'Union à participer aux affaires de l'UE.

En substance, le plaignant a allégué que le Parlement avait refusé à tort de lui accorder l'accès aux données relatives aux indemnités accordées aux députés maltais. Il a affirmé qu'il devrait se voir accorder un tel accès. Le plaignant précise que les données doivent indiquer les montants que les députés européens ont reçus du Parlement ainsi que la manière dont ces montants ont été utilisés pour le fonctionnement de leurs bureaux et pour le financement de leurs pensions dans le cadre du régime de pension du Parlement.

L'ENQUÊTE

Le champ d'application de l'enquête

Le Médiateur a demandé au Parlement un avis sur l'allégation et l'allégation du plaignant.

Toutefois, il a précisé que la portée de son enquête était limitée aux documents ou informations existant à la date du rejet par le Parlement de la demande confirmative d'accès aux documents du plaignant.

Avis du Parlement

Dans son avis, le Parlement a d'abord rappelé les informations qu'il avait fournies au plaignant lors de ses premiers contacts avec le registre du Parlement: Le registre avait informé le plaignant qu'il n'y avait pas de comptes publiés. Il a décrit le système qui existe actuellement, en l'absence d'un statut pour les députés européens. Il souligne qu'il s'agit d'un système



hybride fondé sur les salaires des députés européens, payés par les autorités nationales, et sur les « *divers indemnités de secrétariat, remboursement des frais de voyage, etc.*», qui ont été payés par le Parlement à partir de son budget. Le plaignant avait alors reçu une copie des règles régissant les indemnités de secrétariat et le remboursement des frais de voyage.

À la suite d'un échange de courriels, le registre a informé le plaignant que les informations relatives aux paiements effectués aux députés par le Parlement étaient incluses dans une base de données. Les informations ont été collectées uniquement à des fins comptables et n'ont été ni publiées ni diffusées, à l'exception des organismes ou institutions d'audit prévus par les règles applicables.

Outre les règles relatives aux indemnités, le Parlement a fourni au plaignant le montant total des montants versés aux députés sous forme d'indemnités de secrétariat et d'autres indemnités. Toutefois, selon le Parlement, ce que le plaignant avait effectivement voulu obtenir, c'est la ventilation, pour chaque député européen, des montants perçus au titre de chaque indemnité (par exemple, les salaires effectivement versés aux assistants) et les détails des déplacements effectués dans le cadre des activités des députés. Le Parlement a fait valoir qu'il continuait à considérer que la ventilation détaillée de ces chiffres était couverte par l'article 4, paragraphe 1, point b), du règlement no 1049/2001, car ces documents comptables concernaient non seulement les députés européens, mais aussi des tiers, tels que des assistants, dont les relations avec les députés étaient régies par un contrat de droit privé. Le Parlement a fait valoir qu'il n'était pas autorisé à s'immiscer dans cette relation et s'est limité au rôle de comptable.

En ce qui concerne l'argument du plaignant selon lequel les députés maltais devraient être soumis au contrôle des contribuables maltais, le Parlement a fait valoir que les députés européens étaient soumis à des contrôles spécifiques effectués par les organes chargés de vérifier si leur gestion financière était conforme aux règles en vigueur. Le contrôle public concernant la bonne utilisation des fonds publics européens a été garanti par des audits efficaces effectués par la commission du contrôle budgétaire et par la Cour des comptes. Conformément à l'article 74 du règlement intérieur du Parlement, les indemnités des députés ont fait l'objet de contrôles dans le cadre de la procédure de décharge.

En outre, le Parlement rappelle que l'article 5, paragraphe 3, de son règlement intérieur dispose que les députés n'ont pas accès aux dossiers personnels et aux comptes concernant d'autres députés. Étant donné que cet accès a été refusé à d'autres députés européens, le Parlement a fait valoir *qu'il était a fortiori* refusé à des personnes extérieures au Parlement, telles que la plaignante.

Le Parlement a ajouté que le plaignant pouvait en outre avoir un accès direct, via l'internet, à la «déclaration d'intérêts financiers» de chacun des cinq députés maltais.

Observations du plaignant

Aucune observation n'a été reçue de la part du plaignant.

L'inspection du dossier par le Médiateur

Sur la base des informations qu'il avait reçues jusqu'à présent, le Médiateur a procédé à une



évaluation préliminaire de la plainte. Il a fait observer que, même s'il aurait pu être soutenu que la demande du plaignant portait sur l'accès à l'information plutôt que sur l'accès aux documents, le plaignant et le Parlement ont fondé leur raisonnement sur le règlement 1049/2001.

Toutefois, d'après les observations du Parlement, il n'était pas encore tout à fait clair pour le Médiateur quels étaient exactement les documents ou informations auxquels se rapportait la plainte.

Par conséquent, le Médiateur a décidé, conformément à l'article 3, paragraphe 2, du statut du Médiateur, de demander au Parlement d'accorder à ses services l'accès à ces documents ou informations.

Le 14 décembre 2006, M. C., chef de l'unité «Allocations de députés» de la direction générale des finances du Parlement, a reçu les représentants du Médiateur. Il explique qu'il existe quatre types d'indemnités différentes pour les députés européens qui sont gérés par son unité, à savoir (i) l'indemnité de frais généraux, (ii) l'indemnité pour le remboursement des frais d'assistance parlementaire, (iii) les indemnités de voyage et (iv) l'indemnité de séjour. Il indique que les données relatives à ces indemnités sont enregistrées dans trois bases de données, à savoir a) une base de données **appelée INDE** pour les dépenses générales, b) une base de données appelée **CID** concernant l'indemnité de remboursement des frais d'assistance parlementaire et c) une base de données appelée **MIME** pour les indemnités de voyage et de séjour.

À titre d'exemple et de manière confidentielle, M. C. a montré aux représentants du Médiateur des extraits d'extraits de ces trois bases de données pour les députés européens individuels.

(a) Les impressions de la **base de données INDE** montrent le nom du député concerné, le montant perçu à titre d'indemnité de frais généraux, le montant des cotisations au régime de pension des députés à déduire de l'indemnité et les coordonnées bancaires du député. M. C. explique que l'indemnité est versée sous la forme d'une somme forfaitaire identique pour tous les députés européens, mais que le montant des cotisations de pension à déduire varie en fonction de facteurs individuels (tels que l'âge et le régime choisi) et est évidemment égal à zéro pour les députés qui ne participent pas au régime de pension des députés. Il indique que l'unité « *Droits sociaux* » du Parlement est chargée de déterminer ces montants.

En réponse à une question des représentants du Médiateur sur la question de savoir si le montant de la somme forfaitaire a été rendu public, M. C. a déclaré qu'il n'était pas public en tant que tel, mais que certains médias avaient publié le montant fixé pour l'année 2005.

(B) Les impressions de la base de données **CID** montraient le montant que le député concerné avait demandé à être payé à ses assistants chaque mois. Outre le nom du député européen, les impressions montrent les noms des assistants et les montants reçus chacun en fonction de leurs contrats avec le député. Dans d'autres cas, le nom d'une entreprise était indiqué au lieu des noms des assistants. M. C. explique que les contrats conclus par les députés avec leurs assistants ne sont pas nécessairement des contrats de travail, mais peuvent également être



des contrats de services. Il explique que les montants versés aux assistants pour le compte des députés au titre de cette indemnité varient et sont soumis à un plafond fixe. Les impressions ont montré, pour chaque mois, ce chiffre maximal et la portion de celui-ci qui avait été utilisée pendant cette période, ainsi que le montant qui n'avait pas été utilisé. M. C. explique que le budget inutilisé de chaque mois peut être utilisé à tout moment jusqu'à la fin de l'année, quand il expirera. Il a également expliqué que la preuve requise pour effectuer les paiements aux assistants était le contrat de ces derniers avec le député européen et la preuve de leur couverture sociale. Il a ensuite déclaré que son unité n'avait pas reçu les fiches de salaire des assistants.

En réponse à la question de savoir s'il serait possible de produire des extraits de la base de données qui ne révèlent pas les noms des assistants, M. C. a indiqué qu'il ne s'agissait pas d'une opération standard, mais qu'elle pouvait se faire à l'aide de filtres ou d'un outil de requête tel que *Business Objects*.

(c) M. C. explique également que les impressions de la base de données **MIME** montrent, tout d'abord, l'indemnité versée pour les déplacements des députés entre leur lieu d'origine et leur lieu de travail, à savoir Bruxelles et Strasbourg. Il a indiqué que cette indemnité était versée sous la forme d'une somme forfaitaire, calculée sur la base de la distance parcourue et du moyen de transport choisi. Le montant forfaitaire serait également remboursé si les frais réels de voyage étaient inférieurs. Toutefois, les députés européens étaient tenus de produire leur carte d'embarquement afin d'être remboursés pour le transport aérien. Deuxièmement, la base de données montrait l'indemnité de séjour du député européen, qui est accordée pour les jours passés à travailler pour le Parlement. M. C. explique que cette indemnité est accordée sur la base des listes signées par les députés lorsque, par exemple, ils assistent aux commissions dont ils sont membres. Le montant de l'indemnité était le même pour chaque député. Troisièmement, la base de données montrait des remboursements d'autres frais de voyage qui, selon M. C., auraient été effectués sur la base de la preuve des frais effectivement exposés. Les rubriques figurant dans l'exemple présenté aux représentants du Médiateur étaient les suivantes: transport aérien, *frais divers* (frais divers), frais d'hôtel et frais de taxi. Une impression plus détaillée a montré les dates et les lieux de voyage, ainsi que la connexion utilisée. En ce qui concerne l'indemnité de séjour, l'impression plus détaillée montre le nom du comité présent.

M. C. explique que la base de données contient également plus de détails pour des rubriques telles que *les frais plongeurs*. Il a confirmé qu'il n'y avait pas de données concernant des tiers dans cette base de données. Les frais de voyage des assistants, par exemple, n'ont pas pu être remboursés au titre de cette indemnité.

En réponse à une question des représentants du Médiateur sur la question de savoir si, à l'exception de ces indemnités et des pensions, le Parlement a versé d'autres paiements aux députés européens, M. C. a déclaré que ce n'était pas le cas à son niveau, mais que l'unité « *Droits sociaux* » a également pris en charge les frais médicaux ainsi que les cours de langue et d'informatique. En outre, les régisseurs d'avances d'autres directions générales pourraient parfois avoir le droit de verser des avances aux députés au cours de leurs missions à l'étranger.



Toutefois, celles-ci devront ensuite être vérifiées et approuvées par l'unité de M. C..

Un rapport sur l'inspection a été envoyé au plaignant et au Parlement.

Observations du plaignant

Commentant le rapport d'inspection, le plaignant a confirmé que sa demande d'accès aux documents relatifs aux quatre types de quotas enregistrés dans les trois bases de données que les représentants du Médiateur avaient inspectées. Il réitère son point de vue selon lequel les informations contenues dans les bases de données devraient être rendues publiques parce que les contribuables européens ont le droit de contrôler l'utilisation de leurs contributions. En outre, les députés maltais étaient responsables devant les électeurs maltais de la manière dont ils avaient dépensé l'argent qu'ils recevaient du budget européen dans le cadre de leurs fonctions.

Le plaignant a également souligné que, comme l'avait souligné M. C., il était possible de communiquer des informations détaillées sur les paiements des députés à leurs assistants sans révéler le nom de ces derniers. Une telle ligne de conduite permettrait la divulgation des informations demandées sans violer l'article 4, paragraphe 1, point b), du règlement no 1049/2001. Il a fait valoir que, étant donné que les informations détaillées contenues dans les trois bases de données pouvaient être rendues publiques sans divulguer les noms de tiers, la demande d'accès ne dépassait pas le champ d'application du règlement no 1049/2001.

Le plaignant a demandé à l'Ombudsman d'examiner si la divulgation des renseignements demandés pouvait porter atteinte à la protection de la vie privée ou de l'intégrité des personnes concernées et de vérifier si cela présenterait un risque réel de préjudice grave à leurs intérêts protégés.

Le plaignant a ajouté que, si certaines parties d'un document ne sont pas accessibles, le reste du document devrait être divulgué.

Consultation par le Médiateur du Contrôleur européen de la protection des données *Les considérations du Médiateur*

À la suite d'une analyse minutieuse des informations qui lui avaient été fournies par le plaignant et par le Parlement, le Médiateur a estimé que la présente affaire laissait place à des divergences de vues quant à l'interprétation et à l'application correctes des règles en matière de protection des données. Plus précisément, elle exigeait qu'un équilibre soit trouvé entre l'ouverture et le droit à la vie privée, une situation que le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) a évoquée dans son document d'information sur l'accès du public aux documents et la protection des données (3) .

Par conséquent, le Médiateur a décidé de consulter le CEPD sur cette affaire, conformément aux parties C et D du protocole d'accord entre le CEPD et le Médiateur (4) . En conséquence, le Médiateur a demandé au CEPD de se prononcer sur la question de savoir si et, dans l'affirmative, dans quelle mesure les données demandées par le plaignant pouvaient être divulguées.

En particulier, le Médiateur a noté que le Parlement avait fait valoir que certains documents ne pouvaient pas être divulgués parce qu'ils contenaient des données à caractère personnel



concernant des tiers, en particulier les noms des assistants des députés. Toutefois, le Parlement ne semble pas avoir envisagé la possibilité d'accorder un accès partiel à ces données, par exemple en supprimant les noms des assistants. Dans le cadre des paiements aux assistants, il est également apparu que ces paiements, qui sont effectués tous les mois pour le compte du député concerné, varient jusqu'à un certain plafond fixe. Les représentants du Médiateur ont été informés que le budget inutilisé de chaque mois au titre de cette indemnité pouvait être utilisé à tout moment jusqu'à la fin de l'année, à l'expiration de celle-ci. Par conséquent, on pourrait se demander s'il ne serait pas possible de donner accès au moins à certains chiffres agrégés, tels que les informations sur la question de savoir si et dans quelle mesure les députés ont épuisé leur budget au titre de cette allocation pour une année donnée. En outre, et en ce qui concerne les députés eux-mêmes, le Parlement n'a pas semblé avoir examiné si, dans l'hypothèse où les documents en question contenaient des données sensibles concernant ses députés, il ne semblait pas leur demander leur avis sur les effets d'une éventuelle divulgation des données.

Réponse du CEPD

Dans sa réponse, le CEPD a rappelé que, dans son document d'information, il avait longuement discuté des situations dans lesquelles une institution se prononce sur une demande d'accès du public aux documents contenant des données à caractère personnel. Dans de telles situations, le CEPD a fait valoir que l'institution devait tenir compte de la nature fondamentale du droit d'accès du public et du droit à la protection des données. Il en est résulté une approche équilibrée. Cependant, il n'était souvent pas évident si, dans des circonstances spécifiques, l'accès public devait être accordé aux données à caractère personnel.

Dans ce contexte, le CEPD a formulé un certain nombre d'observations concernant le cas d'espèce.

Premièrement, il a déclaré qu'il fallait tenir compte du fait que l'affaire portait principalement sur les données à caractère personnel des députés européens. Bien que la position du député européen ne signifie pas que les personnes occupant un tel poste devraient se voir refuser la protection de leur vie privée, la considération fondamentale dans une société transparente et démocratique devait être que le public a le droit d'être informé de son comportement. Les députés devaient être conscients de cet intérêt public. En l'espèce, cela était d'autant plus évident qu'il s'agissait de dépenses de fonds publics, confiées aux députés européens. Le CEPD a souligné que, dans les affaires jointes C-465/00, C-138/01 et C-139/01 *Österreichischer Rundfunk e.a.* (5), la Cour de justice a explicitement reconnu l'objectif de contrôle de la bonne utilisation des fonds publics comme justification de l'ingérence dans la vie privée.

Le CEPD a en outre indiqué que, en ce qui concerne les données à caractère personnel des assistants des députés, le résultat devait être plus nuancé. À cet égard, il a fait valoir que si, à cet égard également, le droit du public à l'information était prédominant, des exceptions visant à protéger les intérêts légitimes des assistants étaient néanmoins nécessaires. Selon le CEPD, un exemple pourrait être que la divulgation du nom d'un assistant, en ce qui concerne le député pour lequel il travaillait, pourrait révéler les opinions politiques de l'assistant. Il s'agissait de données sensibles au sens de l'article 10 du règlement (CE) no 45/2001. Le CEPD a déclaré



qu'à première vue, la solution que le Médiateur avait suggérée dans ses considérations, à savoir effacer les noms des assistants, protégerait adéquatement les droits des assistants. Le CEPD a également estimé que, si, pour des raisons spécifiques, cette solution ne répondait pas aux intérêts justifiés des personnes concernées, l'accès aux chiffres agrégés, tel que mentionné par le Médiateur, pourrait être envisagé.

En ce qui concerne la possibilité de demander aux députés européens leur avis sur les effets d'une éventuelle divulgation de données, le CEPD a déclaré qu'en général, il approuvait pleinement l'utilisation de cette option. Toutefois, il a ajouté que, en l'espèce, il n'était pas convaincu de son utilité, dans la mesure où il s'agissait de données relatives aux députés eux-mêmes. En conclusion, le CEPD a déclaré qu'il semblait évident que ces données devaient être divulguées. Il estime toutefois qu'il pourrait être utile de s'interroger sur les effets de la divulgation potentielle des données relatives aux assistants.

Le Médiateur a transmis des copies de la réponse du CEPD au Parlement et au plaignant.

Commentaires du Parlement

Le Parlement répond qu'il a examiné en détail l'avis du CEPD. Toutefois, elle a de nouveau attiré l'attention du Médiateur sur les arguments qu'il avait avancés dans son avis sur la présente affaire. Le Parlement souligne qu'il importe de rappeler que, comme le Bureau l'a souligné dans sa décision sur la demande d'accès de la plaignante, des audits concernant l'utilisation des fonds publics sont réalisés tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'institution. Le Parlement rappelle que de tels audits doivent être réalisés par des organisations indépendantes, telles que la Cour des comptes européenne, et conformément aux procédures institutionnelles garantissant le respect des deux règlements régissant l'utilisation des fonds publics et la liberté d'action des députés européens.

Observations du plaignant

Dans ses observations sur la réponse du CEPD et sur les observations du Parlement sur cette réponse, le plaignant a de nouveau souligné que les principes en jeu dans sa plainte étaient la transparence et la responsabilité. Il convient que les audits internes et externes doivent être effectués conformément aux procédures institutionnelles. Toutefois, il faut veiller à ce que les députés européens puissent être tenus responsables de leurs actions par les personnes qui les ont élus. Le plaignant a ajouté que, étant donné que les députés européens appartenaient aux plus hauts représentants européens, c'était leur droit à recevoir de bons tarifs professionnels. Toutefois, il a estimé que le public avait le droit de savoir exactement quels étaient ces taux.

Le plaignant a indiqué qu'il était heureux de constater que le CEPD avait conclu que les données concernant les députés eux-mêmes devaient être divulguées. Il partage pleinement l'avis du CEPD selon lequel les députés européens doivent être conscients de l'intérêt public à être informés de leur comportement, ce qui est d'autant plus évident dans son cas qu'il s'agit de dépenses de fonds publics. Le plaignant a remercié l'Ombudsman pour ses efforts dans cette affaire.

PROJET DE RECOMMANDATION DU MÉDIATEUR

Considérations du Médiateur



1. Le Médiateur a noté que tant le plaignant que le Parlement ont fondé leur raisonnement en l'espèce sur les dispositions du règlement no 1049/2001 relatives à l'accès aux *documents*, bien qu'il aurait pu être soutenu que la demande du plaignant concernait l'accès à l'*information*. Par conséquent, le Médiateur a également fondé ses considérations exclusivement sur la législation relative à l'accès aux documents.

2. Le Médiateur a également noté que la position du CEPD lorsqu'il l'a consulté dans le cadre de cette affaire était globalement similaire à celle qu'il a toujours prise en ce qui concerne l'accès du public aux documents. En l'espèce, les normes de transparence devaient être particulièrement élevées, étant donné qu'elles concernaient, d'une part, l'utilisation des fonds publics auxquels les citoyens contribuent au moyen de leurs impôts et, d'autre part, le comportement des élus de ces citoyens.

3. En ce qui concerne les arguments du Parlement contre la divulgation des données, le Médiateur a estimé qu'il devait faire une distinction entre les députés eux-mêmes et les tiers.

4. Comme le CEPD l'avait clairement indiqué, les députés européens devaient être conscients de l'intérêt public de leur comportement, en particulier si ce comportement est, comme en l'espèce, lié à l'utilisation de fonds publics. Par conséquent, le Médiateur a estimé que, dans cet aspect de l'affaire, l'ouverture devrait prévaloir sur le droit à la vie privée tel qu'il est énoncé à l'article 4, paragraphe 1, point b), du règlement no 1049/2001.

5. En ce qui concerne l'argument du Parlement selon lequel des contrôles spécifiques effectués par la commission du contrôle budgétaire et la Cour des comptes ont permis d'assurer l'utilisation correcte des fonds publics, le Médiateur a rappelé que le règlement 1049/2001 n'exige pas des demandeurs qu'ils motivent leur demande d'accès aux documents. Dès lors, le Médiateur a considéré comme inopérant l'argument avancé par une institution chargée de l'examen d'une demande selon lequel la même fin que celle que le requérant souhaite atteindre en demandant l'accès à certains documents peut être obtenue par d'autres moyens. Le Médiateur a donc estimé que la référence du Parlement aux contrôles financiers par les organes responsables n'était pas pertinente dans le contexte de cette affaire.

6. Le Médiateur a également noté que le Parlement a également fait référence à l'article 5, paragraphe 3, de son règlement intérieur, qui prévoit que les députés européens ne peuvent pas avoir accès aux dossiers personnels et aux comptes d'autres députés. Le Parlement estime que, dans la mesure où cet accès a été refusé à d'autres députés européens, il a été *a fortiori* refusé à des personnes de l'extérieur du Parlement. Le Médiateur rappelle que le règlement intérieur du Parlement a été adopté par le Parlement lui-même afin d'en organiser le fonctionnement interne. Il estime qu'elles ne peuvent pas s'appliquer directement aux relations du Parlement avec les citoyens. Elles ne semblaient donc pas constituer une base juridique appropriée pour rejeter la demande d'accès du plaignant.

7. Le Médiateur a donc estimé que les arguments avancés par le Parlement n'étaient pas convaincants et que, par conséquent, le refus du Parlement d'accorder au plaignant l'accès aux données qu'il demandait, dans la mesure où elles concernaient exclusivement des députés



européens, n'était pas justifié. Il s'agissait là d'une mauvaise administration.

8. En ce qui concerne les données à caractère personnel relatives aux assistants des députés, le Médiateur a rappelé que, dans sa lettre au CEPD, il avait noté que le Parlement ne semblait pas avoir envisagé la possibilité d'accorder un accès partiel aux documents contenant de telles données à caractère personnel, par exemple en supprimant le nom des assistants. Le CEPD a confirmé que l'effacement des noms des assistants protégerait adéquatement leurs droits, à moins qu'il n'y ait des raisons spécifiques pour lesquelles cette solution ne répondrait pas à leurs intérêts légitimes. Par conséquent, le Médiateur a estimé que le Parlement n'aurait pas eu à divulguer les noms des assistants. Toutefois, l'absence d'examen de la possibilité d'accorder un accès partiel aux documents contenant des données à caractère personnel des assistants, par exemple en effaçant les noms des assistants, constituait également une mauvaise administration.

9. Ces considérations ont amené le Médiateur à tirer les conclusions suivantes en ce qui concerne les données contenues dans les bases de données individuelles:

La **base de données INDE** pour les dépenses générales ne semble pas contenir de données relatives à des personnes autres que les députés eux-mêmes. Le Médiateur a estimé qu'il était évident que le montant de la somme forfaitaire versée à l'ensemble des députés au titre de leurs dépenses générales devait être divulgué, s'il n'était pas déjà public. Les coordonnées bancaires des députés, qui figurent également sur les extraits de cette base de données, ne devraient bien sûr pas être divulguées.

En ce qui concerne les déductions sur le montant forfaitaire prévu pour le régime de pension des députés, le Médiateur a noté que le CEPD n'avait pas formulé de commentaires sur cette question en particulier. Toutefois, il convient de noter que le Médiateur traite une autre plainte concernant l'accès du public à la liste des noms de tous les députés qui participent au régime de pension des députés (6). L'enquête du Médiateur sur cette affaire est toujours en cours. Par conséquent, il estime qu'il devrait attendre l'issue de cette affaire avant de formuler des recommandations sur la question de savoir si le Parlement devrait également donner accès aux données liées à la participation des députés au régime de pension des députés.

En ce qui concerne la base de données **CID** enregistrant les indemnités pour le remboursement des frais d'assistance parlementaire, le Médiateur a estimé que les noms des assistants ne devaient pas être divulgués. Toutefois, pour autant que le Médiateur puisse le constater, il ne semble pas y avoir de raisons spécifiques, telles que celles mentionnées par le CEPD, qui nécessiteraient une anonymisation supplémentaire au-delà de la suppression des noms des assistants. Par conséquent, le Médiateur a estimé qu'en l'absence de toute raison spécifique s'opposant à cette divulgation, l'accès aux extraits pertinents de cette base de données devrait être accordé, à l'exception des références aux noms des assistants, qui devraient être supprimées.

En ce qui concerne la base de données **MIME** qui enregistre les indemnités de voyage et de séjour des députés européens, le Médiateur constate que, comme le représentant du



Parlement l'a confirmé, la base de données ne contient aucune donnée concernant des tiers. Il estime donc qu'il convient d'accorder un accès complet aux données contenues dans cette base de données.

10. Sur la base des considérations qui précèdent, le Médiateur a conclu que le Parlement a rejeté à tort, dans son intégralité, la demande d'accès de la plaignante aux données contenues dans ses bases de données **INDE** , **CID** et **MIME** . Il s'agissait là d'une mauvaise administration.

Le projet de recommandation

Sur la base des considérations qui précèdent, le Médiateur a adressé au Parlement européen le projet de recommandation suivant, conformément à l'article 3, paragraphe 6, du statut du Médiateur européen:

«Le Parlement devrait i) réexaminer la demande d'accès du plaignant aux données détaillant les indemnités accordées aux députés maltais et ii) lui accorder l'accès à ces données conformément aux considérations exposées ci-dessus. »

Avis circonstancié du Parlement

Dans son avis circonstancié, le Parlement souligne que les députés européens doivent pouvoir s'acquitter de leur mandat en toute indépendance, ce qui doit être protégé de toute pression indue. Il a souligné que leur réélection était le contrôle ultime par les citoyens de leurs actions et de leurs activités. Compte tenu des différences de niveau de vie au niveau européen, qui sont devenues encore plus frappantes à la suite du dernier élargissement, le Parlement a décidé de verser certaines indemnités aux députés en plus du salaire versé par les autorités nationales. L'objectif de ces indemnités était d'harmoniser les conditions de travail des députés et de garantir leur indépendance politique et financière.

Le Parlement a indiqué qu'il appréciait l'argument selon lequel, dans une société transparente et démocratique, le public avait le droit d'être informé de l'utilisation des recettes publiques, en l'occurrence les fonds publics confiés aux députés européens. En conséquence, elle a informé le Médiateur que, en vue d'améliorer la politique de transparence du Parlement en ce qui concerne le système d'indemnités pour les députés et conformément aux meilleures pratiques recensées dans différents États membres, son Bureau avait décidé de publier sur son site internet a) des informations concernant la réglementation régissant le paiement des frais et des indemnités aux députés (ci-après le «PEAM») et b) les montants auxquels les députés ont droit sous les différentes rubriques. Cette publication, qui inclurait des informations sur tous les changements apportés aux montants ou aux règles dès qu'ils se produisaient, serait accompagnée d'une explication facilement accessible et conviviale pour les citoyens de l'objet et de l'utilisation de chaque allocation.

En ce qui concerne l'indemnité de frais généraux, le Parlement indique que tous les députés reçoivent la même indemnité mensuelle forfaitaire pour les dépenses générales, qui est révisée annuellement par le Bureau et s'élève actuellement à 4 052 EUR. Sur demande, les citoyens peuvent obtenir des informations sur le montant fixé chaque année. La proposition envisagée de publier des informations sur les indemnités sur le site internet du Parlement rendrait ce chiffre directement accessible au public. Le Parlement a estimé qu'il répondrait ainsi à la



demande du Médiateur en ce qui concerne ce type d'indemnité.

En ce qui concerne l'indemnité de remboursement des frais d'assistance parlementaire, le Parlement a indiqué que chaque député avait droit à une indemnité mensuelle de ce type, à concurrence d'un montant maximal de 16 914 EUR actuellement, pour couvrir les frais résultant de l'emploi ou de l'utilisation des services d'un ou de plusieurs assistants. Elle rappelle que, conformément à l'annexe XV (point 1.3, dernier tiret) du règlement intérieur du Parlement européen, la liste des assistants des députés doit être directement accessible au public. Les noms des assistants étaient en fait déjà accessibles sur le site internet du Parlement et pouvaient être consultés directement ou en relation avec les noms des députés. Ainsi, l'accès aux documents relatifs au remboursement des frais d'assistance parlementaire, même si les noms des assistants sont effacés, porterait atteinte au droit à la vie privée des assistants, car le recoupement des deux sources d'information révélerait les détails des revenus personnels des assistants individuels. Par conséquent, le simple effacement de leurs noms ne suffirait pas à les protéger.

Le Parlement a ajouté que, selon l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire *Rechnungshof* (7), pour être licite, le traitement des données à caractère personnel consistant en la transmission à des tiers de données relatives à des paiements en faveur de personnes physiques doit être nécessaire et adapté à l'objectif d'intérêt général poursuivi. En l'espèce, le contrôle des dépenses publiques constituait l'intérêt public à protéger. La publication des noms des assistants ou des détails permettant l'identification par déduction n'était pas nécessaire au sens de l'article 5, point a), du règlement (CE) no 45/2001 pour la réalisation de cet intérêt public.

En ce qui concerne les indemnités de voyage et de séjour, le Parlement rappelle que, lorsqu'un député participe à une réunion officielle d'une des instances du Parlement au sein de l'Union, le montant de l'indemnité de voyage a été calculé sur la base du mode de transport et de la distance par trajet aller-retour entre le lieu de résidence et le lieu de travail. Des informations sur les méthodes de calcul et les montants concernés seront mises à disposition sur le site internet du Parlement à la suite de la décision du Bureau.

Le Parlement estime qu'il convient de trouver un juste équilibre entre les deux intérêts publics différents pour garantir, d'une part, le libre exercice du mandat des députés et, d'autre part, un contrôle efficace des dépenses publiques. Le Parlement est d'avis que la divulgation des ventilations nominales des montants perçus au titre de la rubrique «indemnités de voyage» pourrait avoir de graves conséquences pour les députés. En effet, si ces documents deviennent accessibles, des conclusions pourraient être tirées concernant l'activité politique d'un député ainsi que ses sources d'information. Un tel examen de l'exercice de leur mandat pourrait enfreindre le principe énoncé à l'article 2 du règlement intérieur du Parlement, qui exige que les députés exercent leur mandat de manière indépendante.

En ce qui concerne l'indemnité de séjour, le Parlement rappelle que les députés ont droit à une indemnité forfaitaire, qui s'élève actuellement à 287 EUR par jour, pour la participation aux réunions officielles des organes du Parlement. Cette indemnité était destinée à couvrir les frais d'hébergement et de repas, ainsi que tous les autres frais encourus pendant le séjour. Il ajoute



que ces informations seront mises à disposition sur le site internet du Parlement à la suite de la décision du Bureau.

En ce qui concerne la nécessité d'équilibrer la protection des données et le contrôle des dépenses publiques, en général, le Parlement rappelle que la présente plainte concerne principalement les données à caractère personnel des députés, qui doivent être traitées conformément au règlement (CE) no 45/2001. Selon la jurisprudence des juridictions communautaires, accorder l'accès du public à un document contenant des données à caractère personnel constituait un traitement de données à caractère personnel au sens de l'article 2 du règlement 45/2001, et l'obligation incombant aux institutions, en vertu du règlement no 1049/2001, d'accorder l'accès aux documents constituait une obligation légale de traiter des données à caractère personnel au sens de l'article 5, sous b), du règlement no 45/2001. En vertu de cet article 5, point b), les données à caractère personnel peuvent être traitées si «le traitement est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis ». La Cour de justice a reconnu l'objectif du contrôle de la bonne utilisation des fonds publics comme justification de ce qu'on appelle une atteinte à la vie privée, mais elle a maintenu que le traitement devrait être conforme au principe de proportionnalité lorsqu'il s'agit d'un usage public (8) . L'intérêt à assurer la meilleure utilisation des fonds publics devait donc être mis en balance avec la gravité de l'ingérence dans le droit des personnes concernées au respect de la vie privée.

Le Parlement a indiqué que son Bureau avait estimé que les données à caractère personnel, c'est-à-dire les noms et les sommes versées pour des postes individuels, des députés européens figurant dans les déclarations sur les frais et indemnités relatifs à la vie privée des personnes et que la divulgation aurait des implications considérables pour les personnes concernées. En outre, il convient de noter que la bonne utilisation des fonds publics dans ce cas particulier était déjà garantie par les contrôles internes et externes pertinents. L'intérêt public pour la vérification des dépenses a été satisfait grâce aux mécanismes d'audit auxquels participent la commission du contrôle budgétaire du Parlement et la Cour des comptes. En outre, il convient de reconnaître que ces audits respectent le droit à la vie privée des députés et de leurs assistants dans la mesure où les fonctionnaires impliqués dans les procédures de vérification interne et externe ont une obligation de secret professionnel.

Le Parlement ajoute que ses députés n'ont jamais été informés que les détails de leurs dépenses peuvent être divulgués au public. La divulgation de ces informations signifierait les utiliser à des fins autres que celles pour lesquelles les données ont été collectées (article 6 du règlement no 45/2001). Le Parlement rappelle également que, conformément à son règlement, les députés n'ont pas accès aux dossiers personnels et aux comptes d'autres députés, ce qui signifie que l'accès est *a fortiori* refusé aux personnes extérieures au Parlement.

Le Parlement a souligné que, contrairement à ce que le Médiateur avait constaté, il n'avait pas refusé l'accès au motif que la fin que le requérant souhaitait atteindre en demandant l'accès aux documents pouvait être atteinte par d'autres moyens. Elle s'était contentée d'indiquer que l'intérêt public supérieur — susceptible de justifier la divulgation — invoqué dans une demande devait être distinct de l'intérêt général à l'accès aux documents et devait être spécifique à la



situation en cause (9) , c'est-à-dire adaptée à l'objectif d'intérêt général poursuivi.

En conclusion, le Parlement a confirmé son avis selon lequel la divulgation de documents révélant les montants versés à des députés individuels sous la forme de diverses indemnités prévues par les règles FID serait disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi dans le règlement no 1049/2001, à savoir la responsabilité de l'administration vis-à-vis du citoyen dans un système démocratique (considérant 2). La divulgation des données n'était pas nécessaire et était donc incompatible avec l'article 5, point a), du règlement (CE) no 45/2001. En particulier, la présence d'un organe démocratiquement légitime, la commission du contrôle budgétaire, et d'un mécanisme d'audit externe, la Cour des comptes, a justifié la conclusion selon laquelle des moyens efficaces de contrôle des dépenses des députés européens étaient en place.

Le Parlement indique également que les enquêtes menées auprès des parlements nationaux des États membres ont montré que, d'une manière générale, les détails individuels ou la ventilation des indemnités effectivement versées aux députés ne sont pas rendus publics. Le Parlement a joint à sa lettre au Médiateur un tableau exposant les pratiques qu'il avait constatées être en place dans les différents États membres de l'Union et dans certains États en dehors de l'Union.

Selon le Parlement, la majorité des parlements nationaux ont publié sur leur site internet une brève description des indemnités auxquelles les députés ont droit dans l'exercice de leur mandat, ainsi que de l'objet de ces indemnités et des règles qui les régissent. Toutefois, le fait que peu de parlements nationaux aient fourni des informations sur les indemnités versées aux députés individuels indique que cette divulgation est généralement considérée comme une atteinte indésirable à la vie privée. En outre, le seul fait qu'il existe des pratiques différentes entre les parlements nationaux appelle à la retenue de la part du Parlement européen, afin d'éviter d'obliger les députés à adopter une pratique allant au-delà de ce qui est requis dans leurs propres États membres.

Le Parlement ajoute que les députés peuvent, bien entendu, décider s'ils souhaitent divulguer davantage d'informations sur les indemnités qui leur sont versées que ne l'exigent les règles du Parlement.

Le Parlement rappelle en outre qu'il convient de garder à l'esprit que le statut des députés entrera en vigueur le premier jour de la législature du Parlement européen à compter de 2009. Dans ce contexte, de nouvelles règles d'application entreront en vigueur. En particulier, les règles relatives au remboursement des frais de voyage et au régime de pension changeraient. Par conséquent, le Parlement estime que la situation devrait être à nouveau analysée à la lumière de l'expérience acquise lors de l'entrée en vigueur du statut.

Observations du plaignant

Dans ses observations, le plaignant a maintenu sa plainte. Il note que jusqu'à présent, le Parlement n'avait même pas demandé aux cinq députés européens concernés par cette affaire pour leur avis sur la question, même si cela aurait pu ajouter davantage de points de vue au débat. En outre, elle n'avait pas établi si les députés avaient donné leur consentement à la divulgation des données, conformément à l'article 5, sous d), du règlement (CE) no 45/2001.



Le plaignant a de nouveau souligné que sa demande était dans l'intérêt public et a déclaré qu'il ne pouvait pas faire confiance aux audits internes du Parlement. Dans ce contexte, le plaignant a souligné qu'un audit de ce type sur l'indemnité d'assistance parlementaire, qui avait duré 14 mois, avait été réalisé récemment. Toutefois, le Parlement avait alors décidé de ne pas publier les résultats de cet audit. Le plaignant a fait valoir qu'un résumé des conclusions de l'audit avait été publié par un député européen, de sa propre initiative, et que ce résumé faisait référence à diverses irrégularités. Par conséquent, le plaignant a demandé quelles garanties le Parlement offrait aux citoyens en termes de transparence et de contrôle adéquat des comptes des députés.

Le plaignant a demandé au Médiateur de prendre toutes les mesures possibles pour porter sa plainte à l'attention plus large des députés européens, du public et des médias européens, en particulier dans le contexte de la proposition de réforme du règlement no 1049/2001, qui, selon lui, limiterait davantage l'accès aux documents. En outre, il demande au Médiateur de s'assurer que le Parlement a tenu son annonce de publier des informations sur les indemnités des députés sur son site internet et qu'il a donc répondu à la demande du Médiateur à cet égard.

Le plaignant a estimé qu'il ressortait du résumé du rapport de l'auditeur interne publié par un député européen que les règles actuelles relatives à l'indemnité d'assistance parlementaire offraient une possibilité d'abus, permettant par exemple aux députés de payer la totalité du montant disponible au titre de cette indemnité aux prestataires de services alors qu'ils n'avaient qu'un ou même pas d'assistant accrédité ou de verser l'indemnité à une fausse entreprise.

En outre, le même résumé a montré que, dans 26 % des cas échantillonnés pour le rapport d'audit, aucun certificat d'affiliation à un régime de sécurité sociale n'avait été soumis à l'administration du Parlement, ce que l'auditeur avait jugé non conforme aux règles FID. En outre, il y a eu des cas où des assistants ont été payés excessivement pour les frais de voyage et de séjour. Le requérant a estimé que ce résumé devait être pris en compte pour déterminer si la divulgation qu'il avait demandée était «nécessaire dans une société démocratique».

Le plaignant a également noté que le Parlement a interprété la notion de vie privée d'une manière très large, ce qui l'a amenée à bloquer tout accès aux comptes des députés. Toutefois, à son avis, sa demande ne constituait nullement une intrusion dans le «cercle intérieur» de la vie privée des députés européens et de leurs assistants, mais avait pour objectif légitime de demander des comptes aux députés.

Le plaignant a souligné une fois de plus que les électeurs devaient être en mesure de vérifier si les réalisations des députés au cours de leur mandat justifiaient le montant qu'ils avaient payé par le Parlement. Sinon, les électeurs ne pourraient pas tirer pleinement parti des avantages de la démocratie.

LA DÉCISION

1 Accès du public aux données relatives aux indemnités accordées aux députés



européens *Les faits pertinents*

1.1 Le plaignant, journaliste qui travaille pour l'hebdomadaire maltais MaltaToday, *a* demandé au Parlement européen l'accès aux données détaillant les paiements effectués par le Parlement à ses cinq députés maltais. Le Parlement a rejeté la demande du plaignant et la demande confirmative, faisant valoir que les documents en question contenaient des données à caractère personnel conformément à l'article 2 du règlement (CE) no 45/2001 du Parlement européen et du Conseil 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 (10) (ci-après le «règlement 45/2001»). Selon le Parlement, la divulgation des documents porterait atteinte aux intérêts d'un tiers en matière de vie privée, au sens de l'article 4, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) no 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (11) («règlement 1049/2001»). En outre, la bonne utilisation des fonds publics a été garantie par les contrôles internes et externes correspondants effectués par la commission du contrôle budgétaire et la Cour des comptes. Le Parlement a également fait valoir que l'article 5, paragraphe 3, de son règlement dispose que les députés européens n'ont pas le droit d'inspecter les dossiers personnels et les comptes des autres députés. Par conséquent, *a fortiori*, un tel accès devait être refusé à des personnes extérieures au Parlement.

1.2 Dans sa plainte auprès du Médiateur, le plaignant a fait valoir qu'un député européen était une personne publique qui était payée à la fois par les gouvernements nationaux et par des fonds européens et donc indirectement par les contribuables européens. Les contribuables devraient donc avoir le droit de contrôler l'utilisation de leurs contributions en ayant accès aux comptes des députés. Il souligne que l'ouverture renforce les principes de démocratie et de droits fondamentaux et qu'elle aide les citoyens de l'Union à participer aux affaires de l'Union.

Enquête du Médiateur

1.3 Dans son avis, le Parlement a maintenu sa position. Elle a notamment indiqué qu'elle ne pouvait donner accès aux documents en cause parce qu'ils concernaient non seulement des députés européens, mais également des tiers, tels que des assistants, dont les relations avec les députés étaient régies par un contrat de droit privé. Le Parlement a fait valoir qu'il n'était pas autorisé à s'immiscer dans cette relation et s'est donc limité au rôle d'expert-comptable. Elle a également soutenu que le contrôle public concernant la bonne utilisation des fonds européens était garanti par des audits efficaces effectués par la commission du contrôle budgétaire et par la Cour des comptes.

1.4 Une inspection par les services du Médiateur a montré que la demande du plaignant concernait quatre types d'indemnités pour les députés européens, enregistrées dans trois bases de données par la direction générale des finances du Parlement. En particulier, la base de **données INDE** enregistre les indemnités pour frais généraux, la base de données **CID** enregistre les indemnités pour le remboursement des frais d'assistance parlementaire et la base de données **MIME** enregistre les indemnités de voyage et de séjour des députés européens. À titre d'exemple et de manière confidentielle, les représentants du Médiateur ont reçu des extraits d'extraits de ces trois bases de données concernant des députés européens individuels.

- Les impressions de la **base de données INDE** montrent le nom du député concerné, le



montant qu'il a perçu à titre d'indemnité de frais généraux, qui a été versé sous la forme d'une somme forfaitaire identique pour tous les députés, le montant des cotisations au régime de pension des députés à déduire de l'indemnité, qui varie en fonction des facteurs individuels, et les coordonnées bancaires du député.

- Les impressions de la base de données **CID** montraient le montant que le député concerné avait demandé à être payé à son(s) assistant(s) chaque mois. Outre le nom du député européen, les impressions indiquent les noms des assistants et les montants reçus par chacun d'entre eux, conformément à leurs contrats avec le député. Dans d'autres cas, le nom d'une entreprise a été indiqué au lieu des noms des assistants, étant donné que les contrats conclus par les députés avec leurs assistants pourraient également être des contrats de services. Les montants versés aux assistants pour le compte des députés au titre de cette indemnité variaient et étaient soumis à un certain plafond fixe. Les impressions montraient, pour chaque mois, ce budget maximal et la partie de celui-ci qui avait été utilisée, ainsi que le montant qui n'avait pas été utilisé. Le représentant du Parlement indique que le budget inutilisé de chaque mois peut être utilisé à tout moment jusqu'à la fin de l'année, date à laquelle il expirera.

- Les impressions de la base de données **MIME** ont montré, tout d'abord, l'indemnité versée pour les déplacements des députés entre leur lieu d'origine et leur lieu de travail, à savoir Bruxelles et Strasbourg. Cette indemnité a été versée sous la forme d'une somme forfaitaire, calculée sur la base de la distance concernée et du moyen de transport choisi. Le montant forfaitaire serait également remboursé si les frais réels de voyage étaient inférieurs. Toutefois, les députés européens étaient tenus de produire leur carte d'embarquement afin d'être remboursés pour le transport aérien. Deuxièmement, la base de données montrait l'indemnité de séjour du député européen, qui est accordée pour les jours de travail pour le Parlement et est calculée sur la base des listes signées par les députés lorsque, par exemple, ils assistent aux commissions dont ils étaient membres. Le montant de l'indemnité était le même pour chaque député. Troisièmement, la base de données montrait les remboursements d'autres frais de voyage, qui ont été effectués sur la base de la preuve des frais effectivement exposés. Les rubriques figurant dans l'exemple présenté aux représentants du Médiateur étaient les suivantes: transport aérien, *frais divers* (frais divers), frais d'hôtel et frais de taxi. Une impression plus détaillée a montré les dates et les lieux de voyage ainsi que la connexion utilisée. En ce qui concerne l'indemnité de séjour, l'impression plus détaillée montre le nom du comité présent. Le représentant du Parlement indique qu'il n'y a pas de données concernant des tiers dans cette base de données. Les frais de voyage des assistants, par exemple, n'ont pas pu être remboursés au titre de cette indemnité.

Le point de vue du CEPD

1.5 Étant donné que la présente affaire exigeait un équilibre entre l'ouverture et le droit à la vie privée, le Médiateur a consulté le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) sur la question de savoir si et, dans l'affirmative, dans quelle mesure les données demandées par le plaignant pouvaient être divulguées. Dans sa réponse, le CEPD a souligné que, bien que la position du député européen ne signifie pas que les personnes occupant cette position devraient se voir refuser la protection de leur vie privée, la considération fondamentale devait être que le public ait le droit d'être informé de leur comportement. Les députés devaient être conscients de cet intérêt public. En l'espèce, cela était d'autant plus évident qu'il traitait des dépenses des fonds publics confiés aux députés européens. En ce qui concerne la possibilité d'interroger les députés européens sur leur avis sur les effets d'une éventuelle divulgation de



données, le CEPD a déclaré qu'il n'était pas convaincu de l'utilité de cette possibilité en l'espèce, car il semblait évident que les données relatives aux députés eux-mêmes devaient être divulguées.

En ce qui concerne les données concernant les assistants des députés, le CEPD a déclaré que le résultat devait être plus nuancé. Tout en faisant valoir que le droit du public à l'information était également prédominant dans son cas, le CEPD a néanmoins estimé que des exceptions pour protéger les intérêts légitimes des assistants étaient nécessaires. Il a poursuivi en soulignant, à titre d'exemple, que la divulgation des noms des assistants en relation avec les députés pour lesquels ils travaillaient pouvait révéler les opinions politiques des assistants, qui constituaient des données sensibles au sens de l'article 10 du règlement 45/2001. Selon le CEPD, l'effacement des noms des assistants constituerait une protection adéquate de leurs droits. Le CEPD a également estimé que, si, pour des raisons spécifiques, cette solution ne répondait pas aux intérêts justifiés des personnes concernées, l'accès aux chiffres agrégés pourrait être envisagé.

Projet de recommandation du Médiateur

1.6 À la suite d'une évaluation approfondie des différents aspects de l'affaire, le Médiateur a conclu que le Parlement avait rejeté à tort, dans son intégralité, la demande d'accès du plaignant aux données contenues dans ses bases de données **INDE**, **CID** et **MIME**. Il s'agissait là d'une mauvaise administration. Il a donc adressé un projet de recommandation au Parlement, lui demandant « *i) de réexaminer la demande d'accès du plaignant aux données détaillant les indemnités accordées aux députés maltais et ii) d'accorder au plaignant l'accès à ces données* » conformément aux considérations qu'il lui avait soumises.

Avis circonstancié du Parlement et observations du plaignant

1.7 Dans son avis circonstancié, le Parlement a informé le Médiateur que, conformément aux meilleures pratiques recensées dans différents États membres, son Bureau avait décidé de publier sur son site internet des informations concernant la réglementation régissant le paiement des frais et indemnités aux députés (ci-après le «PEAM») et les montants auxquels les députés ont droit sous les différentes rubriques. Elle a estimé qu'elle répondrait ainsi à la demande du Médiateur en ce qui concerne l'indemnité de frais généraux. En ce qui concerne l'indemnité de remboursement des frais d'assistance parlementaire, le Parlement a soutenu que l'octroi de l'accès à ces données, même si les noms des assistants étaient effacés, porterait atteinte à leur droit à la vie privée, car le recoupement de ces informations avec la liste des assistants des députés, qui était déjà directement accessible sur le site internet du Parlement, révélerait les détails des revenus personnels des assistants individuels. En ce qui concerne l'indemnité de voyage, le Parlement a fait valoir que la divulgation de la ventilation des montants perçus au titre de cette rubrique pourrait avoir de graves conséquences pour les députés, notamment parce que des conclusions pourraient être tirées concernant l'activité politique du député ainsi que ses sources d'information. En ce qui concerne l'indemnité de séjour, le montant de l'indemnité forfaitaire versée par jour sera rendu public sur le site internet du Parlement.

Le Parlement a soutenu que la divulgation de données à caractère personnel, c'est-à-dire les noms et les sommes payées pour des éléments individuels, serait disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi par le règlement 1049/2001. Elle a estimé que la divulgation n'était pas



nécessaire et, partant, incompatible avec l'article 5, sous a), du règlement no 45/2001. En outre, les députés n'ont jamais été informés que les détails de leurs dépenses pourraient être révélés au public. En outre, le fait que peu de parlements nationaux aient fourni des informations sur les indemnités versées aux membres individuels indique que cette divulgation est généralement considérée comme une atteinte indésirable à la vie privée. Le seul fait qu'il existe des pratiques différentes entre les parlements nationaux appelle à la retenue de la part du Parlement européen, afin d'éviter d'obliger les députés à adopter une pratique qui va au-delà de ce qui est requis dans leurs propres États membres.

Le Parlement souligne également que les députés peuvent, bien entendu, décider de divulguer plus d'informations que ne l'exigent les règles du Parlement. Elle ajoute qu'une fois que le statut des députés entrera en vigueur en 2009, de nouvelles règles d'application entreront également en vigueur en ce qui concerne le remboursement des frais de voyage et le régime de pension. Par conséquent, le Parlement estime que la situation devrait être à nouveau analysée à la lumière des expériences susceptibles de découler de l'entrée en vigueur du statut.

1.8 Dans ses observations, le plaignant a maintenu sa plainte. Il attire l'attention du Médiateur sur un résumé d'un rapport d'audit interne produit par l'auditeur interne du Parlement, qui a été mis à disposition par un député à titre individuel et qui, selon le plaignant, prouve que la réglementation actuelle offre aux députés européens une possibilité d'abus. Il a fait valoir que le résumé devrait être pris en compte pour déterminer si la divulgation qu'il avait demandée était «nécessaire dans une société démocratique». Le plaignant est d'avis que le Parlement a interprété la notion de vie privée de manière trop large. Cette position du Parlement a confirmé que l'examen public était effectivement nécessaire pour permettre aux électeurs de juger de la performance des députés. Le plaignant a également souligné que le Parlement n'avait jamais demandé leur avis aux cinq députés maltais concernés et n'avait pas établi s'ils avaient donné leur consentement à la divulgation des données. Il demande au Médiateur de prendre toutes les mesures possibles afin de porter cette affaire à l'attention plus large des députés européens, du public et des médias. Il demande également au Médiateur de vérifier si le Parlement a respecté son annonce de mise à disposition de certaines informations sur son site internet.

L'évaluation du Médiateur

1.9 Le Médiateur estime que les questions soulevées par le plaignant dans la présente affaire pourraient, en théorie, être interprétées selon trois perspectives principales, c'est-à-dire en ce qui concerne les principes de transparence, de responsabilité financière et de responsabilité politique. Le principe de transparence fait partie des principes de bonne administration, dont le Médiateur doit s'efforcer d'assurer le respect. En ce qui concerne le second de ces principes, la manière dont les députés européens utilisent les fonds publics soulève la question de savoir si les dépenses concernées ont été correctement comptabilisées. Le Médiateur considère que cet examen relève au premier chef de la responsabilité des autorités de contrôle budgétaire interne du Parlement et de la Cour des comptes. En ce qui concerne le principe de la responsabilité politique, le Médiateur estime que cette question relève de la compétence exclusive du Parlement et de ses députés européens. Le Parlement et les députés européens jouent un rôle central dans le fonctionnement et dans le système de contrôle et d'équilibre institutionnel de l'Union européenne et agissent, en fin de compte, sous le contrôle exercé par les électeurs eux-mêmes.



1.10 Il importe donc de souligner d'emblée que la présente enquête porte exclusivement sur la question de savoir si, en l'espèce, le Parlement a respecté le principe de transparence en ce qui concerne l'accès du public aux données en question. Le Médiateur rappelle une fois de plus que le Parlement et le plaignant ont fondé leur raisonnement sur le règlement (CE) no 1049/2001 concernant l'accès aux *documents*. Étant donné que le Parlement a accepté d'examiner la demande du plaignant en tant que demande d'accès aux documents au titre de ce règlement (et non, par exemple, en tant que demande d'information), les procédures et critères fixés dans ce règlement doivent être appliqués. Cela implique également que seules les exceptions prévues par le règlement pourraient constituer des motifs valables pour lesquels la demande du plaignant pourrait être légalement rejetée.

1.11 Dans son avis circonstancié, le Parlement a évoqué une étude des pratiques des États membres en matière d'accès aux indemnités accordées aux députés des parlements nationaux. Le Médiateur note qu'il ressort de l'étude présentée par le Parlement qu'un grand nombre de parlements nationaux ne fournissent effectivement pas d'informations sur les paiements individuels à leurs membres, mais qu'il ressort également de la même source que sept parlements nationaux donnent accès à ces informations et qu'aucun résultat n'est indiqué pour huit autres parlements, dont trois semblent avoir répondu à une étude antérieure en 2002, indiquant qu'ils ont effectivement donné accès aux informations en question. Le Parlement a fait valoir que le simple fait qu'il y ait des pratiques différentes entre les parlements nationaux exigeait une certaine retenue de sa part, afin d'éviter d'obliger les députés à adopter une pratique qui va au-delà de ce qui est requis dans leurs propres États membres. Toutefois, la question de savoir si l'accès devrait ou non être accordé en l'espèce est une question qui doit être résolue exclusivement au niveau de l'Union et uniquement en application du droit de l'Union. Les informations que le Parlement a fournies concernant les pratiques adoptées au niveau des États membres, bien que précieuses en tant que source de données comparatives, ne sauraient donc justifier le rejet de la demande du plaignant pour des motifs qui ne relèvent pas des exemptions prévues par le règlement 1049/2001.

1.12 Le Médiateur prend également note de la déclaration du Parlement selon laquelle la situation devrait être réévaluée à la suite de l'entrée en vigueur en 2009 du nouveau statut des députés. Dans la mesure où cette déclaration représente un engagement du Parlement en faveur d'un futur réexamen de la transparence des indemnités des députés au Parlement européen, le Médiateur s'en félicite. Or, en l'espèce, il s'agit d'une demande d'accès aux documents présentée en 2005 et de la manière dont elle a été traitée par le Parlement. Il est donc évident que le Médiateur doit apprécier cette affaire sur la base de la loi en vigueur au moment où le Parlement a traité la demande.

La relation entre le règlement (CE) no 1049/2001 et le règlement (CE) no 45/2001

1.13 Selon son quatrième considérant, le règlement no 1049/2001 a pour objet «de donner le plus grand effet possible au droit d'accès du public aux documents». L'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement, que le Parlement a évoqué pour étayer sa position, dispose ce qui suit:

« Les institutions refusent l'accès à un document lorsque la divulgation porterait atteinte à la protection: (...) la vie privée et l'intégrité de l'individu, en particulier conformément à la législation



communautaire relative à la protection des données à caractère personnel .

Selon la jurisprudence constante des juridictions communautaires, i) les exceptions au droit général d'accès aux documents prévu par le règlement no 1049/2001 doivent être appliquées et interprétées de manière restrictive (12) ; (II) l'institution concernée, lorsqu'elle refuse l'accès, doit évaluer dans chaque cas particulier si le document pertinent relève des exceptions prévues (13) ; et iii) la possibilité d'accorder un accès partiel à des informations non couvertes par les exceptions pertinentes doit être envisagée (14) .

L'article 5 du règlement no 45/2001 dispose ce qui suit:

« Les données à caractère personnel ne peuvent être traitées que si:

(a) le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public effectuée sur la base des traités instituant les Communautés européennes ou d'autres instruments juridiques adoptés sur la base de ceux-ci ou dans l'exercice légitime de l'autorité publique dévolue à l'institution ou à l'organe communautaire ou à un tiers auquel les données sont communiquées, ou

(B) le traitement est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis, ou

(c) le traitement est nécessaire à l'exécution d'un contrat auquel la personne concernée est partie ou pour prendre des mesures à la demande de la personne concernée avant la conclusion d'un contrat, ou

(d) la personne concernée a donné sans ambiguïté son consentement, ou

(e) le traitement est nécessaire pour protéger les intérêts vitaux de la personne concernée. »

1.14 Le Médiateur relève que le Parlement a cité l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire *Österreichischer Rundfunk* (15) , dans lequel la Cour a jugé que la directive 95/46/CE 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 (16) ne s'opposait pas à une réglementation nationale exigeant la divulgation des noms des bénéficiaires de montants de revenus annuels supérieurs à un certain seuil, à condition que la juridiction nationale détermine qu'une telle divulgation est nécessaire et adaptée à l'objectif d'intérêt général poursuivi par la législation. Le Parlement a fait valoir que, en l'espèce, le contrôle des dépenses publiques constituait l'intérêt public à protéger et que la publication de paiements individuels aux députés et aux assistants n'était pas nécessaire au sens de l'article 5, sous a), du règlement (CE) no 45/2001 pour la réalisation de cet intérêt public.

1.15 Cette situation juridique semble reposer sur l'hypothèse que le règlement no 1049/2001 crée un *renvoi au règlement no 45/2001* lorsqu'il s'agit de documents contenant des données à caractère personnel. Le Médiateur estime qu'une telle approche aurait de graves répercussions sur le droit d'accès des citoyens aux documents en vertu du règlement (CE) no 1049/2001.



En particulier, il convient de relever que l'article 6, paragraphe 1, du règlement no 1049/2001 dispose que les demandeurs n'ont pas besoin de motivation lorsqu'ils demandent l'accès à un document donné. Toutefois, l'article 8, point b), du règlement 45/2001 exige que les données à caractère personnel ne soient transférées que «si le destinataire établit la nécessité de faire transférer les données». Tant l'article 8, sous b), que l'article 5, sous a), du règlement (CE) no 45/2001, sur lesquels le Parlement s'est fondé en l'espèce, exigent une nécessité pour que le transfert de données soit licite. L'application de ces dispositions priverait donc de sens l'article 6, paragraphe 1, du règlement (CE) no 1049/2001 dans tous les cas où les citoyens demandent l'accès à un document contenant des données à caractère personnel. Selon le Médiateur, tel n'était pas l'intention du législateur communautaire. Il y a donc lieu de trouver une interprétation qui tienne dûment compte des intérêts protégés tant par le règlement 45/2001 que par le règlement no 1049/2001.

1.16 En ce qui concerne la relation entre le règlement (CE) no 1049/2001 et le règlement (CE) no 45/2001, le Médiateur a toujours considéré que l'accès du public aux documents et la protection des données étaient des droits légitimes, mais qu'il ne s'agissait pas de droits concurrents (17). Le principe qui prévaut dans l'administration publique doit être de servir les citoyens par le biais de procédures décisionnelles ouvertes, afin de leur permettre de contrôler l'exercice de son pouvoir. Sur la base de ces considérations, le Médiateur a toujours souligné, dans le cadre d'un certain nombre de plaintes concernant l'accès aux documents, qu'un tel accès ne pouvait pas être limité par une interprétation trop large de la législation relative à la protection des données (18).

1.17 Le CEPD a largement adopté le même point de vue dans son document d'information sur l'accès du public aux documents et la protection des données (19). Il a confirmé ce point de vue dans sa réponse à la consultation du Médiateur dans la présente affaire, dans laquelle il a souligné que, bien que les députés européens ne doivent manifestement pas se voir refuser la protection de leur vie privée, la considération fondamentale dans une société démocratique doit être que le public a le droit d'être informé de son comportement.

1.18 À cet égard, il convient de noter que la relation entre les règlements (CE) no 1049/2001 et no 45/2001 a également été examinée par le Tribunal de première instance (ci-après le «TPI») dans son récent arrêt sur l'affaire *Bavarian Lager* (20), qui concernait, entre autres, l'accès aux noms des lobbyistes ayant assisté à une réunion avec la Commission et des représentants des gouvernements nationaux. Dans son arrêt, la Cour a jugé que l'article 8, sous b), du règlement no 45/2001 ne pouvait pas s'appliquer lorsque des données à caractère personnel devaient être transférées afin de donner effet au règlement no 1049/2001.

1.19 Le Médiateur note que l'interprétation juridique exprimée par le Parlement dans son avis circonstancié avait déjà été formulée par le Président du Parlement européen dans une lettre adressée au Médiateur le 28 octobre 2002 (21). Le président du Parlement de l'époque, M. Pat Cox, a clairement exprimé la position du Parlement selon laquelle l'interprétation par le Médiateur du lien juridique entre le règlement no 1045/2001 et la directive 45/2001, qui était la même que celle adoptée dans la présente décision, «... représenterait une modification du



droit matériel, étant donné que l'effet de l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement 1049/2001 est de subordonner le droit d'accès du public prévu à l'article 2 dudit règlement à la législation communautaire en matière de protection des données » [c'est nous qui soulignons].

1.20 Cette théorie *du renvoi* a également été systématiquement défendue par la Commission jusqu'à ce que le Tribunal rejette une telle interprétation dans l'affaire *Bavarian Lager*. Toutefois, la Commission a interjeté appel devant la Cour de justice contre l'arrêt du Tribunal (22) au motif, entre autres, que le Tribunal a jugé que l'article 8, point b), du règlement 45/2001 ne pouvait pas être appliqué dans le cas de données à caractère personnel contenues dans des documents détenus par une institution relevant du règlement 1049/2001 et qu'aucune disposition du règlement 45/2001 ou du règlement 1049/2001 n'exige ou ne permet que cette disposition soit invalide afin de permettre l'effet d'une norme au titre du règlement 1049/2001. Ce moyen de pourvoi de la Commission est, en substance, le même que l'interprétation juridique avancée par le Parlement européen dans son avis circonstancié au Médiateur.

1.21 Comme cela a été généralement expliqué ci-dessus et qu'il sera développé plus en détail ci-après, le Médiateur reste convaincu qu'il ne s'agit pas là d'une interprétation correcte de la question juridique générale de la relation entre le règlement no 1049/2001 et le règlement no 45/2001. Ce point de vue du Médiateur est partagé par le CEPD et a également été confirmé par le Tribunal de première instance dans l'*affaire Bavarian Lager* qui, jusqu'à ce que la Cour de justice rende son arrêt sur le pourvoi, reste l'interprétation faisant autorité en la matière et doit être respectée tant par le Parlement que par le Médiateur.

1.22 Par conséquent, en ce qui concerne la présente affaire, le Médiateur estime que le plaignant n'était pas tenu d'établir que le traitement et le transfert des données en question étaient nécessaires.

Sur l'interprétation du règlement (CE) no 1049/2001

1.23 Lorsqu'il a examiné la demande du plaignant sur la base du règlement no 1049/2001, le Parlement est parvenu à la conclusion que l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 1, point b), était applicable parce que la divulgation porterait atteinte à la protection de « *la vie privée et à l'intégrité de l'individu* ». Il est clair que les documents auxquels le plaignant souhaite avoir accès contiennent des données à caractère personnel. Toutefois, dans son arrêt dans l'affaire *Bavarian Lager*, le Tribunal a jugé que toutes les données à caractère personnel n'étaient pas (en cas de divulgation) de par leur nature susceptible de porter atteinte à la vie privée de la personne concernée. Au lieu de cela, le Tribunal a jugé qu'il convenait d'apprécier si l'accès du public était « *de nature à porter effectivement et spécifiquement atteinte à la protection de la vie privée et à l'intégrité des personnes concernées* » (23).

1.24 Avant d'appliquer ce critère à la présente affaire, le Médiateur estime utile de traiter brièvement deux arguments soulevés par les parties dans le cadre de l'interprétation du règlement no 1049/2001.

1.25 Premièrement, il convient de rappeler que l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement no 1049/2001 est formulée en termes inconditionnels. En d'autres termes, l'accès ne peut être accordé si la divulgation d'un document porterait atteinte à la



protection de la vie privée et à l'intégrité d'une personne. Cette exception ne saurait être écartée, de même que les exceptions prévues à l'article 4, paragraphe 2, par un intérêt public supérieur justifiant la divulgation. Par conséquent, le Médiateur s'étonne de constater que, dans son avis circonstancié, le Parlement semblait soutenir qu'une demande d'accès devait faire référence à un intérêt public supérieur qui devait être distinct de l'intérêt général à l'accès aux documents.

1.26 Deuxièmement, dans ses observations, le plaignant a fait valoir que le Parlement aurait dû établir si les députés avaient donné leur consentement au traitement conformément à l'article 5, point d), du règlement no 45/2001. Le Parlement n'a pas fait référence à cet argument dans ses observations. Toutefois, le Parlement a fait valoir que les députés européens n'avaient pas été informés de la possibilité que les détails de leurs dépenses puissent être divulgués au public.

Dans son arrêt relatif à l'affaire *Bavarian Lager*, le Tribunal a jugé que le traitement des données requis en vertu du règlement no 1049/2001 constitue une obligation légale au sens de l'article 5, sous b), du règlement no 45/2001. Par conséquent, la personne concernée ne disposait pas, en principe, d'un droit d'opposition. Toutefois, il était nécessaire de tenir compte, sur la base de l'article 4, paragraphe 1, point b), du règlement no 1049/2001, de l'incidence que la divulgation de données concernant la personne concernée pourrait produire (24). Dans sa réponse à la consultation du Médiateur, le CEPD a estimé que les députés devaient être conscients de l'intérêt public dans leur activité, notamment lorsqu'il s'agissait de dépenses de fonds publics. Par conséquent, il n'était pas nécessaire d'interroger les députés européens sur leur avis sur les effets de la divulgation des données en question.

Compte tenu de ce qui précède, le Médiateur considère que la question de savoir si les députés européens concernés ont été consultés ou s'ils ont été informés de la possibilité que les détails de leurs dépenses puissent être divulgués au public n'est pas pertinente pour son appréciation du rejet par le Parlement de la demande du plaignant au titre du règlement 1049/2001.

Conclusions du Médiateur en ce qui concerne les différents ensembles de données concernés

1.27 Compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent, le Médiateur se penchera maintenant sur les différents ensembles de données concernés par la demande d'accès aux documents présentée par le plaignant. Il s'agit de données relatives 1) à l'indemnité de frais généraux enregistrée dans la base de données **INDE**, 2) à l'indemnité de remboursement des dépenses d'assistance parlementaire enregistrée dans la base de données **CID** et 3) aux indemnités de voyage et de séjour enregistrées dans la base de données **MIME**.

(1) L'indemnité de frais généraux

1.28 En ce qui concerne l'indemnité de frais généraux enregistrée dans la base de données **INDE**, le Médiateur a recommandé que le montant de la somme forfaitaire versée à l'ensemble des députés européens soit divulgué, s'il n'était pas déjà public. Le Médiateur a considéré en effet qu'il n'était pas possible de voir en quoi la divulgation de ces informations était susceptible de porter effectivement et spécifiquement atteinte à la protection de la vie privée et à l'intégrité des députés européens concernés.

1.29 Le Médiateur note que, dans son avis circonstancié, le Parlement l'a informé que le montant forfaitaire en question s'élevait actuellement à 4 052 EUR et a été révisé chaque



année. Il prend acte de la déclaration du Parlement selon laquelle les citoyens peuvent obtenir, sur demande, des informations sur ce montant et se félicite de l'annonce par le Parlement qu'il rendrait ces informations accessibles au public sur son site internet. Même si le Parlement ne l'a pas explicitement dit, le Médiateur espère que les informations à fournir sur le site internet du Parlement incluront les montants forfaitaires à partir de l'année 2004, étant donné que la demande du plaignant portait spécifiquement sur les années 2004 et 2005.

1.30 Par conséquent, le Médiateur considère que le Parlement a effectivement accepté cet aspect de son projet de recommandation. En fait, il est maintenant clair que les cinq députés de Malte (comme tous les autres députés) reçoivent cette indemnité. Dans ces circonstances, insister pour que le Parlement divulgue les données pertinentes de la base de données **INDE** pour chacun de ces députés ne serait pas utile, car le document pertinent ne ferait que confirmer ce que le plaignant sait de toute façon.

1.31 Dans ses observations sur l'avis circonstancié du Parlement, le plaignant a demandé au Médiateur de veiller à ce que le Parlement se conforme à son annonce de publier les informations pertinentes en ligne. Le Médiateur rappelle qu'il n'a pas le pouvoir de contraindre une institution ou un organe à prendre une certaine mesure afin d'éliminer la mauvaise administration qu'il a identifiée. S'agissant de la présente affaire, le Médiateur n'a en tout état de cause aucune raison de douter que le Parlement procédera à la publication des données telles qu'annoncées dans son avis circonstancié. Toutefois, si le Parlement, contrairement à toute attente, ne se conforme pas à son annonce dans un délai raisonnable, le plaignant pourrait envisager de soumettre une nouvelle plainte au Médiateur.

1.32 En ce qui concerne les données relatives à la participation au régime de pension des députés, qui sont également enregistrées dans la base de données INDE, le Médiateur a annoncé, dans son projet de recommandation, qu'il attendrait l'issue de l'affaire 655/2006/(SAB)ID concernant l'accès à la liste des députés qui sont affiliés au régime de pension. Sa décision dans cette affaire a également été adoptée aujourd'hui. Le Médiateur est arrivé à la conclusion que, après avoir constaté provisoirement une mauvaise administration et présenté une proposition de solution à l'amiable refusée par le Parlement, une évaluation complète du problème en cause l'amènerait très probablement à conclure que le refus contesté du Parlement de divulguer ces informations n'était pas fondé et qu'il s'agissait d'un cas de mauvaise administration.

Toutefois, le Médiateur a noté que la question pertinente avait déjà été examinée par le Parlement et que ce dernier, agissant en tant qu'organe politique et siégeant en session plénière (25), semblait avoir décidé de ne pas divulguer ces données. Cette décision prise par le Parlement implique que la notion de responsabilité politique, plutôt que celle d'une éventuelle mauvaise administration de l'institution, entre en jeu. Cette distinction revêt une importance capitale dans le fonctionnement et dans le système de contrôle et d'équilibre institutionnel de l'Union européenne. Dans ces circonstances, le Médiateur a estimé qu'aucune autre enquête n'était justifiée sur cette question et a clos l'affaire. Étant donné que les mêmes considérations s'appliquent également à l'aspect correspondant du présent grief, il estime qu'il n'y a pas non plus lieu d'enquêter sur cette question de sa part.



(2) L'indemnité pour le remboursement des dépenses d'assistance parlementaire

1.33 En ce qui concerne l'indemnité de remboursement des dépenses d'assistance parlementaire, enregistrée dans la base de données **CID**, le CEPD a estimé que le droit du public à l'information était prédominant, mais que des exceptions étaient nécessaires pour protéger les intérêts légitimes des assistants. Le CEPD a souligné, dans ce contexte, que la divulgation des noms des assistants en relation avec les députés européens pour lesquels ils travaillaient pourrait révéler les opinions politiques des assistants.

Le Médiateur a marqué son accord avec le CEPD et a recommandé qu'en l'absence de toute raison spécifique s'opposant à la divulgation, l'accès soit accordé, à l'exception des références aux noms des assistants, qui devraient être supprimées.

Le Parlement n'a pas mis en œuvre le projet de recommandation du Médiateur à cet égard. Dans son avis circonstancié, elle a informé le Médiateur que chaque député avait droit à une indemnité mensuelle de ce type jusqu'à concurrence d'un montant maximal de 16 914 EUR actuellement. Toutefois, le Parlement a fait valoir que la divulgation d'une ventilation détaillée du montant de cette indemnité réclamée par chaque député européen violerait, dans la pratique, la vie privée des assistants, car elle permettrait de recouper ces informations avec la liste des assistants parlementaires, accessible au public sur le site internet du Parlement, afin d'obtenir les détails concernant les revenus personnels des assistants individuels.

1.34 Le Médiateur relève que le point soulevé par le CEPD concernant la protection des opinions politiques des assistants ne semble plus pertinent pour sa propre appréciation, car les informations en question relèvent déjà de la sphère publique. Toutefois, l'argument du Parlement selon lequel le recoupement du registre avec des informations sur l'indemnité d'assistance parlementaire pourrait permettre de tirer des conclusions sur le montant du salaire des assistants individuels mérite un examen plus approfondi. Le Médiateur considère qu'il ne saurait être exclu, en principe, que la divulgation d'informations permettant de telles conclusions soit susceptible de porter effectivement et spécifiquement atteinte à la protection de la vie privée et à l'intégrité des assistants concernés. Il n'est cependant pas convaincu que la divulgation de données agrégées concernant cette indemnité aurait ces conséquences négatives dans tous les cas. En tout état de cause, le Médiateur n'est pas convaincu que des conclusions concernant les paiements effectués à des assistants individuels seraient possibles dans le cas des députés qui ont plus d'un assistant ou dans le cas des députés qui utilisent la possibilité de payer une entreprise pour fournir des services d'assistance. Le Médiateur note que, selon la liste des assistants disponible sur le site internet du Parlement, deux des cinq députés maltais concernés par la présente plainte comptent actuellement plus d'un assistant. Toutefois, il convient également de reconnaître que, si ces assistants travaillaient dans différents pays et devaient être payés dans des monnaies différentes, cela pourrait à nouveau conduire à l'identification éventuelle des paiements qui leur sont versés.

1.35 Le Parlement aurait donc dû fournir des explications supplémentaires et plus précises afin d'établir son argument selon lequel les informations à divulguer permettraient, en l'espèce, des conclusions concernant les revenus personnels des assistants individuels. Toutefois, le Médiateur relève que le Parlement n'a fait aucun effort pour démontrer que la divulgation des



données pertinentes dans les cas concrets des cinq députés maltais permettrait de tirer des conclusions sur le salaire de leurs assistants individuels et que la divulgation de ces données est susceptible de porter effectivement et spécifiquement atteinte à la protection de la vie privée et à l'intégrité des assistants concernés.

1.36 En outre, le Médiateur rappelle que, lors de sa consultation avec le CEPD, il a évoqué la possibilité de divulguer des informations sur la question de savoir si et dans quelle mesure les députés ont épuisé leur budget au titre de l'indemnité d'assistance parlementaire pour une année donnée. Le CEPD est d'accord avec cette possibilité au cas où il y aurait des raisons spécifiques de soutenir que la suppression des noms des assistants ne suffirait pas. Toutefois, le Médiateur note que le Parlement n'a malheureusement pas non plus commenté cette possibilité.

1.37 Le Médiateur est conscient du fait que la compilation de ces données agrégées peut nécessiter des opérations dans la base de données concernées qui vont au-delà de la simple impression d'extraits. Dans sa réponse à la demande d'accès du plaignant, le Parlement a relevé à juste titre que le règlement no 1049/2001 concernait l'accès aux documents existants et n'obligeait pas les institutions à créer des documents. Le Parlement a ajouté que lorsque les informations demandées n'étaient pas disponibles dans un ou plusieurs documents existants, mais qu'elles impliquaient la collecte de données provenant d'une base de données, une demande d'accès à ces informations, *stricto sensu*, ne relevait pas du champ d'application du règlement 1049/2001. Toutefois, le Médiateur note également que le Parlement a néanmoins estimé que la demande du plaignant devait être examinée à la lumière des dispositions du règlement (CE) no 1049/2001. Étant donné que l'octroi de l'accès aux informations concernées obligerait en tout état de cause le Parlement à les imprimer à partir de la base de données dans laquelle elles sont contenues, le Médiateur estime que la préparation d'une impression contenant des chiffres agrégés ne semble pas entraîner un travail supplémentaire disproportionné. En outre, il ressort de l'inspection par le Médiateur des bases de données concernées que les opérations nécessaires à la production de données agrégées seraient relativement simples.

1.38 Compte tenu de ce qui précède, le Médiateur considère que le Parlement n'a pas fourni d'explication satisfaisante quant aux raisons pour lesquelles il n'a pas pu accorder l'accès à la ventilation du montant de l'indemnité de remboursement des dépenses d'assistance parlementaire réclamée par les différents députés concernés et, en tout état de cause, n'a pas envisagé d'accorder l'accès aux données agrégées. C'est un cas de mauvaise administration.

(3) L'indemnité de voyage et de séjour

1.39 En ce qui concerne la base de données **MIME**, le Médiateur a recommandé d'accorder un accès complet aux données contenues dans cette base de données.

Il ressort de son inspection de cette base de données que trois catégories d'informations différentes y figurent: (a) les paiements forfaitaires pour les déplacements entre le lieu d'origine du député à Bruxelles ou Strasbourg, (b) l'indemnité de séjour versée sur la base des listes de présence signées par les députés européens et (c) les frais de voyage spéciaux, c'est-à-dire vers des lieux autres que Bruxelles ou Strasbourg, qui ont été remboursés sur la base de la



preuve des frais encourus. Le Parlement a fait valoir qu'il fallait trouver un équilibre entre l'intérêt public à garantir le libre exercice du mandat des députés et l'intérêt public à un contrôle efficace des dépenses publiques. En ce qui concerne l'indemnité de voyage, le Parlement annonce qu'il mettra à disposition sur son site internet des informations sur les méthodes de calcul et les montants concernés. Toutefois, la divulgation de la ventilation des montants reçus au titre de cette rubrique pourrait avoir de graves conséquences pour les députés, ce qui permettrait de tirer des conclusions sur leur activité politique et leurs sources d'information et, partant, de porter atteinte à leur indépendance. En ce qui concerne l'indemnité de séjour, qui s'élève actuellement à 287 EUR par jour, le Parlement annonce qu'il mettra à disposition sur son site internet des informations sur ce montant et sur la fonction des paiements au titre de cette rubrique.

1.40 Le Médiateur se félicite que le Parlement ait annoncé qu'il fournirait des informations supplémentaires concernant l'indemnité de voyage. Toutefois, il note également que le Parlement n'a pas mis en œuvre son projet de recommandation de publication des données détaillant les montants reçus par les députés au titre de cette rubrique. Il en va de même pour l'indemnité de subsistance. Bien que le Médiateur se félicite des informations complémentaires fournies par le Parlement, il estime que ces informations ne répondent pas à la demande du plaignant, qui a souhaité recevoir des informations sur les montants individuels reçus par les députés au titre de cette dernière rubrique.

1.41 En ce qui concerne l'argument du Parlement selon lequel la divulgation des données pourrait permettre de tirer des conclusions concernant l'activité politique des députés et leurs sources d'information et, partant, porter atteinte à leur indépendance, il n'est pas clair pour le Médiateur quelles exceptions prévues à l'article 4 du règlement no 1049/2001 le Parlement entend invoquer à cet égard. Il doute que l'argument du Parlement soit pertinent dans l'application du règlement no 1049/2001.

1.42 Toutefois, même si l'argument était considéré comme pertinent, le Médiateur ne comprend pas comment la divulgation des données visées aux points a) et b) du point 1.39 ci-dessus pourrait avoir de telles conséquences. Il est évident que les députés doivent se rendre à Bruxelles et à Strasbourg pour leur mandat et qu'il fait partie de leur travail d'assister à des réunions dans ces lieux, pour lesquelles ils reçoivent l'indemnité de séjour. En outre, la plupart — sinon la totalité — de ces réunions sont publiques, ce qui signifie que tout le monde serait en mesure de vérifier si un certain député européen s'est rendu à Bruxelles ou à Strasbourg.

1.43 Le Médiateur maintient donc son point de vue selon lequel le Parlement n'a pas établi que son refus d'accorder l'accès aux données relatives aux paiements individuels pour les déplacements sur les lieux de travail et aux montants versés au titre de l'indemnité de séjour était légalement justifié. Il s'agit également d'un cas de mauvaise administration.

1.44 En ce qui concerne le point c) du point 1.39 ci-dessus, le Médiateur relève qu'il ressort de son contrôle de la base de données **MIME** que cette base de données ne semble contenir aucune information sur l'objet des déplacements des députés dans des lieux autres que Bruxelles et Strasbourg, tels que, par exemple, les noms des personnes rencontrées par les



députés européens concernés. Il reconnaît néanmoins qu'il ne saurait être exclu que certaines informations contenues dans la base de données ne soient pas divulguées dans la mesure où cela serait nécessaire à la protection des activités des députés et de leurs sources d'information. Toutefois, le Parlement n'a fourni aucune information concrète sur la nature et la proportion de ces données.

En tout état de cause, le Parlement ne semble pas avoir envisagé d'accorder un accès partiel à ces données de voyage. Il rappelle, à cet égard, qu'il ressort de son inspection de la base de données **MIME** que des impressions de différents niveaux d'information pourraient être produites. Le premier niveau d'information présenté aux représentants du Médiateur contenait des données agrégées sous des rubriques telles que les voyages aériens, *les frais divers, les frais* d'hôtel et les frais de taxi. Une impression plus détaillée a ensuite montré les dates et les lieux de voyage ainsi que la connexion utilisée.

De l'avis du Médiateur, il est difficile de voir comment les données agrégées disponibles au premier niveau d'information pourraient permettre de tirer des conclusions sur l'activité politique des députés ou sur leurs sources d'information et pourraient donc porter atteinte à leur indépendance.

1.45 Compte tenu de ce qui précède, le Médiateur conclut que le Parlement n'a pas fourni de raisons convaincantes pour lesquelles il ne pouvait pas accorder au plaignant l'accès au moins aux données agrégées concernant les déplacements des députés dans des lieux autres que Bruxelles et Strasbourg. Il s'agit également d'un cas de mauvaise administration.

1.46 Le Médiateur conclut donc que l'avis circonstancié du Parlement ne contient pas d'explication satisfaisante de son refus continu de fournir au plaignant 1) des données concernant les paiements effectués aux députés au titre de l'indemnité de remboursement des dépenses d'assistance parlementaire, 2) les données relatives aux paiements individuels versés aux députés pour leur déplacement sur les lieux de travail du Parlement, 3) les données relatives aux montants individuels versés aux députés au titre des indemnités de séjour et 4) les données agrégées concernant le remboursement des frais supportés par chacun des députés pour se rendre sur des lieux autres que les lieux de travail du Parlement. En ce qui concerne ces aspects de l'affaire, le Médiateur maintient donc les conclusions de mauvaise administration contenues dans le projet de recommandation.

1.47 Si le Médiateur estime que l'avis circonstancié reçu d'une institution ou d'un organe auquel il a adressé un projet de recommandation n'est pas satisfaisant, il peut établir un rapport spécial au Parlement européen, conformément à l'article 3, paragraphe 7, du statut du Médiateur. La présentation d'un rapport spécial donne au Parlement européen, en tant qu'organe politique qui tire sa légitimité de son élection directe par les citoyens et qui joue un rôle important dans l'ordre constitutionnel de l'Union, la possibilité de prendre position sur les points de vue et les conclusions du Médiateur dans les cas d'importance générale.

1.48 Le Médiateur considère que la présente affaire revêt effectivement une importance générale suffisante pour justifier un rapport spécial. Toutefois, il ressort clairement de l'avis



circonstancié du Parlement que le contenu de cet avis est le résultat d'intenses discussions politiques au Parlement et que, en donnant son approbation à l'avis circonstancié, le Bureau du Parlement (dont les membres sont élus par les députés européens) a donc agi en tant qu'organe politique du Parlement. En outre, l'article 195, paragraphe 2, du règlement intérieur du Parlement a pour effet qu'aucune suite ne peut être donnée à un rapport spécial du Médiateur sans l'autorisation de la Conférence des présidents, qui est également un organe politique du Parlement. Dans ces circonstances, le Médiateur estime qu'il ne serait pas utile de présenter au Parlement un rapport spécial sur la mauvaise administration qui a donné lieu au projet de recommandation en l'espèce.

1.49 Lorsque le Médiateur décide que le non-respect d'un projet de recommandation ne justifie pas la présentation d'un rapport spécial au Parlement, sa pratique habituelle consiste à clore l'affaire avec une remarque critique. Une remarque critique émise dans de telles circonstances confirme au plaignant que la plainte était justifiée et informe l'institution ou l'organe concerné de ce qu'il a fait de mal, de sorte qu'il puisse éviter une mauvaise administration similaire à l'avenir.

1.50 En l'espèce, l'analyse figurant aux points 1.27 à 1.46 ci-dessus explique en détail au plaignant la mesure dans laquelle le Médiateur estime que sa plainte est justifiée et les motifs de ce point de vue. En outre, le Médiateur a fait tout ce qui est possible dans le cadre de ses pouvoirs pour persuader le Parlement de respecter le droit d'accès légal du plaignant. Le Médiateur rappelle à cet égard que, contrairement à la Cour, il n'a pas le pouvoir d'annuler la décision du Parlement de rejeter la demande d'accès du plaignant. En ce qui concerne les éventuelles demandes d'accès futures, le Médiateur a déjà fait tout ce qui était possible dans le cadre de ses compétences pour persuader le Parlement d'appliquer le règlement no 1049/2001 tel qu'interprété par le Tribunal de première instance dans l'affaire *Bavarian Lager*, afin de mettre en œuvre le principe de transparence.

1.51 Le Médiateur estime donc qu'une remarque critique en l'espèce ne servirait à aucun des objectifs pour lesquels une telle remarque est généralement formulée lorsque l'avis circonstancié sur un projet de recommandation n'est pas satisfaisant, mais qu'aucun rapport spécial n'est présenté au Parlement européen.

1.52 Le Médiateur rappelle toutefois qu'une étude (26) qu'il a réalisée cette année a également souligné qu'une fonction supplémentaire de remarques critiques est de renforcer la confiance du public dans l'impartialité du Médiateur, en montrant que le Médiateur est disposé à censurer publiquement les institutions de l'Union si nécessaire. En outre, le Médiateur rappelle que, comme indiqué au point 1.9 ci-dessus, le principe de transparence fait partie des principes de bonne administration, que le Médiateur doit s'efforcer d'assurer. Pour cette raison, le Médiateur estime qu'il convient d'inscrire au dossier public, dans une remarque critique, son regret que le Parlement ait cherché à justifier son refus d'accepter pleinement le projet de recommandation visant à remédier à la mauvaise administration en l'espèce en se fondant sur une interprétation juridique qui affaiblit le principe de transparence et qui a été rejetée par le Tribunal de première instance dans l'affaire *Bavarian Lager*.

2 Conclusion

2.1 Le Médiateur salue le fait que l'avis circonstancié du Parlement sur le projet de



recommandation reconnaisse que, dans une société transparente et démocratique, le public a le droit d'être informé de l'utilisation des fonds publics confiés aux députés européens. Le Médiateur se félicite de l'adoption par le Parlement d'une politique proactive de publication sur son site internet d'informations sur les différentes indemnités auxquelles les députés ont droit. Le Médiateur prend également note de la déclaration du Parlement selon laquelle la situation devrait être réévaluée à la suite de l'entrée en vigueur en 2009 du nouveau statut des députés et, dans la mesure où cette déclaration représente un engagement du Parlement en faveur d'un futur réexamen de la transparence des indemnités des députés, il s'en félicite également.

2.2 En ce qui concerne la position du Parlement sur les droits juridiques du plaignant en vertu du règlement (CE) no 1049/2001, le Médiateur constate avec satisfaction que, en ce qui concerne l'accès à l'indemnité de frais généraux, le Parlement a mis en œuvre l'aspect pertinent de son projet de recommandation.

2.3 En ce qui concerne les autres aspects du projet de recommandation, le Médiateur maintient les conclusions relatives à la mauvaise administration contenues dans le projet de recommandation et estime nécessaire de formuler la remarque critique suivante:

Le Médiateur regrette que le Parlement européen ait cherché à justifier son refus d'accepter pleinement le projet de recommandation visant à remédier à la mauvaise administration en l'espèce en se fondant sur une interprétation juridique qui affaiblit le principe de transparence et qui a été rejetée par le Tribunal de première instance dans l'affaire *Bavarian Lager*.

Le Médiateur clôt donc l'affaire.

Le président du Parlement européen sera également informé de cette décision.

Le vôtre sincèrement,

P. Nikiforos DIAMANDOUROS

(1) JO 2001, L 145, p. 43.

(2) JO 2001, L 8, p. 1.

(3) «Accès du public aux documents et protection des données», Document d'information no 1, juillet 2005. Le document est disponible sur le site web du CEPD (<http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/lang/en/pid/21> [Lien]).

(4) JO 2007, C 27, p. 21.

(5) Affaires jointes C-465/00, C-138/01 et C-139/01 *Österreichischer Rundfunk e.a.*, Rec. 2003, p. I-4989.



- (6) Plainte 655/2006/(SAB)ID (confidentiel).
- (7) Affaires jointes C-465/00, C-138/01 et C-139/01 *Österreichischer Rundfunk e.a.*, Rec. 2003 , p. I-4989, point 92.
- (8) Affaires jointes C-465/00, C-138/01 et C-139/01 *Österreichischer Rundfunk e.a.*, Rec. 2003 , p. I-4989, point 92.
- (9) Le Parlement a renvoyé à l'arrêt du Tribunal de première instance dans l'affaire T-84/03, *Turco/Conseil* , Rec. 2004, p. II-4061, point 82.
- (10) JO 2001, L 8, p. 1.
- (11) JO 2001, L 145, p. 43.
- (12) Voir, par exemple, l'affaire C-266/05 P, *Sison/Conseil* , Rec. 2007, p. I-1233, point 63.
- (13) Voir, par exemple, les affaires jointes C-174/98 P et C-189/98 P, *Pays-Bas et Van Der Wal/Commission* , Rec. 2000, p. I-1, point 24.
- (14) Voir l'affaire C-353/01 P, *Mattila/Commission* , Rec. 2004, p. I-1073, point 30.
- (15) Affaires jointes C-465/00, C-138/01 et C-139/01, *Österreichischer Rundfunk e.a.*, Rec. 2003, p. I-4989, point 92.
- (16) La présente directive contient des dispositions similaires à celles du règlement (CE) no 45/2001.
- (17) Voir la note du Médiateur du 14 novembre 2001 sur l'ouverture et la protection des données (<http://www.ombudsman.europa.eu/letters/en/20011114-1.htm> [Lien]).
- (18) Voir, par exemple, les décisions du Médiateur dans les affaires [1919/2005/GG](http://www.ombudsman.europa.eu/decision/en/051919.htm) [Lien](<http://www.ombudsman.europa.eu/decision/en/051919.htm>) et [Lien][3269/2005/TN](http://www.ombudsman.europa.eu/decision/en/3269/2005/TN).
- (19) «Accès public aux documents et protection des données», Document d'information no 1, juillet 2005. Le document est disponible sur le site web du CEPD (<http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/lang/en/pid/21> [Lien]).
- (20) Arrêt du 8 novembre 2007, *Bavarian Lager Co. Ltd/Commission* , T-194/04, non encore publié au Recueil.
- (21) Cette lettre répondait à une lettre du Médiateur européen adressée au président du Parlement européen et de la Commission le 30 septembre 2002, exprimant les préoccupations du Médiateur quant à la manière dont la directive 95/46/CE et le règlement (CE) no 45/2001 sur



le traitement des données à caractère personnel étaient mal interprétés, avec les risques de compromettre le principe d'ouverture et l'accès du public aux documents.

(22) C-28/08 P, *Commission/Bavière Lager*. Voir JO C 79 du 29 mars 2008, p. 21 [Lien].

(23) Point 120 de l'arrêt.

(24) Point 109 de l'arrêt.

(25) Décision du Parlement européen relative à la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2005, section I — Parlement européen, adoptée en session plénière le 24 avril 2007.

(26) Voir page 6 de l'étude sur le suivi donné par les institutions aux remarques critiques et autres remarques formulées par le Médiateur en 2006, disponible sur le site web du Médiateur: <http://www.ombudsman.europa.eu/followup/en/default.htm> [Lien].