



Recueil de la jurisprudence

Affaire T-375/22

**Luisa Izuzquiza e.a.
contre
Parlement européen**

Arrêt du Tribunal (quatrième chambre élargie) du 8 mai 2024

« Accès aux documents – Protection des données à caractère personnel – Règlement (CE) n° 1049/2001 – Documents relatifs aux indemnités et aux frais versés à un membre du Parlement ainsi qu’aux salaires et aux indemnités de ses assistants parlementaires – Refus d’accès – Exception relative à la protection de la vie privée et de l’intégrité de l’individu – Article 4, paragraphe 1, sous b), et paragraphe 6, du règlement n° 1049/2001 – Protection des intérêts légitimes de la personne concernée – Nécessité de la transmission de données à caractère personnel dans un but spécifique d’intérêt public – Article 9, paragraphe 1, du règlement (UE) 2018/1725 »

1. *Institutions de l’Union européenne – Droit d’accès du public aux documents – Règlement n° 1049/2001 – Exceptions au droit d’accès aux documents – Protection de la vie privée et de l’intégrité de l’individu – Applicabilité intégrale des dispositions du règlement 2018/1725 – Obligation pour le demandeur de démontrer le caractère nécessaire du transfert des données à caractère personnel en cause – Obligation pour l’institution de vérifier d’office l’existence d’une atteinte à des intérêts légitimes de la personne concernée [Règlements du Parlement européen et du Conseil n° 1049/2001, art. 4, § 1, b), et 2018/1725, art. 3, § 1, 5 et 9, § 1, b)]*

(voir points 22-28)

2. *Institutions de l’Union européenne – Protection des personnes physiques à l’égard du traitement des données à caractère personnel – Règlement 2018/1725 – Demande d’accès à des données à caractère personnel – Obligation d’établir la nécessité du transfert desdites données – Portée – Intérêt public justifiant la divulgation des données – Nécessité de connaître les montants des sommes allouées à un membre du Parlement européen et leur utilisation dans l’exercice de son mandat – Circonstances factuelles de nature exceptionnelle [Règlements du Parlement européen et du Conseil n° 1049/2001, art. 4, § 1, b), et 2018/1725, art. 9, § 1, b)]*

(voir points 41-44)

3. *Institutions de l’Union européenne – Protection des personnes physiques à l’égard du traitement des données à caractère personnel – Règlement 2018/1725 – Demande d’accès à*

des données à caractère personnel – Données relatives à l'indemnité des frais généraux et au salaire versés à un membre du Parlement européen dans l'exercice de son mandat – Obligation d'établir la nécessité du transfert de ces données – Informations publiquement disponibles – Violation de ladite obligation

[Règlements du Parlement européen et du Conseil n° 1049/2001, art. 4, § 1, b), et 2018/1725, art. 9, § 1, b)]

(voir points 49-55)

4. *Institutions de l'Union européenne – Protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel – Règlement 2018/1725 – Demande d'accès à des données à caractère personnel – Données relatives aux frais de voyage et aux indemnités de séjour versés à un membre du Parlement européen dans l'exercice de son mandat ainsi qu'aux salaires et aux frais de voyage de ses assistants parlementaires – Obligation d'établir la nécessité du transfert de ces données – Portée*

[Règlements du Parlement européen et du Conseil n° 1049/2001, art. 4, § 1, b), et 2018/1725, art. 9, § 1, b) ; décision du Parlement européen 2005/684, art. 21, § 1 à 3 ; décision du Bureau du Parlement portant mesures d'application du statut des députés au Parlement européen, art. 33]

(voir points 56-60, 63, 64, 67-70, 72-78)

5. *Institutions de l'Union européenne – Droit d'accès du public aux documents – Règlement n° 1049/2001 – Exceptions au droit d'accès aux documents – Protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu – Portée – Refus de divulgation des documents relatifs aux frais de voyage et aux indemnités de séjour versés à un membre du Parlement européen dans l'exercice de son mandat ainsi qu'aux frais de voyage de ses assistants parlementaires – Erreurs d'appréciation*

[Règlements du Parlement européen et du Conseil n° 1049/2001, art. 4, § 1, b), et 2018/1725, art. 9, § 1, b)]

(voir points 65, 79, 96, 97, 111, 112)

6. *Institutions de l'Union européenne – Protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel – Règlement 2018/1725 – Demande d'accès à des données à caractère personnel – Données relatives aux indemnités et aux frais versés à un membre du Parlement européen dans l'exercice de son mandat ainsi qu'aux salaires et aux indemnités de ses assistants parlementaires – Obligation pour l'institution de vérifier d'office l'existence d'une atteinte à des intérêts légitimes des personnes concernées – Intérêts relatifs à la protection du libre exercice du mandat de député ainsi qu'à la sécurité de ce dernier – Atteinte aux intérêts légitimes des personnes concernées – Absence*

[Règlements du Parlement européen et du Conseil n° 1049/2001, art. 4, § 1, b) et 2018/1725, art. 9, § 1, b)]

(voir points 87, 89-94)

7. *Institutions de l'Union européenne – Droit d'accès du public aux documents – Règlement n° 1049/2001 – Exceptions au droit d'accès aux documents – Obligation d'accorder un accès partiel aux données non couvertes par les exceptions – Exception relative à la protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu – Documents relatifs aux indemnités et aux frais versés à un membre du Parlement européen dans l'exercice de son mandat ainsi qu'aux salaires et aux indemnités de ses assistants parlementaires – Refus d'accès partiel – Admissibilité*
(Règlement du Parlement européen et du Conseil n° 1049/2001, art. 4, § 6)

(voir points 105-109)

Résumé

Saisi d'un recours en annulation introduit par trois personnes physiques, le Tribunal, statuant en formation élargie, annule la décision du Parlement européen du 8 avril 2022¹ par laquelle cette institution a refusé aux requérants l'accès à des documents relatifs aux montants versés par cette institution à M. Ioannis Lagos, un membre du Parlement, ainsi qu'à ses assistants parlementaires, dans le cadre du mandat de ce député. Ce faisant, le Tribunal précise l'exception relative à l'accès du public aux documents, fondée sur la protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu prévue par le règlement n° 1049/2001². Il constate que le Parlement aurait dû autoriser l'accès aux documents contenant des données à caractère personnel concernant M. Lagos et ses assistants parlementaires et qui portaient, plus particulièrement, sur les remboursements de frais de voyage et les indemnités de séjour versés à M. Lagos par cette institution et sur les remboursements de frais de voyage de ses assistants.

M. Lagos a été élu en Grèce et a pris ses fonctions de député au Parlement le 2 juillet 2019. Le 7 octobre 2020, il a été condamné par les juridictions grecques à une peine d'emprisonnement de treize ans et huit mois ainsi qu'au paiement d'une amende pour appartenance et direction d'une organisation criminelle ainsi que pour deux infractions mineures. À la suite de la levée de son immunité parlementaire, le 27 avril 2021, M. Lagos a été arrêté par les autorités belges et remis aux autorités grecques. Actuellement, il purge sa peine d'emprisonnement en Grèce.

Après sa condamnation pénale, la levée de son immunité et son emprisonnement, M. Lagos n'a pas démissionné de son mandat de député européen. En outre, sa condamnation n'a pas donné lieu à une communication de la part des autorités grecques au Parlement concernant une déchéance de son mandat.

Le 7 décembre 2021, les requérants ont saisi le Parlement d'une demande d'accès à des documents concernant M. Lagos, fondée sur le règlement n° 1049/2001 et concernant tous les documents relatifs aux indemnités allouées à ce dernier ainsi qu'aux dépenses liées aux salaires de ses assistants parlementaires accrédités et locaux. Par une décision du 4 février 2022, le Parlement a refusé d'accorder aux requérants l'accès à ces documents. Sur demande confirmative de la part des requérants, le Parlement a adopté la décision attaquée par laquelle il a confirmé son refus initial d'accorder à ceux-ci l'accès aux documents demandés en invoquant l'exception au droit d'accès aux documents visant la protection des données à caractère personnel, prévue par le règlement

¹ Décision du Parlement européen portant la référence A(2021) 10718C, du 8 avril 2022 (ci-après la « décision attaquée »).

² Et notamment par l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO 2001, L 145, p. 43). En vertu de cette disposition, les institutions refusent l'accès à un document dans le cas où la divulgation porterait atteinte à la protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu, notamment en conformité avec la législation communautaire relative à la protection des données à caractère personnel.

n° 1049/2001 ainsi que l'obligation pour les requérants de prouver la nécessité de la transmission des données à caractère personnel dans un but spécifique d'intérêt public, au titre du règlement 2018/1725³.

Appréciation du Tribunal

À titre liminaire, le Tribunal souligne que l'article 9, paragraphe 1, sous b), du règlement 2018/1725 subordonne la transmission de données à caractère personnel à la réunion de plusieurs conditions cumulatives. Ainsi, le demandeur d'accès doit démontrer la nécessité de la transmission de données à caractère personnel dans un but spécifique d'intérêt public, puis établir le fait que cette transmission est la mesure la plus appropriée parmi les autres mesures envisageables pour atteindre l'objectif poursuivi et qu'elle est proportionnée à cet objectif. Une fois que cette démonstration est apportée, l'institution concernée est tenue de vérifier s'il n'existe aucune raison de penser que cette transmission pourrait porter atteinte aux intérêts légitimes de la personne concernée et, en pareil cas, de mettre en balance, d'une manière vérifiable, les divers intérêts concurrents en vue d'évaluer la proportionnalité de la transmission de données à caractère personnel sollicitée.

Ainsi, en premier lieu, le Tribunal examine dans le contexte de l'exception au droit d'accès aux documents visant la protection des données à caractère personnel⁴, si les requérants se sont acquittés de l'obligation de prouver la nécessité de la transmission des données à caractère personnel dans un but spécifique d'intérêt public⁵.

Il procède, premièrement, à l'analyse du fait de savoir si le but invoqué par les requérants pour la transmission des données à caractère personnel en cause constitue un but spécifique d'intérêt public.

À cet égard, le Tribunal précise que cette transmission peut reposer sur un objectif général, tel que le droit à l'information du public sur le comportement des membres du Parlement dans l'exercice de leurs fonctions. En l'espèce, le but invoqué par les requérants consistait à connaître les montants concrets des sommes allouées par le Parlement à M. Lagos pendant la période concernée et la manière dont ces sommes avaient été utilisées dans le cadre de l'exercice de son mandat de député en vue de faciliter un contrôle public, au regard de l'accès de M. Lagos à des fonds publics. Contrairement aux allégations du Parlement, ce but n'est pas général, mais spécifiquement lié aux circonstances particulières du cas d'espèce, qui sont d'une nature tout à fait exceptionnelle. En effet, elles concernent un membre du Parlement qui, après avoir été condamné, entre autres, à une peine de treize ans et huit mois d'emprisonnement et incarcéré, pour avoir, notamment, commis des crimes graves, tels que l'appartenance à une organisation criminelle et la direction de celle-ci, est resté député au Parlement et a continué à percevoir des indemnités

³ En vertu de l'article 9, paragraphe 1, sous b), du règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2018, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données, et abrogeant le règlement (CE) n° 45/2001 et la décision n° 1247/2002/CE (JO 2018, L 295, p. 39), des données à caractère personnel sont transmises à des destinataires établis dans l'Union autres que les institutions et organes de l'Union uniquement si le destinataire établit qu'il est nécessaire que ces données soient transmises dans un but spécifique d'intérêt public et le responsable du traitement établit, s'il existe des raisons de penser que cette transmission pourrait porter atteinte aux intérêts légitimes de la personne concernée, qu'il est proportionné de transmettre les données à caractère personnel à cette fin précise, après avoir mis en balance, d'une manière vérifiable, les divers intérêts concurrents.

⁴ Telle que prévue par l'article 4, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1049/2001.

⁵ Article 9, paragraphe 1, sous b), du règlement 2018/1725.

correspondant à l'exercice de cette fonction. Partant, au vu de ces circonstances, c'est à tort que le Parlement a refusé de reconnaître le but avancé par les requérants comme un but spécifique d'intérêt public.

Deuxièmement, le Tribunal analyse si les requérants ont démontré la nécessité de la transmission de données à caractère personnel, et plus particulièrement, si cette transmission était la mesure la plus appropriée pour atteindre le but spécifique d'intérêt public poursuivi par les requérants et si elle était proportionnée à ce but.

D'une part, s'agissant de l'indemnité de frais généraux⁶ et du salaire mensuel⁷ de M. Lagos, le Tribunal constate que les informations sur ces droits sont librement et gratuitement accessibles au public sur le site Internet du Parlement. La divulgation des données à caractère personnel en cause n'étant dès lors pas la mesure la plus appropriée pour atteindre le but poursuivi par les requérants, ces derniers n'ont pas réussi à démontrer la nécessité d'une telle transmission. Selon le Tribunal, la situation est différente en ce qui concerne le remboursement des frais de voyage et le versement de l'indemnité de séjour des députés, dans la mesure où les informations publiquement disponibles à cet égard ne permettent de connaître ni les montants des sommes versées par le Parlement à M. Lagos, dans l'exercice de son mandat de député, pendant la période concernée, ni quel était l'objet du déplacement, la destination ou le trajet qu'il a entrepris. Ainsi, dans la mesure où la transmission de ces données permettrait au public d'avoir accès auxdites informations, leur divulgation est une mesure plus appropriée pour atteindre le but poursuivi par les requérants que l'accès à des informations qui sont déjà dans le domaine public. Partant, le Tribunal conclut que la transmission des données concernant M. Lagos constitue une mesure nécessaire pour atteindre le but spécifique d'intérêt public invoqué par les requérants pour justifier la transmission des données à caractère personnel en cause et que c'est à tort que le Parlement a considéré que ceux-ci ne s'étaient pas acquittés de l'obligation de démontrer la nécessité de cette transmission dans un tel but.

D'autre part, s'agissant des salaires des assistants accrédités et locaux de M. Lagos, le Tribunal souligne qu'ils leur sont versés indépendamment de leurs activités concrètes dans le cadre de l'assistance parlementaire fournie à M. Lagos. Dès lors, dans la mesure où la transmission de documents concernant le versement de ces salaires ne saurait fournir aux requérants des informations sur une éventuelle contribution, directe ou indirecte, au financement ou à la perpétuation d'une activité criminelle ou illégale exercée par M. Lagos, les requérants n'ont pas réussi à démontrer la nécessité d'une telle transmission. Toutefois, les frais concernant les voyages des assistants parlementaires de M. Lagos sont étroitement liés aux activités de ce dernier et sont susceptibles de donner des indications sur un éventuel rapport, ne fût-ce qu'indirect, avec des activités illégales qu'aurait exercées M. Lagos. Partant, le Tribunal conclut que la transmission des données à caractère personnel figurant dans les documents relatifs aux remboursements de ces frais est une mesure nécessaire pour atteindre le but invoqué par les requérants et que c'est à tort que le Parlement a considéré, que les requérants ne s'étaient pas acquittés de l'obligation de démontrer la nécessité de la transmission de données à caractère personnel dans un but spécifique d'intérêt public.

⁶ Il découle des articles 25 et 26 de la décision 2009/C 159/01 du Bureau du Parlement européen, des 19 mai et 9 juillet 2008, portant mesures d'application du statut des députés au Parlement européen (JO 2009, C 159, p. 1) que les membres du Parlement reçoivent, à un rythme mensuel, une indemnité forfaitaire de frais généraux, à la suite d'une demande unique introduite au début de leur mandat.

⁷ En vertu de l'article 10 de la décision 2005/684/CE, Euratom, du Parlement européen, du 28 septembre 2005, portant adoption du statut des députés au Parlement européen (JO 2005, L 262, p. 1) (ci-après, le « statut des députés »), le salaire mensuel des députés est versé automatiquement.

En second lieu, le Tribunal se prononce sur l'éventuelle atteinte aux intérêts légitimes de M. Lagos et de ses assistants, causée par la transmission des données à caractère personnel en cause. À cet égard, dans le cadre de l'examen de la proportionnalité de cette transmission, le Tribunal met en balance les divers intérêts concurrents⁸. Ainsi, s'agissant, d'un côté, de l'intérêt de protéger le libre exercice du mandat d'un député, en ce qui concerne la demande d'accès aux informations relatives aux remboursements de frais de voyage et aux indemnités de séjour perçus par M. Lagos, la connaissance par le public de tels voyages n'est pas de nature à limiter, d'une manière ou d'une autre, le libre exercice de son mandat. Partant, il n'a pas été démontré de quelle manière la divulgation d'informations sur les voyages effectués était de nature à affecter le libre exercice du mandat de député européen. En ce qui concerne, d'un autre côté, l'intérêt de garantir la sécurité de M. Lagos, s'agissant des documents relatifs aux indemnités de séjour et aux remboursements de frais de voyage perçus dans le passé, la sécurité du député ne peut en principe plus être considérée comme étant menacée par la transmission des données à caractère personnel en cause, dans la mesure où il s'agit de déplacements qui avaient déjà eu lieu au moment de l'introduction de la demande des requérants. S'il est vrai que la divulgation au public de déplacements récurrents de M. Lagos, notamment vers un domicile privé en Grèce pourrait être attentatoire à sa sécurité, le Tribunal souligne qu'il incombe au Parlement, dans la mise en balance des intérêts concurrents, de veiller à la protection des données à caractère personnel indispensable à la sécurité de M. Lagos, telles que son adresse personnelle. En outre, s'agissant de la sécurité de M. Lagos lors de ses déplacements futurs dans l'exercice de son mandat, la question ne se pose pas dans la mesure où M. Lagos était emprisonné à la date de la décision attaquée et ne pouvait donc pas se déplacer. Dans ce contexte, le Tribunal considère que, les déplacements en cause ayant eu lieu pendant une période où M. Lagos avait déjà été condamné pour des crimes graves, il était donc légitime que les requérants puissent obtenir des éléments d'information sur l'objet et les destinations de ces déplacements. Les risques d'une éventuelle atteinte au libre exercice du mandat de député de M. Lagos et à sa sécurité n'étant pas suffisants pour justifier le refus de la divulgation des données à caractère personnel en cause, c'est à tort que le Parlement a estimé que la transmission de ces données porterait atteinte aux intérêts légitimes de M. Lagos et de ses assistants et que, ayant mis en balance les divers intérêts concurrents, une telle transmission ne serait pas proportionnelle.

Au vu de ce qui précède, le Tribunal annule la décision attaquée dans la mesure où le Parlement a refusé l'accès aux documents, contenant des données à caractère personnel concernant M. Lagos, relatifs aux remboursements de frais de voyage et aux indemnités de séjour versés à ce dernier par le Parlement ainsi qu'aux documents, contenant des données à caractère personnel concernant les assistants parlementaires de M. Lagos, relatifs aux remboursements de frais de voyages perçus par ces derniers.

⁸ Tel que prévu à l'article 9, paragraphe 1, sous b) du règlement 2018/1725.