ARRÊT DU TRIBUNAL (troisième chambre)

26 octobre 2011 *

Dans l'affaire T-436/09,

Julien Dufour, demeurant à Jolivet (France), représenté par M^es^ I. Schoenacker Rossi et H. Djeyaramane, avocats,

partie requérante,

soutenu par

Royaume de Danemark, représenté par M^me^ B. Weis Fogh et M. S. Juul Jørgensen, en qualité d'agents,

par

République de Finlande, représentée initialement par M. J. Heliskoski, M^mes^ H. Leppo et M. Pere, puis par M. Heliskoski et M^me^ Leppo, en qualité d'agents,

* Langue de procédure : le français.

et par

Royaume de Suède, représenté par M[mes] A. Falk, K. Petkovska et S. Johannesson, en qualité d'agents,

parties intervenantes,

contre

Banque centrale européenne (BCE), représentée initialement par M. K. Laurinavicius et M[me] S. Lambrinoc, puis par M[me] Lambrinoc et M. P. Embley, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

soutenue par

Commission européenne, représentée par M. J.-P. Keppenne et M[me] C. ten Dam, en qualité d'agents,

partie intervenante,

ayant pour objet, d'une part, une demande en annulation de la décision du directoire de la BCE, communiquée au requérant par lettre du président de la BCE du 2 septembre 2009, rejetant une demande introduite par le requérant afin d'obtenir l'accès aux bases de données ayant servi de fondement à l'établissement des rapports de la BCE relatifs au recrutement et à la mobilité de son personnel et, d'autre part, une

demande visant à la condamnation de la BCE à la remise des bases de données en cause au requérant et, enfin, une demande tendant à la réparation du préjudice prétendument subi par celui-ci du fait du rejet de sa demande d'accès,

LE TRIBUNAL (troisième chambre),

composé de M. O. Czúcz, président, M^me^ I. Labucka et M. D. Gratsias (rapporteur), juges,

greffier : M^me^ V. Nagy, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 7 juin 2011,

rend le présent

Arrêt

Cadre juridique

1 L'accès du public aux documents de la Banque centrale européenne (BCE) est régi par la décision 2004/258/CE de celle-ci du 4 mars 2004 (JO L 80, p. 42). Ladite décision

dispose, en ses articles 2, 3, 4, 6, 7, 8 et 9, ce qui suit :

« *Article 2*

Bénéficiaires et champ d'application

1. Tout citoyen de l'Union et toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège dans un État membre a un droit d'accès aux documents de la BCE, sous réserve des conditions et des limites définies par la présente décision.

[…]

Article 3

Définitions

Aux fins de la présente décision, on entend par :

a) 'document' et 'document de la BCE' : tout contenu quel que soit son support (écrit sur support papier ou stocké sous forme électronique, enregistrement sonore, visuel ou audiovisuel) établi ou détenu par la BCE et relatif à ses politiques, activités ou décisions, […]

Article 4

Exceptions

1. La BCE refuse l'accès à un document dans le cas où sa divulgation porterait atteinte à la protection :

a) de l'intérêt public, en ce qui concerne :

— la confidentialité des délibérations des organes de décision de la BCE,

— la politique financière, monétaire ou économique de la Communauté ou d'un État membre,

— la situation financière de la BCE ou des [banques centrales nationales],

— la protection de l'intégrité des billets en euros,

— la sécurité publique,

— les relations financières, monétaires ou économiques internationales ;

b) 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 ;

c) de la confidentialité des informations qui sont protégées en tant que telles en vertu du droit communautaire.

2. La BCE refuse l'accès à un document dans le cas où sa divulgation porterait atteinte à la protection :

— des intérêts commerciaux d'une personne physique ou morale déterminée, y compris en ce qui concerne la propriété intellectuelle,

— des procédures juridictionnelles et des avis juridiques,

— des objectifs des activités d'inspection, d'enquête et d'audit,

à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation du document visé.

3. L'accès à un document contenant des avis destinés à l'utilisation interne dans le cadre de délibérations et de consultations préliminaires au sein de la BCE ou avec les [banques centrales nationales] est refusé même après que la décision a été prise, à moins qu'un intérêt public supérieur ne justifie la divulgation du document visé.

4. Dans le cas de documents de tiers, la BCE consulte le tiers concerné afin de déterminer si une exception prévue au présent article est applicable, à moins qu'il ne soit clair que le document doit ou ne doit pas être divulgué.

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

6. Les exceptions visées au présent article s'appliquent uniquement au cours de la période durant laquelle la protection se justifie eu égard au contenu du document. Les exceptions peuvent s'appliquer pendant une période maximale de trente ans, sauf décision expresse contraire du conseil des gouverneurs de la BCE. Dans le cas de documents relevant des exceptions concernant la vie privée ou les intérêts commerciaux, les exceptions peuvent continuer de s'appliquer au-delà de cette période.

[…]

Article 6

Demandes d'accès

1. Une demande d'accès à un document est adressée à la BCE sous forme écrite, y compris par des moyens électroniques, dans l'une des langues officielles de l'Union et de façon suffisamment précise pour permettre à la BCE d'identifier le document. Le demandeur n'est pas obligé de justifier sa demande.

2. Si une demande n'est pas suffisamment précise, la BCE invite le demandeur à la clarifier et assiste celui-ci à cette fin.

3. En cas de demande portant sur un document très long ou sur un très grand nombre de documents, la BCE peut se concerter avec le demandeur de manière informelle afin de trouver un arrangement équitable.

Article 7

Traitement des demandes initiales

1. Les demandes d'accès aux documents sont traitées avec promptitude. Un accusé de réception est envoyé au demandeur. Dans un délai de vingt jours ouvrables à partir de la réception de la demande, ou lors de la réception des clarifications requises conformément à l'article 6, paragraphe 2, le directeur général du secrétariat et des services linguistiques de la BCE soit octroie l'accès au document demandé et le fournit conformément à l'article 9, soit communique au demandeur, dans une réponse écrite, les motifs de son refus total ou partiel et l'informe de son droit de présenter une demande confirmative conformément au paragraphe 2.

2. En cas de refus total ou partiel, le demandeur peut adresser, dans un délai de vingt jours ouvrables suivant la réception de la réponse de la BCE, une demande confirmative tendant à ce que le directoire de la BCE révise la position de celle-ci. En outre, l'absence de réponse de la BCE dans le délai de vingt jours ouvrables requis pour le traitement de la demande initiale habilite le demandeur à présenter une demande confirmative.

3. À titre exceptionnel, par exemple lorsque la demande porte sur un document très long ou sur un très grand nombre de documents, ou lorsqu'il est nécessaire de consulter un tiers, la BCE peut prolonger de vingt jours ouvrables le délai prévu au paragraphe 1, moyennant information préalable du demandeur et motivation circonstanciée.

4. Le paragraphe 1 n'est pas applicable en cas de demande excessive ou abusive, en particulier ayant un caractère répétitif.

Article 8

Traitement des demandes confirmatives

1. Les demandes confirmatives sont traitées avec promptitude. Dans un délai de vingt jours ouvrables à partir de la réception de la demande, le directoire soit octroie l'accès au document demandé et le fournit conformément à l'article 9, soit communique, dans une réponse écrite, les motifs de son refus total ou partiel. En cas de refus total ou partiel, la BCE informe le demandeur des voies de recours dont il dispose en vertu des articles 230 et 195 du traité.

2. À titre exceptionnel, par exemple lorsque la demande porte sur un document très long ou sur un très grand nombre de documents, la BCE peut prolonger de vingt jours ouvrables le délai prévu au paragraphe 1, moyennant information préalable du demandeur et motivation circonstanciée.

3. L'absence de réponse de la BCE dans le délai requis est considérée comme une réponse négative et habilite le demandeur à former un recours juridictionnel et/ou à présenter une plainte au médiateur européen, respectivement en vertu des articles 230 et 195 du traité.

Article 9

Accès à la suite d'une demande

1. Les demandeurs peuvent consulter les documents auxquels la BCE a octroyé l'accès, soit dans les locaux de celle-ci, soit par délivrance d'une copie, y compris, le cas échéant, une copie électronique. Le coût de la réalisation et de l'envoi des copies peut être mis à la charge du demandeur. Il ne peut excéder le coût réel de la réalisation et de l'envoi des copies. La gratuité est de règle en cas de consultation sur place ou lorsque le nombre de copies n'excède pas 20 pages de format A 4, ainsi qu'en cas d'accès direct sous forme électronique.

2. Si un document a déjà été divulgué par la BCE et est aisément accessible, la BCE peut satisfaire à son obligation d'en octroyer l'accès en informant le demandeur des moyens d'obtenir le document souhaité.

3. Les documents sont fournis dans une version et sous une forme existantes (y compris électroniquement ou sous une autre forme), selon le souhait du demandeur. »

2 L'article 3, sous a), et l'article 11, du règlement (CE) nº 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2001, relatif à l'accès du public aux documents du

Parlement européen, du Conseil et de la Commission (JO L 145, p. 43), sont ainsi libellés :

« *Article 3*

Définitions

Aux fins du présent règlement, on entend par :

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

[…]

Article 11

Registres

1. Pour permettre aux citoyens de jouir de manière concrète des droits résultant du présent règlement, chaque institution rend accessible un registre de documents. Le registre devrait être accessible sous une forme électronique. Les références des documents sont inscrites au registre sans délai.

2. Pour chaque document, le registre contient un numéro de référence (y compris, le cas échéant, la référence interinstitutionnelle), le thème abordé et/ou une brève description du contenu du document, ainsi que la date à laquelle le document a été reçu ou élaboré et inscrit au registre. Les références sont conçues de manière à ne pas porter atteinte à la protection des intérêts visés à l'article 4.

3. Les institutions prennent immédiatement les mesures nécessaires pour instaurer un registre qui doit être en service au plus tard le 3 juin 2002. »

Antécédents du litige

3 Le requérant, M. Julien Dufour, est étudiant en doctorat de sociologie et prépare une thèse intitulée « Sociogenèse de l'autorité d'une institution financière : le cas de la [BCE] ».

4 Par courriel du 28 mai 2009, le requérant a demandé à la BCE l'accès, d'une part, aux rapports de la BCE relatifs au recrutement et à la mobilité de son personnel (ci-après les « rapports ») et, d'autre part, aux « bases de données qui ont servi à construire les analyses statistiques des rapports ».

5 Par lettre du 23 juillet 2009, la BCE a informé le requérant qu'elle avait décidé de lui accorder un accès partiel aux rapports. En revanche, s'agissant des bases de données ayant servi de fondement à l'établissement des rapports, la BCE a rejeté la demande d'accès du requérant, au motif que les bases de données « en tant que telles » n'entrent pas dans la définition de document figurant à l'article 3, sous a), de la décision 2004/258 et qu'il n'existe aucun document autonome susceptible d'être fourni au requérant en réponse à sa demande.

6 Par lettre du 9 août 2009, le requérant a présenté, conformément à l'article 7, paragraphe 2, de la décision 2004/258, une demande confirmative, s'agissant de l'accès aux bases de données visées par sa demande initiale. Dans la demande confirmative, il a fait valoir, en substance, que, contrairement à la thèse soutenue dans la lettre de la BCE du 23 juillet 2009, une base de données est un document au sens de la décision 2004/258. Selon lui, il n'existait « aucun doute sur le fait que les données demandées [étaient] effectivement du contenu, stocké sous forme électronique (les 'bases' de données) et établi par la BCE ». Par ailleurs, il a précisé qu'il ne demandait pas la communication de données nominatives et que sa demande portait sur les bases de données ayant servi de fondement à l'établissement des rapports, « sans les colonnes renseignant les noms et prénoms » des membres du personnel concernés.

7 Par décision du directoire de la BCE, communiquée au requérant par lettre du président de la BCE du 2 septembre 2009 (ci-après la « décision attaquée »), la demande confirmative du requérant a été rejetée. Pour justifier ce rejet, il a été relevé ce qui suit :

« les bases de données électroniques qui servent à l'élaboration des rapports […] ne peuvent être considérées comme un document au sens de la décision [2004/258] relative à l'accès du public aux documents de la BCE dans la mesure où des versions imprimées de cette base de données (qui tomberaient sous la définition de 'document') n'existent pas en tant que documents autonomes. Par conséquent, votre demande ne peut être satisfaite par une simple extraction sous forme d'une impression ou d'une copie électronique. Afin de répondre à votre demande, les informations devraient faire l'objet d'une systématisation et d'une analyse supplémentaire sur la base desquelles de nouvelles informations devraient être consignées dans un document. Cette procédure impliquerait une importante charge de travail. Toutefois, la systématisation et l'analyse supplémentaire sortent du cadre du régime de l'accès du public aux documents de la BCE énoncé dans la décision [2004/258,] puisque le document n'existe pas et doit être créé ».

Procédure et conclusions des parties

8 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 29 octobre 2009, le requérant a introduit le présent recours.

9 Par trois actes séparés, déposés au greffe le même jour, le requérant a introduit, d'une part, une demande de procédure accélérée, sur le fondement de l'article 76 bis du règlement de procédure du Tribunal et, d'autre part, deux demandes d'aide judiciaire au sens de l'article 94 du règlement de procédure. Ces demandes ont été rejetées, respectivement, par décision du 10 décembre 2009 et par ordonnances du président de la cinquième chambre du Tribunal du 15 mars 2010, Dufour/BCE (T-436/09 AJ et T-436/09 AJ II, non publiées au Recueil).

10 Par actes déposés au greffe du Tribunal, respectivement, le 9 février, le 18 février et le 8 mars 2010, le Royaume de Danemark, le Royaume de Suède et la République de Finlande ont demandé à intervenir au soutien des conclusions du requérant. Par ordonnances des 24 mars et 21 avril 2010, le président de la cinquième chambre du Tribunal a admis ces interventions. Le Royaume de Suède, la République de Finlande et le Royaume de Danemark ont déposé leurs mémoires en intervention, respectivement, le 12 mai, le 3 juin et le 9 juin 2010.

11 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 25 février 2010, la Commission européenne a demandé à intervenir au soutien des conclusions de la BCE. Par ordonnance du 24 mars 2010, le président de la cinquième chambre du Tribunal a admis cette intervention. La Commission a déposé son mémoire en intervention le 9 juin 2010.

12 La composition des chambres du Tribunal ayant été modifiée, le juge rapporteur initialement désigné a été affecté à la troisième chambre, à laquelle la présente affaire a, par conséquent, été attribuée. En raison du renouvellement partiel du Tribunal, la présente affaire a été attribuée à un nouveau juge rapporteur, siégeant dans la même chambre.

13 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (troisième chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale et, dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure prévues à l'article 64 du règlement de procédure, a invité, d'une part, la BCE et la Commission à répondre par écrit à une question et, d'autre part, la BCE et le Royaume de Suède à produire certains documents. Les parties ont déféré à ces demandes.

14 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal à l'audience du 7 juin 2011.

15 Le requérant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— annuler la décision attaquée ;

— condamner la BCE à lui remettre l'ensemble des bases de données ayant permis l'établissement des rapports ;

— condamner la BCE au paiement de la somme de 5 000 euros en réparation du préjudice qu'il a subi ;

— condamner la BCE aux dépens.

16 Le Royaume de Danemark, la République de Finlande et le Royaume de Suède soutiennent les conclusions du requérant tendant à l'annulation de la décision attaquée.

17 La BCE conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— rejeter le recours comme irrecevable ou, à titre subsidiaire, comme non fondé ;

— condamner le requérant aux dépens.

18 La Commission soutient les conclusions de la BCE tendant au rejet du recours en annulation comme non fondé.

Sur la demande d'annulation

1. *Sur la recevabilité*

Arguments des parties

19 La BCE fait valoir, en premier lieu, que le chef de conclusions du requérant tendant à l'annulation de la décision attaquée est irrecevable, car dépourvu d'objet.

20 Premièrement, la BCE fait observer qu'elle utilise, pour les procédures de recrutement de son personnel, un système informatique géré par un fournisseur de services externe. Ledit système informatique permettrait aux candidats de poser leur

candidature en ligne et de fournir les informations nécessaires concernant leurs données personnelles, leurs études ainsi que leur expérience. Ce système informatique permettrait également d'obtenir des informations plus générales relatives à la procédure de recrutement, telles que le nombre de candidats. La configuration technique du système informatique en cause ne permettrait toutefois pas l'extraction d'informations portant sur l'ensemble des profils. En outre, si un candidat n'avait pas présenté sa candidature pour de nouveaux postes vacants, ses données auraient été automatiquement éliminées du même système informatique après 24 mois et ne pourraient être récupérées que par un fournisseur de services externe, moyennant paiement. Pareil système informatique serait utilisé depuis décembre 2004. Avant cette date, les procédures de recrutement antérieures auraient été organisées sur la base d'actes de candidatures déposés sur support papier. Certaines données relatives à ces dernières candidatures auraient été résumées manuellement à l'aide d'un logiciel tableur.

21 Deuxièmement, la BCE soutient que les informations relatives à la mobilité des membres de son personnel en son sein ne pouvaient être obtenues qu'à partir d'un autre système informatique de la BCE, à savoir celui relatif à la gestion du personnel et des salaires. Ce dernier système informatique contiendrait des informations sur tous les membres de son personnel, anciens et actuels, depuis 1998, ainsi que sur les stagiaires et le personnel externe depuis 2007. En particulier, les données sur la mobilité du personnel seraient disponibles à partir de 2004. Les informations concernant la mobilité de son personnel pour la période antérieure à 2004 seraient contenues dans une base de données distincte, qui serait accessible sans être mise à jour. Par ailleurs, il existerait une autre base de données, contenant des données relatives aux membres du personnel externe et aux stagiaires pour la période allant de 1999 à 2007.

22 Troisièmement, la BCE indique que les rapports ont été rédigés sur la base d'une systématisation et d'une analyse des données brutes disponibles au moment de leur préparation. Elle affirme avoir expliqué au requérant que la demande d'accès de celui-ci n'aurait pu être satisfaite en procédant à une simple extraction de données des bases de données concernées. Il aurait été requis de rassembler manuellement les données

nécessaires, en utilisant des paramètres de recherche déterminés, et d'élaborer de nouveaux rapports, sur support électronique ou sur support papier.

23 Par ailleurs, la BCE estime que, en raison de l'effacement automatique de certaines données après 24 mois et de l'ajout de données portant sur les nouvelles procédures de recrutement du personnel organisées par la BCE, les données ayant servi de base à la préparation des rapports n'étaient plus disponibles dans leur intégralité dans l'état dans lequel celles-ci se trouvaient lors de la préparation desdits rapports. Seuls quelques extraits des bases de données, utilisés lors de la systématisation des données aux fins de l'élaboration des rapports, auraient été conservés, et ce de manière arbitraire.

24 La BCE en conclut que le recours en annulation est dépourvu d'objet, dans la mesure où le requérant cherche à obtenir l'accès aux bases de données elles-mêmes ou à des extraits de celles-ci, qui n'existeraient pas et qui devraient être créées pour répondre à sa demande.

25 En second lieu, s'agissant du deuxième chef de conclusions du requérant, la BCE fait valoir qu'il est irrecevable, dès lors que, selon une jurisprudence constante, le juge de l'Union ne saurait, lorsqu'il annule une décision relative à l'accès aux documents d'une institution ou d'un organe ou organisme de l'Union, ordonner à l'auteur de la décision annulée de prendre les mesures qu'implique l'exécution de l'arrêt d'annulation.

26 Le requérant conteste l'argumentation de la BCE et soutient que son recours est recevable.

Appréciation du Tribunal

27 En premier lieu, s'agissant de l'affirmation de la BCE selon laquelle la demande d'annulation est dépourvue d'objet, elle ne peut être comprise qu'en ce sens que le requérant n'a aucun intérêt à l'annulation de la décision attaquée, dès lors que, même dans l'hypothèse d'une telle annulation, il serait impossible de lui donner accès aux bases de données visées par sa demande, lesquelles seraient inexistantes.

28 Selon une jurisprudence constante, un recours en annulation intenté par une personne physique ou morale n'est recevable que dans la mesure où cette personne a un intérêt à voir annuler l'acte attaqué. Un tel intérêt suppose que l'annulation de l'acte attaqué soit susceptible, par elle-même, d'avoir des conséquences juridiques et que le recours puisse ainsi, par son résultat, procurer un bénéfice à la partie qui l'a intenté (voir arrêt du Tribunal du 10 décembre 2009, Antwerpse Bouwwerken/Commission, T-195/08, Rec. p. II-4439, point 33, et la jurisprudence citée).

29 Toutefois, sans remettre en cause la jurisprudence constante évoquée au point précédent, dans le cadre de la présente affaire qui concerne l'accès aux documents, il y a lieu de tenir également compte du fait que, en adoptant la décision 2004/258, le législateur était conscient de la difficulté d'identification des documents qui se pose, d'abord et avec acuité, pour le citoyen en quête d'informations, lequel, dans la plupart des cas, ne connaît pas les documents qui contiennent ces dernières et doit s'adresser à l'administration, qui, elle, détient les documents et donc les informations (voir, par analogie, arrêt du Tribunal du 10 septembre 2008, Williams/Commission, T-42/05, non publié au Recueil, point 71).

30 Ainsi, le libellé de l'article 6, paragraphe 2, de la décision 2004/258, avec l'emploi des verbes « invite » et « assiste », semble indiquer que le seul constat de l'insuffisance de précision de la demande d'accès, quelles qu'en soient les raisons, doit amener l'institution destinataire à prendre contact avec le demandeur afin de définir au mieux

les documents demandés. Il s'agit donc d'une disposition qui, dans le domaine de l'accès du public aux documents, constitue la transcription formelle du principe de bonne administration, qui figure parmi les garanties conférées par l'ordre juridique communautaire dans les procédures administratives. Le devoir d'assistance est donc fondamental pour assurer l'effet utile du droit d'accès défini par la décision 2004/258 (voir, par analogie, arrêt Williams/Commission, point 29 supra, point 74).

31 Il ressort des considérations qui précèdent que la BCE ne saurait immédiatement rejeter une demande d'accès au motif que le document qu'elle vise n'existe pas. Il lui incombe, au contraire, dans une telle hypothèse, d'inviter, en application de l'article 6, paragraphe 2, de la décision 2004/258, le demandeur à clarifier sa demande et de l'assister à cette fin, notamment en lui indiquant les documents qu'elle détient et qui sont analogues à ceux visés par la demande d'accès ou sont susceptibles de contenir une partie ou l'intégralité des informations recherchées par le demandeur. Ce n'est que dans le cas où, malgré ces précisions, le demandeur persiste à demander l'accès à un document inexistant que la BCE est fondée à rejeter la demande d'accès en raison de l'inexistence de son objet.

32 En l'espèce, il convient de rappeler que la demande initiale du requérant visait, notamment, l'accès aux « bases de données qui ont servi à construire les analyses statistiques des rapports » (voir point 4 ci-dessus).

33 Tant dans sa lettre du 23 juillet 2009 (voir point 5 ci-dessus) que dans la décision attaquée, la BCE a rejeté cette demande au motif, en substance, que les bases de données auxquelles le requérant demandait l'accès ne constituaient pas des documents au sens de la décision 2004/258. Elle n'a, en revanche, nullement remise en question l'existence desdites bases de données.

34 Certes, par son argumentation résumée aux points 20 à 23 ci-dessus, la BCE a considérablement nuancé cette position. Elle a, en substance, expliqué qu'il n'existait pas de bases de données spécifiques, destinées à servir de support à la rédaction des rapports, mais que des données pertinentes à cet égard étaient contenues dans un système informatique de gestion de candidatures ainsi que dans les différentes bases de données qu'elle utilise pour la gestion de son personnel. Ces données auraient été récupérées desdites bases de données et auraient servi de fondement à la rédaction des rapports.

35 Toutefois, les explications supplémentaires de la BCE ne permettent nullement de considérer que le requérant ne disposait pas d'un intérêt à demander l'annulation de la décision attaquée.

36 En effet, la décision attaquée est fondée sur la thèse, contestée par le requérant, selon laquelle la décision 2004/258 ne trouve pas à s'appliquer, s'agissant de l'accès aux bases de données ou aux données qu'elles contiennent.

37 Si l'argumentation du requérant en sens contraire devait être admise et la décision attaquée devait être annulée pour ce motif, la BCE ne serait, certes, pas obligée de donner au requérant accès à des bases de données inexistantes. Toutefois, il lui appartiendrait, dans cette hypothèse, d'inviter le requérant, en application de l'article 6, paragraphe 2, de la décision 2004/258, à clarifier sa demande d'accès et de l'assister à cette fin, en lui indiquant, comme elle l'a, en substance, fait par son argumentation résumée aux points 20 à 23 ci-dessus, les bases de données qu'elle maintient qui sont susceptibles de contenir des données l'intéressant.

38 Il s'ensuit que le requérant dispose d'un intérêt à agir et que sa demande en annulation est recevable.

39 En second lieu, s'agissant du deuxième chef de conclusions du requérant, tendant à la condamnation de la BCE à lui « remettre l'ensemble des bases de données ayant permis l'établissement des rapports », il ressort d'une jurisprudence constante que le

Tribunal ne peut adresser une injonction aux institutions ou se substituer à ces dernières dans le cadre du contrôle de légalité qu'il exerce. Cette limitation du contrôle de légalité s'applique dans tous les domaines contentieux que le Tribunal est susceptible de connaître, y compris celui de l'accès aux documents (arrêt du Tribunal du 12 juillet 2001, Mattila/Conseil et Commission, T-204/99, Rec. p. II-2265, point 26).

40 Par conséquent, le deuxième chef de conclusions du requérant doit être rejeté comme irrecevable.

2. *Sur le fond*

41 À l'appui de sa demande en annulation, le requérant soulève trois moyens tirés, premièrement, d'une erreur de droit en ce que la décision attaquée est fondée sur une exception au droit d'accès aux documents, non prévue par la décision 2004/258, deuxièmement, d'une erreur de droit en ce que, dans la décision attaquée, la BCE a considéré, à tort, que les bases de données ne constituaient pas des documents au sens de l'article 3, sous a), de ladite décision et, troisièmement, d'une erreur de droit en ce que, dans la décision attaquée, la BCE a invoqué, à tort, pour refuser l'accès aux bases de données en question, la charge de travail et les difficultés pratiques qu'impliquerait, pour la BCE, un tel accès.

42 Par ailleurs, dans leurs mémoires en intervention, le Royaume de Danemark, la République de Finlande et le Royaume de Suède invoquent une violation de l'obligation de motivation par la décision attaquée. La violation de l'obligation de motivation constituant un moyen d'ordre public qui doit, au besoin, être examiné même d'office par le juge (arrêt de la Cour du 20 février 1997, Commission/Daffix, C-166/95 P, Rec. p. I-983, point 24, et arrêt du Tribunal du 8 septembre 2009, ETF/Landgren,

T-404/06 P, Rec. p. II-2841, point 137), il convient, d'abord, d'examiner cette question, avant d'analyser les trois moyens soulevés par le requérant.

Sur la motivation de la décision attaquée

Arguments des parties

43 Le Royaume de Danemark, la République de Finlande et le Royaume de Suède font, en substance, valoir que la décision attaquée n'expose pas, à suffisance de droit, les éléments ayant fondé la conclusion selon laquelle la demande d'accès du requérant ne viserait pas un document au sens de la décision 2004/258.

44 La BCE et la Commission ont présenté par écrit leurs observations sur l'argumentation susvisée, en réponse à une question écrite du Tribunal. Elles font, en substance, valoir que la décision attaquée est motivée à suffisance de droit, si bien que l'argumentation susvisée des parties intervenantes doit être rejetée.

Appréciation du Tribunal

45 L'article 7, paragraphe 1, et l'article 8, paragraphe 1, de la décision 2004/258 disposent que, en réponse à une demande d'accès à un document de la BCE, celle-ci soit octroie l'accès au document demandé et le fournit au demandeur conformément à l'article 9, soit communique à celui-ci, dans une réponse écrite, les motifs de son refus total ou partiel.

46 Il s'ensuit que tant la décision de la BCE rejetant une demande initiale d'accès aux documents que celle rejetant une demande confirmative doivent être motivées.

47 Selon une jurisprudence constante, également applicable dans le domaine de l'accès aux documents, la motivation doit être adaptée à la nature de l'acte en cause et doit faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution, auteur de l'acte, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et au juge de l'Union d'exercer son contrôle. L'exigence de motivation doit être appréciée en fonction des circonstances de l'espèce, notamment du contenu de l'acte, de la nature des motifs invoqués et de l'intérêt que les destinataires ou d'autres personnes concernées directement et individuellement par l'acte peuvent avoir à recevoir des explications. Il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents, dans la mesure où la question de savoir si la motivation d'un acte satisfait aux exigences doit être appréciée au regard non seulement de son libellé, mais également de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée (voir arrêt Williams/Commission, point 29 supra, point 94, et la jurisprudence citée).

48 En l'espèce, force est de constater que la BCE s'est conformée à son obligation de communiquer au requérant les motifs de son refus de lui accorder l'accès total ou partiel aux bases de données visées par sa demande.

49 Tant la lettre du 23 juillet 2009, rejetant la demande initiale d'accès du requérant, que la décision attaquée, indiquent, en substance, que la demande d'accès du requérant est rejetée au motif qu'elle ne vise pas un document au sens de l'article 3, sous a), de la décision 2004/258.

50 Il en ressort, plus particulièrement, que, selon la BCE, les bases de données dont il est question dans la demande d'accès du requérant ne constituent pas des documents au sens de l'article 3, sous a), de la décision 2004/258. La BCE a affirmé, à cet égard, que des versions imprimées du contenu des bases de données en question auraient constitué des documents et auraient été susceptibles de faire l'objet d'une demande d'accès, mais a indiqué que de telles versions n'existaient pas. Leur établissement nécessiterait, à la suite d'un effort de systématisation et d'analyse supplémentaire de données, la création d'un nouveau document. Cette procédure, qui impliquerait une importante charge de travail, ne serait pas prévue par la décision 2004/258 (voir les points 5 et 7 ci-dessus).

51 Cette motivation a permis au requérant de comprendre la justification du refus opposé par la BCE à sa demande d'accès et de contester ce refus devant le juge de l'Union, comme il l'a, d'ailleurs, fait, et il convient d'examiner le caractère correct ou erroné des motifs invoqués par la BCE pour rejeter la demande d'accès du requérant dans le cadre de l'analyse des moyens invoqués par le requérant à l'appui de son recours.

52 En outre, selon une jurisprudence constante, l'obligation de motivation constitue une formalité substantielle qui doit être distinguée de la question du bien-fondé de la motivation, celui-ci relevant de la légalité au fond de l'acte litigieux (voir arrêt du Tribunal du 12 septembre 2007, Italie/Commission, T-239/04 et T-323/04, Rec. p. II-3265, point 117, et la jurisprudence citée). En effet, le caractère éventuellement erroné d'une motivation n'en fait pas une motivation inexistante (voir arrêt du Tribunal du 8 juillet 2010, Sevenier/Commission, T-368/09 P, non encore publié au RecFP, point 25, et la jurisprudence citée).

53 Il convient, donc, de conclure que la décision attaquée est motivée à suffisance de droit, sans préjudice de l'examen du bien-fondé de cette motivation, qui sera effectué ci-après. À cet égard, il est opportun de commencer par l'examen du deuxième moyen, tiré d'une erreur de droit en ce que, dans la décision attaquée, la BCE aurait

considéré, à tort, que les bases de données ne constituaient pas des documents au sens de l'article 3, sous a), de la décision 2004/258.

Sur le deuxième moyen, tiré d'une erreur de droit en ce que, dans la décision attaquée, la BCE a considéré, à tort, que les bases de données ne constituaient pas des documents au sens de l'article 3, sous a), de la décision 2004/258

Arguments des parties

54 Le requérant ainsi que le Royaume de Danemark, la République de Finlande et le Royaume de Suède font valoir, à titre liminaire, que l'interprétation de la notion de document, aux fins de la décision 2004/258, doit tenir compte des principes ayant inspiré l'adoption du règlement nº 1049/2001 ainsi que de la jurisprudence relative à son application, et ce d'autant plus que ce règlement a été évoqué au considérant 2 de ladite décision.

55 Les parties intervenantes au soutien des conclusions du requérant estiment, en outre, que le terme « document », défini dans les mêmes termes tant dans la décision 2004/258 que dans le règlement nº 1049/2001, doit être interprété, dans les deux cas, de manière uniforme et faire l'objet d'une interprétation large, qui tiendrait compte de l'évolution technologique. La République de Finlande ajoute qu'une interprétation trop restrictive de ce terme conduit, indirectement, à l'élargissement du champ d'application des différentes exceptions au droit d'accès du public aux documents, contrairement à la jurisprudence, qui préconise une interprétation et une application strictes desdites exceptions.

56 Le requérant fait valoir que la décision attaquée est entachée d'une erreur de droit, en ce que la BCE a considéré qu'une base de données n'était pas un document susceptible de faire l'objet d'une demande d'accès sur le fondement de la décision 2004/258. Selon lui, dans la décision attaquée, la BCE a fait, à tort, dépendre la qualité de document, au sens de ladite décision, d'une base de données de l'existence d'une version imprimée de cette base de données. Or, au regard des termes utilisés à l'article 3, sous a), de cette décision, une base de données serait, en elle-même, un document. Le requérant invoque à cet égard l'arrêt de la Cour du 9 novembre 2004, Fixtures Marketing (C-444/02, Rec. p. I-10549, point 30), lequel appuierait également sa thèse, et précise que sa demande d'accès visait les données « brutes », c'est-à-dire non soumises à un traitement, des bases de données pertinentes de la BCE.

57 Le requérant ajoute que faire droit à sa demande n'implique nullement la création d'un nouveau document. Il serait uniquement nécessaire de sélectionner certaines variables et de les copier, un exercice qui s'apparenterait à la photocopie sélective d'un document. Par ailleurs, en réponse à l'argumentation selon laquelle un document au sens de la décision 2004/258 devrait présenter un degré de stabilité, le requérant souligne qu'il s'agit d'un critère additionnel, non prévu par la définition figurant à l'article 3, sous a), de ladite décision.

58 Tout en soutenant les conclusions du requérant tendant à l'annulation de la décision attaquée, chacune des trois parties intervenantes au soutien du requérant adopte des positions légèrement différentes, s'agissant de la question de savoir si une base de données et les données qu'elle contient constituent des documents au sens de la décision 2004/258.

59 Le Royaume de Danemark fait valoir qu'une base de données, en tant que telle, n'est pas un document, aux fins des dispositions relatives à l'accès aux documents, qui ne viseraient que des documents individuels, existants et bien définis. Toutefois, tout ce qui pourrait être extrait d'une base de données par le biais d'une recherche normale ou de routine, n'impliquant aucune charge de travail déraisonnable, devrait être considéré comme étant un document, susceptible de faire l'objet d'une demande

d'accès. Le Royaume de Danemark estime, donc, que la BCE aurait dû examiner si les informations demandées par le requérant pouvaient être extraites de ses bases de données à la suite d'une recherche normale et, dans l'affirmative, faire droit à la demande d'accès du requérant.

60 Le Royaume de Suède rejette la thèse contenue dans la décision attaquée selon laquelle la demande d'accès du requérant ne visait pas de documents. Selon lui, la BCE était tenue, en application de la décision 2004/258, de permettre l'accès aux données stockées électroniquement dans une base de données, à moins que l'une des exceptions prévues à l'article 4 de ladite décision ne s'y opposât. Le fait que les données stockées électroniquement n'étaient pas physiquement disposées dans un ordre particulier, leur disposition étant exclusivement logique, ne saurait conduire à une conclusion différente. Le lieu de stockage des données concernées serait également indifférent.

61 Toutefois, selon le Royaume de Suède, les données effacées d'une base de données ne peuvent être visées par une demande d'accès. Pareillement, il ne saurait être exigé d'une institution d'acquérir des données non détenues par elle, pour répondre à une demande d'accès.

62 Par ailleurs, le Royaume de Danemark et le Royaume de Suède font valoir que, dans ses observations sur la plainte 1693/2005/PB devant le Médiateur européen, la Commission a elle-même interprété le terme « document » figurant dans le règlement nº 1049/2001 en ce sens que ledit terme renvoie également au résultat de recherches normales dans une base de données.

63 La République de Finlande estime que la décision attaquée est fondée sur une définition trop restrictive du terme « document » figurant dans la décision 2004/258.

Selon elle, ce terme couvrirait également toute combinaison des données d'une base de données susceptible d'être produite en utilisant les outils de cette base de données. Le fait que, bien que possible, une telle recherche n'est pas utilisée par l'institution concernée dans son activité quotidienne serait, à cet égard, indifférent. Elle ajoute, à titre subsidiaire, que, quand bien même les données contenues dans une base de données ne constitueraient pas des documents au sens de ladite décision, la BCE aurait dû communiquer au requérant tout document autonome imprimable susceptible de répondre à la demande d'accès de celui-ci.

64 Le requérant ainsi que la République de Finlande et le Royaume de Suède invoquent également les articles 6 et 9 de la décision 2004/258. Au regard de ces dispositions, ni les éventuelles difficultés d'identification du document visé par une demande d'accès ni les difficultés pratiques, y compris une charge de travail excessive, que pourrait impliquer, pour la BCE, une réponse positive à une telle demande ne constitueraient des motifs valables pour le rejet de cette demande. Cela serait d'autant plus le cas que la BCE pourrait s'adresser à l'auteur de la demande d'accès pour obtenir des précisions éventuellement nécessaires afin de trouver un arrangement amiable avec lui. Elle pourrait également, en cas de besoin, accorder l'accès à un document volumineux dans ses locaux.

65 Enfin, le requérant conteste également l'argument de la BCE tiré de la prétendue impossibilité de répertorier une base de données dans un registre, tel que celui prévu à l'article 11 du règlement nº 1049/2001. Il invoque, à cet égard, la pratique d'Eurostat (office statistique de l'Union européenne), qui proposerait l'accès en ligne à diverses séries statistiques.

66 En premier lieu, la BCE rappelle qu'elle n'est soumise ni à l'article 255 CE ni au règlement nº 1049/2001. La décision 2004/258 ferait, certes, référence à l'article 1er UE et à la déclaration commune concernant ledit règlement. Toutefois, ladite décision constituerait une mesure adoptée sur la base des statuts du Système européen de banques centrales et de la BCE ainsi que de l'article 23 de son règlement intérieur. Ainsi, quand bien même des termes similaires seraient utilisés dans le règlement

nº 1049/2001 et dans la décision 2004/258, l'objectif de ladite décision ne serait pas d'étendre l'application dudit règlement à ses documents. Selon la BCE, les termes de cette décision devaient, donc, se voir accorder une signification compatible avec les objectifs du régime particulier d'accès du public à ses documents.

67 Par ailleurs, la BCE et la Commission font observer que l'arrêt Fixtures Marketing, point 56 supra, invoqué par le requérant, porte sur l'interprétation de la directive 96/9/CE du Parlement européen et du Conseil, du 11 mars 1996, concernant la protection juridique des bases de données (JO L 77, p. 20). Cet arrêt serait, donc, dépourvu de pertinence pour la présente affaire, laquelle concerne l'interprétation de la décision 2004/258. La BCE rappelle, en outre, que le requérant n'a pas invoqué une exception d'illégalité de ladite décision, laquelle jouirait, en tout état de cause, d'une présomption de légalité.

68 Contrairement à la BCE, la Commission estime que, eu égard à la référence au règlement nº 1049/2001 figurant dans la décision 2004/258 et de l'identité des définitions du terme « document » figurant dans lesdits textes, l'interprétation de la définition figurant à l'article 3 de cette décision doit être conciliable avec le texte et le système dudit règlement.

69 En deuxième lieu, la BCE expose certaines considérations relatives aux caractéristiques d'un document au sens de l'article 3, sous a), de la décision 2004/258. Dès lors que la définition prévue par cette disposition viserait « tout contenu », son objectif serait d'englober le plus d'éléments possible du monde réel. Par ailleurs, la forme de stockage du contenu en question, électronique ou autre, n'aurait aucune importance. Enfin, un « élément » devrait être considéré comme étant un document au sens de cette définition, s'il a été préparé ou créé par la BCE ou s'il était simplement détenu par elle.

70 Selon la BCE et la Commission, la définition du terme « document » figurant dans la décision 2004/258 doit être considérée dans le contexte des autres dispositions de ladite décision, notamment de ses articles 6 et 9, et faire l'objet d'une « interprétation systématique ». Il ressortirait de ces deux derniers articles que les documents visés par cette décision doivent pouvoir être transmis au demandeur tels quels, sans intervention quant à leur contenu ou à leur forme, exister en tant que documents autonomes et concrets sans devoir être créés et se présenter sous une forme suffisamment stable pour avoir un « contenu ». Tel serait, notamment, le cas d'un texte contenu dans un morceau de papier ou dans un document électronique.

71 En outre, la BCE soutient que l'interprétation du terme « document » figurant dans la décision 2004/258 doit être conforme à la finalité de ladite décision, à savoir permettre à la BCE d'entreprendre une analyse du préjudice potentiel de la communication d'un document à un membre du public et de déterminer, ainsi, si l'une ou l'autre des exceptions énoncées à l'article 4 de cette décision ferait obstacle à une telle communication. Cette finalité confirmerait également la thèse selon laquelle le terme « document » présuppose une certaine stabilité et un caractère concret de l'élément concerné, à l'exclusion d'un élément dont le contenu serait sujet à des modifications constantes ou ad hoc.

72 Enfin, la BCE fait valoir que ni la décision 2004/258 ni, de manière plus générale, le droit de l'Union ne prévoient un droit d'accès du public aux informations. Le terme « document » figurant dans ladite décision ne saurait, par conséquent, être interprété dans un sens qui conduirait à la reconnaissance, de facto, d'un tel droit.

73 En troisième lieu, la BCE et la Commission font valoir que les bases de données visées par la demande d'accès du requérant ne constituent pas des documents au sens de la décision 2004/258. Premièrement, l'affirmation du requérant selon laquelle, dans la décision attaquée, il aurait été conclu que seules les versions imprimées d'une base de données constituaient des documents se fonderait sur une lecture trop simpliste de ladite décision. Les bases de données visées par la demande d'accès du requérant ne seraient ni un registre ni une compilation de documents et présenteraient un

caractère non documentaire, à la différence d'une base de données documentaire, comme la base de données EUR-Lex. Les données contenues dans ces bases de données ne pourraient être utilisées que pour produire des documents « en interne » dans un but précis, à l'aide des outils de collecte et de systématisation disponibles pour les bases de données elles-mêmes. La BCE estime, par conséquent, que les informations contenues dans ses bases de données ne peuvent pas être, en tant que telles, fournies au requérant. La création d'un nouveau document serait nécessaire pour répondre à sa demande. Or, cela dépasserait le cadre de la décision 2004/258. Par ailleurs, le requérant n'aurait pas expliqué les raisons pour lesquelles les bases de données visées par sa demande constituaient des documents.

74 La Commission fait valoir, dans le même contexte, que le requérant entendait obtenir, par sa demande, l'accès aux bases de données en tant que telles. Or, outre des informations, ces bases de données contiendraient, notamment, le logiciel nécessaire à leur fonctionnement, des outils de recherche ainsi que des liens logiques et systémiques. La demande d'accès du requérant aurait, donc, une portée plus large que l'accès à un document. En réalité, le requérant souhaiterait obtenir l'accès à un outil lui permettant d'élaborer ses propres documents, selon les critères de recherche de son choix.

75 Deuxièmement, la BCE et la Commission font valoir que les bases de données visées par la demande d'accès du requérant ne présentent pas la stabilité de contenu nécessaire pour être qualifiées de documents. En effet, leur contenu évoluerait constamment, avec l'ajout ou le retrait d'informations. La Commission fait également remarquer, dans le même contexte, que les termes « établi ou détenu » et « émanant », utilisés, respectivement, à l'article 3, sous a), et à l'article 5 de la décision 2004/258, confirmeraient cette thèse. Il en irait de même des références à un « document très long » ou à un « très grand nombre de documents », à l'article 6, paragraphe 3, à l'article 7, paragraphe 3 et à l'article 8, paragraphe 2, de ladite décision.

De telles indications quantitatives supposeraient un contenu stable, susceptible d'être individualisé.

76 Troisièmement, la BCE et la Commission font valoir que reconnaître que les bases de données en cause en l'espèce constituent des documents susceptibles de faire l'objet d'une demande d'accès impliquerait plusieurs difficultés pratiques. D'abord, l'examen concret et individuel de chaque document visé par une demande d'accès, exigé par la jurisprudence, nécessiterait un document stable et identifiable et serait, donc, impossible, dans le cas d'une base de données dont le contenu évoluerait en permanence.

77 Ensuite, il serait impossible d'examiner si une des exceptions prévues à l'article 4 de la décision 2004/258 ferait obstacle à l'accès demandé, notamment dans l'hypothèse d'une base de données comprenant un grand nombre de données personnelles.

78 Enfin, les mesures prévues par le règlement nº 1049/2001 et visant à faciliter l'exercice du droit d'accès, telles que les registres de documents ou la publication au *Journal officiel de l'Union européenne,* confirmeraient que le législateur a visé spécifiquement des documents individuels à l'exclusion de bases de données, comme celles en l'espèce. Le fait que la décision 2004/258 ne prévoit pas la création d'un registre de documents, analogue à celui prévu à l'article 11 du règlement nº 1049/2001, ne saurait conduire à une conclusion contraire.

79 En quatrième lieu, la BCE et la Commission invoquent le rapport du Médiateur sur l'accès du public aux bases de données de l'Union européenne, du 10 décembre 2008, le livre vert de la Commission, intitulé « L'accès du public aux documents détenus par les institutions de la Communauté européenne — Aperçu de la situation » [COM (2007) 185 final], la proposition de règlement du Parlement et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement, du Conseil et de la Commission [COM (2008) 229 — final COD 2008/0090] ainsi que le rapport de la Commission sur la

mise en œuvre des principes du règlement nº 1049/2001 [COM (2004) 45 final], lesquels corroboreraient tous la thèse selon laquelle les bases de données ne sont pas des documents, aux fins des dispositions relatives à l'accès aux documents.

80 La Commission soutient que la genèse du règlement nº 1049/2001 confirme également la thèse selon laquelle une base de données ne saurait être considérée comme un document au sens de ce règlement et au sens de la décision 2004/258. Elle se réfère, à l'appui de ses affirmations, à une série de documents antérieurs à l'adoption dudit règlement.

81 La BCE fait valoir, en outre, que c'est précisément parce que les données contenues dans ses bases de données ne constituaient pas de documents qu'elle a établi les rapports, pour se conformer à son obligation, reconnue par la jurisprudence (arrêt du Tribunal du 25 avril 2007, WWF European Policy Programme/Conseil, T-264/04, Rec. p. II-911, point 61), d'établir et de conserver une documentation relative à ses activités.

Appréciation du Tribunal

— La notion de base de données

82 Il convient de constater que toutes les parties évoquent, dans leur argumentation, la notion de base de données, sans toutefois en fournir une définition. Il est, donc, nécessaire de commencer l'examen du présent moyen par l'analyse de cette notion.

83 À cet égard, il convient de relever que, quand bien même, comme le fait valoir à juste titre la BCE (voir point 67 ci-dessus), la définition, figurant à l'article 1er, paragraphe 2, de la directive 96/9, de la notion de base de données ne serait pertinente qu'aux seules fins de l'application de la directive en question, elle peut servir comme source d'inspiration. Cela est d'autant plus le cas que, lors de l'audience, la BCE, tout en maintenant sa thèse selon laquelle la directive 96/9 n'est pas applicable dans la présente affaire, a confirmé, en réponse à une question du Tribunal, que, « du point de vue informatique », ses bases de données en cause en l'espèce entrent bien dans la définition susvisée, ce dont il a été pris acte dans le procès-verbal de l'audience.

84 L'article 1er, paragraphe 2, de la directive 96/9 définit une base de données comme étant « un recueil d'œuvres, de données ou d'autres éléments indépendants, disposés de manière systématique ou méthodique et individuellement accessibles par des moyens électroniques ou d'une autre manière ».

85 Ainsi que l'a relevé la Cour dans son arrêt Fixtures Marketing, point 56 supra (points 29 et 30), la qualification de base de données est subordonnée, tout d'abord, à l'existence d'un recueil d'« éléments indépendants », c'est-à-dire d'éléments séparables les uns des autres sans que la valeur de leur contenu informatif, littéraire, artistique, musical ou autre s'en trouve affectée. Elle suppose, ensuite, que les éléments indépendants constitutifs de ce recueil soient disposés de façon systématique ou méthodique et soient individuellement accessibles d'une manière ou d'une autre. Sans exiger que cette disposition systématique ou méthodique soit physiquement visible, cette condition implique que le recueil figure sur un support fixe, de quelque nature que ce soit, et comporte un moyen technique tel qu'un procédé électronique, électromagnétique ou électro-optique, ou un autre moyen, tel qu'un index, une table des matières, un plan ou un mode de classement particulier, qui permette la localisation de tout élément indépendant contenu en son sein.

86 Cette seconde condition permet de distinguer la base de données au sens de la directive 96/9, caractérisée par un moyen permettant de retrouver en son sein chacun de ses éléments constitutifs, d'une collection d'éléments qui fournit des informations, mais est dépourvue de tout moyen de traitement des éléments individuels qui la composent (arrêt Fixtures Marketing, point 56 supra, point 31).

87 Sur la base de cette analyse, la Cour a conclu que la notion de base de données au sens de l'article 1er, paragraphe 2, de la directive 96/9 vise tout recueil comprenant des œuvres, des données ou d'autres éléments, séparables les uns des autres sans que la valeur de leur contenu s'en trouve affectée, et comportant une méthode ou un système, de quelque nature que ce soit, permettant de retrouver chacun de ses éléments constitutifs (arrêt Fixtures Marketing, point 56 supra, point 32).

— Analyse de la définition du terme « document », figurant à l'article 3, sous a), de la décision 2004/258

88 Il convient d'analyser les différents éléments de la définition du terme « document », figurant à l'article 3, sous a), de la décision 2004/258. À cet égard, il convient de relever, premièrement, qu'il ressort, implicitement, mais clairement, des termes « support », « stocké », « enregistrement », « établi » et « détenu », utilisés dans cette définition, qu'il a été envisagé un contenu conservé, susceptible de reproduction ou de consultation postérieures à sa production. Des éléments non conservés ne constituent, donc, des documents, quand bien même ils seraient connus de la BCE.

89 Ainsi, si les propos tenus lors d'une réunion de membres du personnel de la BCE ne sont ni enregistrés par un dispositif d'enregistrement sonore ou audiovisuel ni consignés dans un procès-verbal, il ne saurait être question d'un quelconque document, susceptible de faire l'objet d'une demande d'accès, quand bien même les participants

de la réunion en question auraient un souvenir exact de la teneur de leurs discussions (voir, en ce sens et par analogie, arrêt WWF European Policy Programme/Conseil, point 81 supra, points 76 à 78).

90 Deuxièmement, il ressort de la définition figurant à l'article 3, sous a), de la décision 2004/258 que la nature du support de stockage d'un contenu est indifférente, s'agissant de la question de savoir si ce contenu constitue ou non un document. Ainsi, il peut s'agir tant d'un type de support traditionnel, tel que le papier, que des types de support plus sophistiqués, comme les différents dispositifs de stockage électronique (disque dur, puce de mémoire électronique, etc.) ou les différents supports utilisés pour des enregistrements sonores, visuels ou audiovisuels (CD, DVD, cassettes vidéo, etc.). Tout nouveau moyen de stockage ou d'enregistrement qui sera éventuellement développé dans le futur sera, en principe, déjà couvert par la définition en question.

91 Troisièmement, le libellé de l'article 3, sous a), de la décision 2004/258 vise « tout contenu ». En d'autres termes, le type et la nature du contenu stocké sont également indifférents. En effet, admettre tout type de support implique nécessairement l'admission de tous les contenus susceptibles d'être stockés sur les différents supports admis. Ainsi, un document au sens de la définition figurant dans ladite décision peut comporter des mots, des chiffres ou tout autre type de symbole, mais également des images et des enregistrements sonores, tels que les propos d'un orateur, ou visuels, tels qu'un film.

92 La seule limitation ayant trait au contenu susceptible d'être visé par la définition figurant à l'article 3, sous a), de la décision 2004/258 est la condition selon laquelle ledit contenu doit être relatif aux politiques, aux activités ou aux décisions de la BCE.

93 Quatrièmement, pour les mêmes motifs, il peut être déduit de la définition du terme « document » figurant à l'article 3, sous a), de la décision 2004/258 que la taille, la longueur, l'importance ou la présentation d'un contenu sont sans importance en ce qui concerne la question de savoir si ce contenu est, ou non, couvert par ladite définition.

94 Ainsi, il convient de conclure qu'un document au sens de la décision 2004/258 peut être un livre de quelques centaines de pages ou un « morceau de papier » (selon les termes utilisés par la BCE dans un argument résumé au point 70 ci-dessus) contenant seulement un mot ou un chiffre, par exemple un nom ou un numéro de téléphone. De même, un document peut également consister non seulement en un texte, comme une lettre ou un mémoire, mais également en un tableau, un catalogue ou une liste, comme un annuaire téléphonique, une liste de prix ou une liste de pièces détachées.

— Objet de la demande d'accès du requérant

95 Ainsi qu'il ressort des considérations exposées aux points 82 à 87 ci-dessus, la notion de base de données ne vise pas seulement l'ensemble des données contenues dans une telle base mais également le moyen technique dont elle est équipée, lequel permet la disposition systématique ou méthodique desdites données ainsi que leur récupération de manière ciblée est individuelle.

96 Force est toutefois de constater que, ni dans ses demandes d'accès initiale et confirmative ni dans ses écrits devant le Tribunal, le requérant n'a effectué clairement de distinction entre les données contenues dans une base de données et la base de données elle-même, laquelle constitue, ainsi qu'il vient d'être relevé, une notion ayant une portée plus large.

97 En effet, alors que, dans sa demande initiale (voir point 4 ci-dessus), le requérant se référait aux « bases de données qui ont servi à construire les analyses statistiques des rapports », dans sa demande confirmative (voir point 6 ci-dessus), il a indiqué que « les données demandées [étaient] effectivement du contenu, stocké sous forme électronique (les 'bases' de données) et établi par la BCE ». Il a ainsi donné l'impression que sa demande d'accès visait les seules données contenues dans une base de données de la BCE. Il semble également utiliser l'expression « base de données » comme un nom collectif pour désigner les données que celle-ci contient, faisant abstraction totale des éléments structurels de celle-ci.

98 En outre, alors que, dans l'intitulé du présent moyen dans la requête, le requérant se réfère au « caractère de 'document' de la base de données », dans la réplique, il affirme, d'une part, qu'une base de données est « à la fois 'contenu' et 'contenant' » et, d'autre part, que sa demande d'accès ne visait que des « données brutes ».

99 Les explications fournies par le requérant en réponse à une question du Tribunal lors de l'audience n'ont pas non plus pu dissiper la confusion résultant de cette imprécision terminologique. Interrogé sur le point de savoir si sa demande d'accès visait les seules données contenues dans une base de données de la BCE ou si elle devait être comprise comme visant également d'autres éléments d'une telle base qu'il lui appartenait de préciser, le requérant a indiqué qu'il avait sollicité effectivement une « base de données » en cherchant à obtenir « par exemple un tableau qui pourrait contenir des indications sur le recrutement et la mobilité du personnel ». Il a relevé que si cette base de données existait, il souhaiterait en recevoir une « photocopie » et a ajouté qu'il s'attendait à recevoir « cette base de données, cette compilation ». Il a poursuivi en indiquant que, si la BCE n'avait pas « un tel tableau, une telle compilation », il devrait certainement exister des fiches du personnel, qu'il aurait pu exploiter. Interrogé sur la question de savoir si, à la lumière de ses explications, il était correct de conclure qu'une photocopie lui aurait été suffisante et qu'il ne demandait pas, par conséquent, les outils d'une base de données, il a répondu que, « dans un premier temps », une photocopie aurait effectivement été suffisante, mais que, ensuite, il

aurait, éventuellement, besoin des outils disponibles pour la base de données. Il a été pris acte de toutes ces déclarations dans le procès-verbal de l'audience.

100 S'agissant des autres parties à la présente procédure, elles se réfèrent dans leur argumentation tantôt aux données contenues dans une base de données tantôt à une base de données « en tant que telle ».

101 En tenant également compte des explications avancées par le requérant lors de l'audience, il y a lieu de considérer que la demande d'accès du requérant visait, à tout le moins, l'accès à l'ensemble des données contenues dans une ou plusieurs bases de données de la BCE, sans qu'il soit nécessairement exclu qu'elle visait également d'autres éléments de ces bases de données. Dans ces conditions, il convient d'examiner, dans un premier temps, si cet ensemble de données constitue un document au sens de l'article 3, sous a), de la décision 2004/258, la question de savoir si d'autres éléments d'une telle base de données peuvent également être visés par une demande d'accès aux documents devant uniquement être abordée, si nécessaire, dans un second temps.

— La qualification de l'ensemble des données contenues dans une base de données de document au sens de l'article 3, sous a), de la décision 2004/258

102 Il convient de relever que, ainsi qu'il ressort des considérations exposées aux points 82 à 87 ci-dessus, parmi les caractéristiques d'une base de données figurent, d'une part, l'existence d'un contenu de n'importe quelle nature (informatif, littéraire, artistique, musical ou autre) et, d'autre part, l'existence d'un support fixe, de quelque nature que ce soit, sur lequel ledit contenu est stocké.

103 Force est, donc, de constater que l'ensemble des données contenues dans une base de données au sens de l'article 1er, paragraphe 2, de la directive 96/9 présentent les deux caractéristiques essentielles d'un document au sens de l'article 3, sous a), de la décision 2004/258, puisqu'elles constituent un contenu stocké sur un support. Cette conclusion est également valable pour les données contenues dans les bases de données de la BCE qui sont en cause dans la présente affaire, lesquelles, dans la mesure où elles sont relatives aux activités de la BCE, entrent, ainsi qu'il a déjà été relevé, dans la définition susvisée.

104 Toutefois, par leur argumentation résumée au point 73 ci-dessus, la BCE et de la Commission soutiennent, en substance, qu'une base de données n'est pas un document au sens de l'article 3, sous a), de la décision 2004/258 et que, par conséquent, les données qu'elle contient ne sauraient, du seul fait de leur inclusion dans la base en question, être considérées comme étant des documents.

105 Ni la BCE ni la Commission n'ont expliqué en quoi consiste, selon elles, un document au sens de l'article 3, sous a), de la décision 2004/258 et les raisons pour lesquelles les données contenues dans une base de données ne seraient pas susceptibles d'être visées par une demande d'accès. La distinction que la Commission tente d'établir entre les bases de données de caractère documentaire, telles que la base de données EUR-Lex, et les bases de données qui ne présentent pas un tel caractère suscite les mêmes interrogations.

106 Bien que cela ne soit pas mentionné par la BCE et la Commission, leur argumentation, dont il est question au point 105 ci-dessus, semble être implicitement fondée sur la prémisse selon laquelle une donnée, prise individuellement, n'est pas un « contenu » de taille ou de nature suffisantes pour constituer un document au sens de la décision 2004/258 ou au sens du règlement nº 1049/2001.

107 Si cette prémisse était admise, au regard des caractéristiques des bases de données évoquées au point 87 ci-dessus, il serait possible de soutenir qu'une base de données

pourrait, tout au plus, contenir des documents allant au-delà de simples données. En effet, les éléments qui composent une telle base de données, c'est-à-dire les données, sont indépendants les uns des autres. Ils ne se présentent pas, en règle générale, dans une configuration figée et immuable, mais, par l'utilisation des moyens, techniques ou autres, mis à disposition, peuvent être présentés dans de multiples combinaisons différentes. S'il était admis que chacun de ces éléments n'est pas nécessairement un document et, de plus, s'il n'existait aucune combinaison fixe de plusieurs d'entre eux, laquelle serait susceptible de constituer un document, il serait logique de conclure que la masse des données contenues dans une base de données n'est pas, prise dans son ensemble, un « document ».

108 Force est toutefois de constater que la prémisse mentionnée au point 106 ci-dessus ne trouve aucun appui dans le libellé de la définition figurant à l'article 3, sous a), de la décision 2004/258, selon laquelle « tout contenu » peut constituer un document. Ainsi qu'il a déjà été relevé (voir points 93 et 94 ci-dessus), les termes utilisés dans cette définition impliquent nécessairement que même un contenu d'une taille minuscule, par exemple un seul mot ou un chiffre, s'il est stocké (par exemple s'il est écrit sur un morceau de papier), est suffisant pour constituer un document.

109 Il convient, en outre, de tenir compte du fait qu'admettre cette prémisse poserait la question de savoir quelle taille de contenu serait nécessaire pour constituer un document au sens de la décision 2004/258. En d'autres termes, s'il devait être admis, par exemple, qu'un chiffre ou un seul mot n'est pas suffisant à cette fin, il conviendrait de déterminer s'il faut exiger une phrase, un paragraphe entier ou un texte d'une taille encore plus significative. L'auteur de ladite décision ayant décidé de ne pas fixer, dans la définition figurant à l'article 3, sous a), de cette décision, un seuil minimal de taille de contenu requise, cette tâche ne saurait revenir au juge de l'Union.

110 Par ailleurs, l'admission de la prémisse mentionnée au point 106 ci-dessus impliquerait l'exclusion, de la définition du terme « document » figurant à l'article 3, sous a),

de la décision 2004/258, de toute compilation d'éléments de petite taille, lorsque ces éléments sont indépendants, c'est-à-dire séparables les uns des autres sans que leur valeur s'en trouve affectée. Ainsi, une liste de prix, une liste de pièces détachées ou même un annuaire téléphonique ne devraient pas non plus être considérés comme des « documents », dans la mesure où ils ne constituent pas un texte susceptible d'être lu dans son intégralité, mais servent plutôt à être consultés de manière ponctuelle, pour localiser une information précise d'une petite taille, comme le prix d'un produit déterminé ou le numéro de téléphone d'une personne. Toutefois, ni la BCE ni la Commission ne semblent soutenir que les listes ou les annuaires ne constituent pas des documents au sens de la décision 2004/258.

111 Enfin, dans la prémisse mentionnée au point 106 ci-dessus, il n'est pas tenu compte du fait que la signification d'une donnée contenue dans une base de données ne réside pas seulement dans sa taille, éventuellement minuscule, mais également dans ses relations multiples, directes ou indirectes, avec les autres données contenues dans la même base de données. En effet, ce sont précisément ces relations qui permettent au contenu d'une base de données d'être « disposé de façon systématique ou méthodique », selon les termes utilisés par l'arrêt Fixtures Marketing, point 56 supra (point 30). C'est ainsi que même un petit nombre des données extraites d'une base de données peut véhiculer une ou plusieurs informations utiles, alors que, en règle générale, un morceau de texte tiré de son contexte perd sa signification.

112 La précédente considération permet également de rejeter l'argument tiré du caractère prétendument incompréhensible d'un ensemble de données extraites d'une base de données, évoqué par la BCE et par la Commission lors de l'audience.

113 Interrogée sur le point de savoir si cet argument devait être compris en ce sens que pour constituer un document au sens de la décision 2004/258 un contenu stocké sur un support doit être compréhensible, la BCE a répondu qu'il ne s'agissait pas d'un « critère tout seul », mais de « quelque chose qu'il faut comprendre dans le contexte du document ». Elle a ajouté que, même si un contenu ne doit pas être compréhensible

en lui-même, il doit être renfermé dans un document compréhensible pour le demandeur d'accès, dès lors que le législateur ne peut pas avoir eu l'intention de prévoir un régime permettant de demander des documents incompréhensibles.

114 En réponse à la même question, la Commission a relevé que le caractère compréhensible du document auquel un accès est demandé est quelque peu « sous-jacent » dans son interprétation de l'article 3, sous a), de la décision 2004/258, mais que, juridiquement, il n'est pas l'élément important. L'élément important consiste, selon elle, dans le fait que le contenu d'une base de données non documentaire ne correspond pas au résultat d'une recherche, dès lors qu'il s'agit de deux contenus différents. La notion de contenu ou celle de données brutes n'aurait pas de sens pour une base de données non documentaire. Un travail d'extraction serait nécessaire, pour faire correspondre les données à un certain classement, ce qui aurait comme résultat de passer d'un contenu à un autre. Par conséquent, selon la Commission, si le contenu brut est incompréhensible, c'est le changement de contenu et, donc, la création d'un nouveau document qui font sortir une demande telle que celle en cause en l'espèce du cadre d'une demande d'accès à un document préexistant identifiable. Il a été pris acte de ces déclarations de la BCE et de la Commission dans le procès-verbal de l'audience.

115 Cette argumentation de la BCE et de la Commission ne saurait toutefois prospérer. D'emblée, il convient de relever que, comme le reconnaissent implicitement ces deux parties, le libellé de l'article 3, sous a), de la décision 2004/258 ne prévoit aucun critère fondé sur le caractère compréhensible du contenu stocké. Au demeurant, instituer un tel critère exigerait de préciser de quelle perspective il convient d'apprécier le caractère compréhensible d'un contenu. En effet, un contenu peut avoir une signification pour certaines personnes, alors que, pour d'autres, il est incompréhensible.

116 En tout état de cause, au regard de la considération énoncée au point 111 ci-dessus, c'est à tort que la BCE et la Commission soutiennent, implicitement, mais clairement, que l'ensemble des données contenues dans une base de données constituent une masse dépourvue de toute signification. En effet, lesdites données ne sont pas

stockées d'une manière hasardeuse et désordonnée, mais selon un schéma de classement précis, lequel, par sa complexité, permet la création des relations multiples entre ces données.

117 Ainsi, contrairement à ce que fait valoir la Commission, ce n'est pas au moment de leur extraction de la base de données que les données sont disposées selon un certain classement. Cette disposition existe depuis la création de ladite base de données et l'insertion de chaque donnée dans cette base de données. L'extraction de toutes les données contenues dans une base de données et leur présentation d'une manière compréhensible et toujours possible. Le schéma de classification de la base de données, s'il est suffisamment complexe, peut même permettre différentes présentations de l'ensemble des données contenues dans ladite base de données, lesquelles varient selon le critère de classement retenu (classement alphabétique, par ordre croissant ou décroissant, etc.). Certes, une présentation de l'ensemble des données contenues dans une base de données contenant un nombre considérable de données pourrait, par sa taille, créer des difficultés dans la localisation d'une information ponctuelle, cachée parmi une multitude d'informations analogues. Toutefois, cela ne signifie nullement qu'une telle présentation est « incompréhensible ».

118 Les considérations qui précèdent plaident, donc, toutes en faveur de la conclusion selon laquelle l'ensemble des données contenues dans une base de données de la BCE constitue un document au sens de l'article 3, sous a), de la décision 2004/258 et est, par conséquent, susceptible de faire l'objet d'une demande d'accès fondée sur cette décision.

— Les difficultés pratiques alléguées d'un droit d'accès aux bases de données d'une institution

119 Il convient d'examiner si les éventuelles difficultés pratiques d'un droit d'accès aux bases de données d'une institution, invoquées par la BCE et par la Commission,

peuvent justifier une interprétation différente de l'article 3, sous a), de la décision 2004/258 qui exclurait de la notion de « document » les données contenues dans une base de données de la BCE. Seront, à cet égard, successivement examinés les arguments relatifs à la prétendue charge de travail excessive résultant de la reconnaissance d'un tel droit, à la prétendue absence de stabilité du contenu d'une base de données, au caractère éventuellement sensible ou confidentiel des données contenues dans une telle base de données et aux prétendues difficultés de faire figurer une base de données dans un registre de documents, tel que celui prévu à l'article 11 du règlement nº 1049/2001.

120 À cet égard, il convient de relever, premièrement, que rien n'indique que l'application de l'article 9, paragraphe 1, de la décision 2004/258 aux données contenues dans une base de données pourrait poser des problèmes d'une ampleur significative. En principe, la consultation, par l'intéressé, d'une base de données de la BCE dans les locaux de celle-ci et, si nécessaire, par l'intermédiaire ou sous le contrôle d'un membre de son personnel devrait toujours être possible. Par ailleurs, il ne saurait a priori être exclu que le contenu intégral d'une base de données puisse être transmis à l'intéressé sous forme de copie électronique, notamment s'agissant d'une base de données de taille plutôt modeste.

121 Il y a, néanmoins, lieu de rappeler que le Tribunal a déjà eu l'occasion de préciser, à propos du règlement nº 1049/2001, qu'il convient de tenir compte de la possibilité qu'un demandeur présente, sur le fondement de ce règlement, une demande exigeant une charge de travail qui serait susceptible de paralyser de façon très substantielle le bon fonctionnement de l'institution destinataire de cette demande. Le Tribunal a considéré que, dans une telle hypothèse, le droit pour l'institution de rechercher un « arrangement équitable » avec le demandeur, en application de l'article 6, paragraphe 3, du règlement nº 1049/2001, reflétait la possibilité de prendre en compte, même si c'était de façon particulièrement limitée, la nécessité de concilier les intérêts du demandeur et ceux d'une bonne administration. Le Tribunal en avait conclu qu'une institution devait donc garder la possibilité de mettre en balance, d'une part, l'intérêt de l'accès du public aux documents et, d'autre part, la charge de travail qui en

découlerait, afin de préserver, dans ces cas particuliers, l'intérêt d'une bonne administration (arrêts du Tribunal du 13 avril 2005, Verein für Konsumenteninformation/Commission, T-2/03, Rec. p. II-1121, points 101 et 102, et Williams/Commission, point 29 supra, point 85).

122 Le Tribunal a cependant précisé que cette possibilité restait d'application exceptionnelle, compte tenu, notamment, du fait que la prise en compte de la charge de travail requise par l'exercice du droit d'accès et de l'intérêt du demandeur n'est en principe pas pertinente pour moduler l'exercice dudit droit. En outre, dans la mesure où le droit à l'accès aux documents détenus par les institutions constitue une solution de principe, c'est sur l'institution qui se prévaut d'une exception liée au caractère déraisonnable de la tâche requise par la demande que repose la charge de la preuve de son ampleur (arrêts Verein für Konsumenteninformation/Commission, point 121 supra, points 103, 108 et 113, et Williams/Commission, point 29 supra, point 86).

123 Ces considérations sont transposables, par analogie, s'agissant de l'application de la décision 2004/258. D'une part, l'article 6, paragraphe 3, de cette décision est identique à l'article 6, paragraphe 3, du règlement nº 1049/2001. D'autre part, l'article 7, paragraphe 4, de cette décision prévoit que le paragraphe 1 du même article, relatif au traitement des demandes initiales, n'est pas applicable en cas de demande « excessive ou abusive ».

124 Il convient, donc, de conclure que la taille éventuellement considérable de l'ensemble des données contenues dans une base de données ne constitue pas un argument utile pour leur refuser la qualité de document au sens de l'article 3, sous a), de la décision 2004/258, dès lors que la jurisprudence a déjà envisagé la possibilité qu'une demande d'accès aux documents puisse, en raison de l'ampleur de son objet, impliquer une charge de travail considérable pour son destinataire ainsi que la solution qu'il convient d'adopter dans un tel cas exceptionnel.

125 Deuxièmement, la prétendue absence de stabilité d'une base de données, évoquée par la BCE et par la Commission dans leur argumentation, ne permet pas non plus de conclure que le contenu d'une telle base de données ne peut constituer un document au sens de l'article 3, sous a), de la décision 2004/258.

126 À cet égard, il convient de relever que, certes, pour être stocké sur un support, un contenu doit présenter un degré minimal de stabilité. Un contenu ayant une présence seulement instantanée sur un dispositif technique ne remplit pas cette condition. Ainsi, les propos échangés par deux interlocuteurs à travers une ligne téléphonique ou les images captées par une caméra de surveillance et projetées sur un écran ne constituent pas un document au sens de l'article 3, sous a), de la décision 2004/258. Leur présence sur le dispositif technique concerné (respectivement, la ligne téléphonique ou l'écran de projection) ne dure qu'un instant et, par conséquent, il ne saurait être question d'un contenu stocké sur un support.

127 Toutefois, à partir du moment où un contenu est stocké par la BCE sur un support approprié, il constitue un document au sens de l'article 3, sous a), de la décision 2004/258, qui peut être visé par une demande d'accès. Le fait que ce contenu est susceptible d'être modifié ultérieurement est, à cet égard, indifférent. Pour revenir à l'hypothèse d'une caméra de surveillance transmettant des images, si elle est couplée à un dispositif qui enregistre automatiquement les images transmises pendant les 30 derniers jours, cet enregistrement constitue, incontestablement, un document susceptible de faire l'objet d'une demande d'accès. Le fait que, chaque jour, les images datant de plus de 30 jours sont effacées du système pour être remplacées par les images les plus récentes n'est pas suffisant pour conduire à la conclusion contraire.

128 À l'évidence, une demande d'accès ne peut viser ni un contenu futur et, donc, non encore enregistré, dès lors qu'il s'agira d'un document qui n'existe pas au moment de la demande, ni un contenu qui, bien qu'enregistré dans le passé, a été effacé avant l'introduction de la demande.

129 S'agissant, plus particulièrement, du contenu effacé, il convient de conclure qu'il n'est pas détenu par la BCE au sens de l'article 3, sous a), de la décision 2004/258, si celle-ci ne peut avoir accès à ce contenu dans le cadre de l'utilisation normale du dispositif d'enregistrement sur lequel ce contenu était stocké. Le fait qu'un spécialiste pourrait, par le biais de moyens techniques sortant du cadre d'une utilisation normale, restaurer sur un support de stockage en possession de la BCE un contenu effacé de ce support n'est pas suffisant pour conclure que celle-ci détient ce contenu.

130 En d'autres termes, il peut être exigé de la BCE, lorsqu'elle est confrontée à une demande d'accès introduite sur le fondement de la décision 2004/258, d'effectuer une recherche parmi le contenu actuel des différents supports de stockage qu'elle détient pour localiser l'objet de cette demande, mais il ne saurait, en revanche, lui être exigé, pour les besoins d'une telle recherche, de restaurer un contenu antérieurement effacé.

131 En revanche, ainsi que le fait valoir à juste titre le Royaume de Suède, il convient de considérer qu'un contenu stocké chez un prestataire de services externe pour le compte de la BCE et de manière à être, à tout moment, à la disposition de celle-ci est détenu par la BCE au sens de l'article 3, sous a), de la décision 2004/258.

132 Les précédentes considérations peuvent être appliquées sans problème particulier aux données contenues dans les bases de données. À cet égard, il convient de relever, d'emblée, qu'une base de données d'un contenu stable, non susceptible d'aucune modification, est parfaitement envisageable. Par exemple, la base de données relative aux expéditions de carbonate de calcium précipité et de carbonate de calcium broyé effectuées entre 2002 et 2004 par les principaux fournisseurs de l'Espace économique européen, dont il est question dans l'arrêt du Tribunal du 4 février 2009, Omya/Commission (T-145/06, Rec. p. II-145, point 2), une fois complète, ne serait, en principe, susceptible de subir aucune modification.

133 Cette considération prive déjà l'argument de la BCE et de la Commission, fondé sur la prétendue absence de stabilité du contenu des bases de données en cause en l'espèce, d'une grande partie de sa force de conviction. En effet, si les données contenues dans une base de données parfaitement stable peuvent constituer un document au sens de l'article 3, sous a), de la décision 2004/258, il est difficile de parvenir à une conclusion différente s'agissant des données d'une base de données dont le contenu est susceptible de fluctuer dans le temps.

134 En outre, les considérations exposées aux points 128 à 130 ci-dessus peuvent fournir une solution appropriée pour tout problème résultant du caractère éventuellement instable du contenu d'une base de données faisant l'objet d'une demande d'accès présentée sur le fondement de la décision 2004/258.

135 Ainsi, il va de soi qu'une telle demande ne peut viser que le contenu de la base de données au moment de son introduction et, par conséquent, ne peut viser ni les données déjà effacées de cette base de données ni celles qui n'y avaient pas été insérées au même moment.

136 Il est, certes, vrai que l'introduction d'une demande d'accès à une base de données de contenu susceptible de varier pourrait obliger la BCE à prendre les mesures nécessaires pour assurer qu'aucune des données contenues dans ladite base de données au moment de l'introduction de la demande ne sera effacée avant d'y répondre.

137 Toutefois, cette obligation est inhérente à l'exercice du droit d'accès aux documents de la BCE, consacré par la décision 2004/258, et la consultation entre la BCE et l'auteur d'une telle demande, prévue à l'article 6, paragraphe 3, de la même décision, permettra de résoudre toute difficulté éventuelle d'une manière appropriée et équitable.

138 Troisièmement, s'agissant de l'argumentation de la BCE et de la Commission, relative, en substance, au caractère potentiellement sensible ou confidentiel de certaines données contenues dans une base de données de la BCE, il convient de relever que cette éventualité ne saurait, en aucun cas, constituer un motif adéquat pour refuser de reconnaître au contenu d'une telle base de données la qualité de document au sens de l'article 3, sous a), de la décision 2004/258.

139 En effet, les différentes exceptions au droit d'accès, prévues à l'article 4 de la décision 2004/258, permettent, en principe, à la BCE de refuser la divulgation de toute donnée de telle nature, sans remettre en cause la qualification de l'ensemble des données contenues dans une base de données de document au sens de l'article 3, sous a), de ladite décision.

140 Ne saurait non plus prospérer l'argument de la Commission selon lequel il serait impossible d'effectuer un examen concret et individuel de l'ensemble des données contenues dans une base de données, en vue de déterminer si elles relèvent de l'une des exceptions au droit d'accès prévues dans la réglementation pertinente, en l'occurrence à l'article 4 de la décision 2004/258.

141 Indépendamment même du fait que, ainsi que l'a rappelé la Cour dans son arrêt du 29 juin 2010, Commission/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, Rec. p. I-5885, point 54), dans certains cas, il est possible à l'institution concernée de se fonder, à cet égard, sur des présomptions générales, un examen concret d'une base de données tendant à vérifier qu'elle ne contient aucune donnée susceptible d'entrer dans le champ d'application de l'une des exceptions en question n'est nullement inconcevable.

142 Dès lors qu'une base de données, par sa nature même, permet l'accès individuel à chaque donnée qu'elle contient (voir les points 85 à 87 ci-dessus), il est clair qu'il suffit d'identifier, lors de cet examen, une seule donnée qui tomberait sous l'une ou l'autre exception au droit d'accès pour conclure que l'accès à l'ensemble des données contenues dans la base de données ne saurait être accordé.

143 Il incomberait, ensuite, à la BCE, dans une telle hypothèse, d'examiner si un accès partiel au sens de l'article 4, paragraphe 6, de la décision 2004/258 peut être accordé.

144 À cet égard, il convient de relever qu'il résulte des termes mêmes de cette disposition que la BCE est tenue d'examiner s'il convient d'accorder un accès partiel aux documents visés par une demande d'accès, en limitant un refus éventuel aux seules données couvertes par les exceptions visées. La BCE doit accorder un tel accès partiel si le but poursuivi par cette institution, lorsqu'elle refuse l'accès au document, peut être atteint dans l'hypothèse où elle se limiterait à occulter les passages ou les données qui peuvent porter atteinte à l'intérêt public protégé (voir, par analogie, arrêt WWF European Policy Programme/Conseil, point 81 supra, point 50).

145 C'est précisément dans une telle hypothèse que les différents outils de recherche dont est équipée une base de données électronique et, en définitive, le logiciel de fonctionnement de celle-ci revêtent une importance particulière. En effet, ces outils sont à même de permettre à la BCE, le cas échéant après une concertation informelle, au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la décision 2004/258, avec le demandeur, l'identification et la communication à celui-ci des données qui l'intéressent, à l'exclusion de toute donnée tombant sous le coup d'une des exceptions prévues à l'article 4 de cette décision.

146 Une demande tendant à obtenir de la BCE une recherche dans ses bases de données et une communication du résultat de cette recherche s'inscrit dans le même contexte, dès lors qu'elle constitue, en substance, une demande d'accès partiel à un document (à savoir l'ensemble des données contenues dans la base de données).

147 Il est, certes, vrai que l'accès partiel est envisagé à l'article 4, paragraphe 5, de la décision 2004/258, comme une solution à adopter lorsqu'il est impossible de faire entièrement droit à une demande d'accès. Toutefois, dès lors que les personnes visées à l'article 2, paragraphe 1, de la même décision ont, en principe, un droit d'accès à l'intégralité de tout document de la BCE, elles peuvent, a fortiori, demander seulement un accès partiel à un tel document.

148 Une telle demande d'accès partiel doit être conforme aux règles énoncées à l'article 6, paragraphe 1, de la décision 2004/258, avec les adaptations nécessaires résultant du fait qu'elle ne vise qu'une partie seulement d'un document. Ainsi, elle doit identifier de façon suffisamment précise non seulement le document au sens de l'article 3, sous a), de ladite décision qui en constitue l'objet, mais également la partie de celui-ci à laquelle l'accès est demandé. Toutefois, l'application des dispositions de l'article 6, paragraphes 2 et 3, de cette décision permet de pallier les difficultés éventuelles rencontrées par le demandeur.

149 En outre, il convient de relever que si une base de données, de par sa nature, offre de grandes possibilités d'accès partiel ciblé aux seules données susceptibles d'intéresser le demandeur, il convient de tenir également compte de la considération, énoncée au point 128 ci-dessus, selon laquelle une demande d'accès ne peut viser qu'un document existant et, par conséquent, ne peut pas tendre à la création d'un nouveau document (voir également, en ce sens et par analogie, arrêt WWF European Policy Programme/Conseil, point 81 supra, point 76). Une demande d'accès qui conduirait la BCE à créer un nouveau document, même sur la base d'éléments figurant déjà dans des documents existants et détenus par elle, ne constitue pas une demande d'accès partiel et sort du cadre de la décision 2004/258.

150 Transposée au cas des bases de données, cette dernière considération signifie que, dans l'hypothèse d'une demande d'accès visant à obtenir de la BCE d'effectuer une recherche dans l'une de ses bases de données selon des paramètres définis par le demandeur, la BCE est tenue, sous réserve d'une application éventuelle de l'article 4 de la décision 2004/258, de donner une réponse positive à cette demande, si la recherche demandée peut être effectuée en utilisant les outils de recherche mis à disposition pour cette base de données.

151 En effet, ainsi qu'il a été relevé (voir point 117 ci-dessus), en raison des relations complexes qui, au sein d'une base de données, lient chaque donnée à plusieurs autres données, différentes présentations de l'ensemble de données contenues dans une telle base de données sont possibles. Il est également possible de choisir une partie seulement des données incluses dans une telle présentation et d'occulter les autres.

152 Il ne saurait, en revanche, être exigé de la BCE, par une demande d'accès aux documents présentée sur le fondement de la décision 2004/258, de communiquer au demandeur une partie ou l'ensemble des données contenues dans l'une de ses bases de données, classées selon un schéma non prévu par ladite base de données. Une telle demande tend, effectivement, à la création d'un nouveau « document » et, par conséquent, sort du cadre de l'application de ladite décision. En effet, ce qui est demandé par une telle demande n'est pas un accès partiel à un classement réalisable avec les outils dont la BCE dispose pour la base de données en question (et, en ce sens, un classement déjà existant), mais la création d'un nouveau classement et, donc, d'un nouveau document au sens de l'article 3, sous a), de cette décision.

153 Force est donc de constater, sur la base de ces considérations, que, dans le contexte d'une demande d'accès partiel à un document, la thèse soutenue par le Royaume de Danemark et la République de Finlande (respectivement, points 59 et 62 ci-dessus), selon laquelle tout ce qui peut être extrait d'une base de données en effectuant une recherche normale ou de routine peut constituer l'objet d'une demande d'accès introduite sur le fondement de la décision 2004/258, est correcte.

154 Quatrièmement, l'argument de la BCE et de la Commission, tiré de la prétendue impossibilité de répertorier une base de données dans un registre de documents, tel que celui prévu à l'article 11 du règlement nº 1049/2001, ne saurait pas non plus prospérer.

155 D'emblée, il convient de constater que, à la différence du règlement nº 1049/2001, la décision 2004/258 ne prévoit pas la création, par la BCE, d'un tel registre. Il convient, en outre, de rappeler que l'obligation de créer un registre, prévue à l'article 11 du règlement nº 1049/2001, vise à permettre aux citoyens de jouir de manière concrète de leurs droits découlant de ce règlement (voir, en ce sens, arrêt Williams/Commission, point 29 supra, point 72). Il est, dès lors, douteux que la difficulté voire l'impossibilité de faire figurer un élément à ce registre puisse constituer un argument suffisant pour conclure qu'il n'est pas un document au sens de l'article 3, sous a), de ladite décision.

156 En tout état de cause, l'inscription d'une base de données dans un tel registre, avec mention des informations prévues à l'article 11, paragraphe 2, du règlement nº 1049/2001, ne semble pas poser des difficultés particulières. Cette disposition n'exige nullement l'adaptation de cette inscription chaque fois qu'une donnée est ajoutée à cette base de données ou qu'elle en est retirée. Une telle adaptation est, tout au plus, nécessaire en cas de modification majeure du contenu d'une base de données. L'inscription au registre d'une base de données peut, par ailleurs, faire l'objet d'une mise à jour à intervalles raisonnables, afin de refléter au mieux le contenu actuel de cette base de données.

157 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que la qualification de l'ensemble des données contenues dans une base de données de document au sens de l'article 3, sous a), de la décision 2004/258 n'entraînerait aucune difficulté pratique insurmontable et qu'il convient, en conséquence, de rejeter l'argumentation en sens contraire de la BCE et de la Commission.

— Les arguments tirés des travaux préparatoires du règlement nº 1049/2001 et des autres documents invoqués par les parties

158 Il convient d'examiner les arguments tirés des travaux préparatoires du règlement nº 1049/2001 et des autres documents invoqués par les parties.

159 Premièrement, aucun enseignement utile ne saurait être tiré des éléments relatifs à la genèse du règlement nº 1049/2001, invoqués et produits par la Commission. En effet, non seulement ces documents n'évoquent pas spécifiquement les bases de données, mais ils se rapportent à des définitions du terme « document » différentes de celle finalement retenue et figurant à l'article 3, sous a), du règlement nº 1049/2001.

160 Deuxièmement, la proposition de la Commission, contenue dans son document COM (2008) 229 final — COD 2008/0090, d'ajouter à ladite définition une précision selon laquelle « des données stockées dans des systèmes de traitement et d'extraction électroniques sont des documents dès lors qu'elles peuvent être extraites sous une forme imprimée ou sous la forme d'une copie électronique à l'aide des outils disponibles pour l'exploitation du système » conduirait, si elle était adoptée, en substance au même résultat que les considérations exposées aux points 146 à 153 ci-dessus. Elle ne saurait, par conséquent, remettre en question ces considérations, dans la mesure où il pourrait raisonnablement être soutenu qu'elle ne vise qu'à expliciter ce qui ressort déjà, implicitement, mais nécessairement, du libellé actuel de la définition du terme « document » figurant dans le règlement nº 1049/2001 et dans la décision 2004/258. Il en va de même du livre vert de la Commission invoqué par la BCE (voir point 79 ci-dessus), dans lequel il est constaté que le statut des informations contenues dans les bases de données doit être précisé et il est proposé une solution allant dans le même sens que la proposition de la Commission susvisée.

161 Troisièmement, le rapport de la Commission sur la mise en œuvre des principes dudit règlement, évoqué par la BCE, ne fait que réitérer, s'agissant de la question de savoir si une base de données constitue un « document » au sens du règlement nº 1049/2001, la thèse selon laquelle une base de données n'est pas un « document » dans la mesure où elle ne contient pas de « documents ». Cette thèse a déjà été examinée et rejetée (voir points 105 à 118 ci-dessus).

162 Quatrièmement, s'agissant du rapport du Médiateur invoqué par la BCE (voir point 79 ci-dessus), il y a lieu de relever que c'est à tort que la BCE affirme que celui-ci aurait expressément admis que la définition du terme « document » figurant dans le règlement nº 1049/2001 n'englobe pas les données contenues dans les bases de données. Dans le rapport en question, le Médiateur constate seulement que les données contenues dans une base de données « ne relèvent pas clairement du champ d'application » des dispositions relatives au droit du public à l'accès aux documents. Par ailleurs, il relève qu'il n'était pas nécessaire pour lui, dans le contexte de la plainte 1693/2005/PB, évoquée par le Royaume de Danemark et le Royaume de Suède (voir point 62 ci-dessus), de trancher cette question.

163 Force est, par conséquent, de constater qu'aucun argument plaidant contre la qualification de l'ensemble des données contenues dans une base de données de document au sens de l'article 3, sous a), de la décision 2004/258 ne saurait être tiré des éléments visés aux points 159 à 162 ci-dessus.

— Conclusions

164 Il ressort de l'ensemble des considérations qui précèdent qu'une interprétation littérale de la définition du terme « document », figurant à l'article 3, sous a), de la décision 2004/258, conduit à la conclusion selon laquelle l'ensemble des données contenues

dans une base de données constituent un document au sens de cette disposition et qu'aucune considération pratique et aucun des différents documents invoqués par les parties ne remettent en cause cette conclusion.

165 De surcroît, la conclusion selon laquelle l'ensemble des données contenues dans une base de données constituent un document au sens de l'article 3, sous a), de la décision 2004/258 est également conforme à l'objectif d'un accès plus large aux documents de la BCE, évoqué au considérant 3 de ladite décision, aux termes duquel « [u]n accès plus large aux documents de la BCE devrait être autorisé ».

166 Contrairement à ce que fait valoir la BCE (voir point 66 ci-dessus), ni le fait que l'article 255 CE et le règlement nº 1049/2001 ne s'appliquent pas à la BCE, ni « les objectifs du régime particulier d'accès du public aux documentes de la BCE », ne s'opposent à cette interprétation de l'article 3, sous a), de la décision 2004/258. Il est vrai que le considérant 3 de ladite décision, évoqué au point 165 ci-dessus, mentionne également la nécessité de veiller « à protéger l'indépendance de la BCE et des banques centrales nationales […] ainsi que la confidentialité de certaines questions touchant à l'accomplissement des missions de la BCE ». Toutefois, si cette nécessité peut justifier l'adoption d'exceptions spécifiques au droit d'accès aux documents de la BCE, dont, notamment, celles visées à l'article 4, paragraphe 1, sous a), premier à quatrième tirets, de cette décision, elle ne saurait nullement autoriser une interprétation de l'article 3, sous a), de la même décision qui irait à l'encontre de son libellé. Quant à l'argument de la BCE tiré de l'inapplicabilité de l'article 255 CE et du règlement nº 1049/2001, il convient de relever, d'une part, que la conclusion tirée au point 164 ci-dessus se fonde sur les termes utilisés à l'article 3, sous a), de la décision 2004/258, sans aucune référence à l'article 255 CE ou au règlement nº 1049/2001, et, d'autre part, que, en tout état de cause, la BCE a elle-même évoqué, au considérant 2 de ladite décision, la déclaration commune sur le règlement nº 1049/2001, dans laquelle il est demandé « aux autres institutions et organes de l'Union d'adopter des règles internes concernant l'accès du public aux documents qui tiennent compte des principes et

limites définies par le règlement », pour en conclure que « [l]e régime déterminant l'accès du public aux documents de la BCE […] devrait être révisé en conséquence ».

167 La conclusion selon laquelle l'ensemble des données contenues dans une base de données constituent un document au sens de l'article 3, sous a), de la décision 2004/258 permet, à elle seule, de constater que la décision attaquée est entachée d'une erreur de droit et doit être annulée.

168 En effet, les motifs de la décision attaquée reposent tous sur la prémisse selon laquelle l'ensemble des données contenues dans une base de données ne constituent pas un document au sens de l'article 3, sous a), de la décision 2004/258.

169 Ce n'est que si cette prémisse pouvait être admise que la demande d'accès du requérant pourrait être rejetée au motif que des « versions imprimées » des bases de données de la BCE visées par sa demande n'existaient pas « en tant que documents autonomes ». Comme le font valoir à juste titre la BCE et la Commission (voir point 73 ci-dessus), cette considération figurant dans la décision attaquée ne doit pas être comprise en ce sens que, pour la BCE, seuls les documents sur support papier entraient dans la définition du terme « document » figurant à l'article 3, sous a), de la décision 2004/258, ce qui contredirait de manière évidente le libellé de cette disposition. Elle doit plutôt être comprise en ce sens que les données ne constituent pas de « documents » aussi longtemps qu'elles sont contenues dans une base de données et qu'elles n'acquièrent cette qualité que lorsqu'elles sont extraites de la base de données, pour être consignées dans un autre document, imprimé ou imprimable.

170 Cette même prémisse est également le fondement de l'affirmation de la BCE figurant dans la décision attaquée selon laquelle la demande d'accès du requérant ne peut être satisfaite par une « simple extraction », mais nécessiterait une « systématisation »

et une « analyse supplémentaire », lesquelles sortiraient du cadre du régime d'accès aux documents de la BCE institué par la décision 2004/258. Le fait que cette partie des motifs de la décision attaquée est introduite par les termes « [p]ar conséquent » confirme cette conclusion.

171 Une interprétation différente de cette partie de la décision attaquée ne saurait être admise. Certes, il résulte des considérations exposées aux points 145 à 153 ci-dessus que la BCE est en droit de rejeter une demande d'accès aux données contenues dans une de ses bases de données, lorsqu'il lui est impossible, en raison de l'insuffisance ou de l'inadéquation des outils de recherche disponibles pour cette base de données, d'extraire et de fournir au demandeur les données visées par sa demande d'accès.

172 Toutefois, il ressort des mêmes considérations que, avant de rejeter une demande d'accès pour un tel motif, la BCE doit, en application de l'article 6, paragraphes 2 et 3 de la décision 2004/258, se concerter avec le demandeur. Dans ce contexte, elle doit lui expliquer brièvement les différentes possibilités de recherche dans la base de données en question et lui permettre, le cas échéant, de clarifier ou de modifier sa demande afin de cibler les données susceptibles de l'intéresser qui peuvent être extraites de la base de données en question par le biais des outils de recherche disponibles pour cette base de données.

173 Par ailleurs, même si, après une telle concertation, il demeure impossible de localiser, par les outils de recherche disponibles, les données visées par la demande d'accès, la BCE doit brièvement exposer, dans sa décision rejetant la demande, les raisons, liées à la configuration technique de la base de données en question, qui ne lui permettent pas de donner une réponse positive à ladite demande. Force est de constater qu'une telle explication fait entièrement défaut dans la décision attaquée.

174 Par conséquent, l'affirmation de la décision attaquée selon laquelle la demande d'accès du requérant ne pouvait pas être satisfaite par une « simple extraction » ne saurait être comprise en ce sens que les données visées par cette demande ne pouvaient pas être extraites des bases des données concernées à la suite d'une recherche normale, effectuée à partir des outils disponibles à cette fin.

175 Enfin, pour ce qui est de l'affirmation de la BCE figurant dans la décision attaquée selon laquelle « [c]ette procédure[, à savoir la systématisation et l'analyse supplémentaire des données,] impliquerait une importante charge de travail », il convient de relever qu'elle ne constitue pas un motif autonome de rejet de la demande d'accès du requérant, mais une simple remarque incidente, sans lien direct avec ledit rejet.

176 Cela est d'autant plus le cas que, ainsi qu'il ressort des considérations exposées aux points 121 à 124 ci-dessus et de la jurisprudence qui y est évoquée, la seule invocation de l'« importante charge de travail » nécessaire pour faire droit à une demande d'accès aux documents, fondée sur la décision 2004/258, est manifestement insuffisante pour justifier son rejet.

177 Selon ces mêmes considérations, un tel rejet, qui est d'application exceptionnelle, implique, pour l'institution concernée, l'obligation d'apporter la preuve de l'ampleur du travail nécessaire, ce que la décision attaquée n'a aucunement fait, et doit être précédé d'un effort pour trouver un « arrangement équitable » avec le demandeur, aux termes de l'article 6, paragraphe 3, de la décision 2004/258, ce qui n'a pas été le cas en l'espèce.

178 Il s'ensuit que le rejet de la demande d'accès du requérant est, plutôt, fondé sur la thèse selon laquelle la systématisation et l'analyse supplémentaire des données contenues dans une base de données n'entrent pas dans le champ d'application de la décision 2004/258, thèse qui, à son tour, repose sur la prémisse selon laquelle lesdites données,

dans la mesure où elles sont contenues dans une base de données, ne constituent pas un document au sens de ladite décision. Or, cette prémisse est contraire à la conclusion tirée au point 164 ci-dessus et par conséquent erronée, si bien que la décision attaquée est entachée d'une erreur de droit.

179 Quant à la question de savoir si une base de données « en tant que telle » constitue un document au sens de l'article 3, sous a), de la décision 2004/258, il y a lieu de rappeler, d'une part, que la demande d'accès du requérant était entachée d'une certaine ambiguïté, dès lors que le contenu des bases de données, à savoir les données, n'était pas clairement distingué des bases de données elles-mêmes (voir points 96 à 99 ci-dessus). Il n'est donc nullement certain que le requérant entendait obtenir l'accès aux bases de données « en tant que telles », comme le fait valoir la Commission (voir point 74 ci-dessus). Il ressort, en tout cas, tant de l'affirmation du requérant, dans la réplique, selon laquelle sa demande d'accès visait les « données brutes », que de ses explications orales fournies lors de l'audience (voir, respectivement, points 98 et 99 ci-dessus) que, même à admettre que l'accès aux données contenues dans les bases de données de la BCE n'était pas le seul objectif de sa demande d'accès, il était certainement un de ses objectifs, voire son objectif principal.

180 D'autre part, il y a lieu de rappeler que, dans sa demande d'accès, le requérant est manifestement parti de la prémisse qu'il existait des bases de données spécifiques de la BCE, destinées à servir de fondement à la rédaction des rapports. Ce n'est que devant le Tribunal que la BCE a démontré, par des explications nullement contestées par le requérant, que cette prémisse était erronée (voir les points 32 à 34 ci-dessus).

181 Si les explications supplémentaires de la BCE ne permettent nullement de considérer que le requérant ne disposait pas d'un intérêt à demander l'annulation de la décision attaquée (voir point 35 ci-dessus), elles doivent tout de même être prises en considération pour déterminer quelle suite pouvait être donnée à la demande d'accès du requérant.

182 En effet, quels que soient les termes exactes utilisés par le requérant dans sa demande d'accès, il est clair, au regard des explications supplémentaires de la BCE, qu'il n'existait aucune base de données autonome qui pourrait être visée « en tant que telle » par cette demande. Il ressort, plutôt, desdites explications que les données intéressant le requérant sont contenues dans plusieurs bases de données de la BCE, lesquelles contiennent également d'autres données qui ne présentent aucun intérêt pour le requérant. À cet égard, il y a lieu de relever que, dans la réplique, le requérant a précisé que seules les informations relatives aux personnes effectivement entrées en fonction à la BCE l'intéressaient, à l'exclusion de toute information portant sur un candidat non embauché.

183 Il ressort de l'ensemble des considérations qui précèdent qu'il n'est nullement nécessaire, dans le cadre de la présente affaire, de déterminer si une base de données de la BCE peut « en tant que telle » faire l'objet d'une demande d'accès introduite sur la base de la décision 2004/258. Dès lors qu'il n'existe pas une unique base de données de la BCE que le requérant pourrait obtenir « en tant que telle » par sa demande, la considération selon laquelle l'ensemble des données contenues dans une base de données constituent un document au sens de l'article 3, sous a), de ladite décision est suffisante pour permettre au requérant d'obtenir, en réponse à sa demande d'accès et sous réserve de l'application d'une des exceptions au droit d'accès prévues à l'article 4 de la même décision, à la fois les données précises qui l'intéressent et l'utilisation, dans les conditions exposées aux points 146 à 153 ci-dessus, des outils disponibles pour les différentes bases de données de la BCE qui contiennent ces données. S'agissant, en particulier, desdits outils, le requérant peut en obtenir l'utilisation en ce sens qu'il peut demander à la BCE qu'elle s'en serve pour effectuer, sur la base de critères qu'il aura lui-même définis, des recherches dans ses bases de données dont elle lui communiquera les résultats (voir le point 150 ci-dessus).

184 Par conséquent, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens invoqués par le requérant à l'appui de sa demande en annulation, il convient de faire droit au deuxième moyen et d'annuler la décision attaquée.

3. *Sur la demande en indemnité*

Arguments des parties

185 Le requérant fait valoir que le refus de la BCE de lui donner accès aux bases de données visées par sa demande d'accès retarde l'achèvement de la rédaction de sa thèse doctorale, qu'il devait soutenir avant le 1er février 2011. En outre, il conteste l'argumentation de la BCE, selon laquelle la demande en indemnité est irrecevable.

186 La BCE soutient que la demande en indemnité n'est pas conforme aux exigences de l'article 21 du statut de la Cour de justice et de l'article 44, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure et doit être déclarée irrecevable. La requête ne mentionnerait aucun lien de causalité entre le comportement prétendument fautif de la BCE et le préjudice subi par le requérant. De plus, elle ne serait étayée par aucune pièce et le requérant se serait limité à l'affirmation que la décision attaquée l'empêcherait d'avancer dans la préparation de sa thèse doctorale.

187 La BCE ajoute qu'elle a réservé une suite favorable à plusieurs autres demandes d'accès aux documents présentées par le requérant. Le requérant disposerait donc d'éléments suffisants pour la préparation de sa thèse et il ne saurait être question d'un refus systématique opposé à ses demandes. Par ailleurs, le requérant n'aurait pas expliqué dans quelle mesure l'impossibilité d'accéder aux bases de données en cause l'empêcherait d'avancer dans la préparation de sa thèse doctorale.

Appréciation du Tribunal

188 À titre liminaire, il convient de rappeler que, aux termes de l'article 288, deuxième alinéa, CE, applicable aux faits litigieux, qui sont antérieurs à l'entrée en vigueur, le 1er décembre 2009, du traité de Lisbonne, la Communauté européenne doit réparer, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres, les dommages causés par ses institutions ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions. Le troisième alinéa de cet article précise que le deuxième alinéa s'applique selon les mêmes conditions aux dommages causés par la BCE ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions. Ainsi, malgré le fait que, aux termes de l'article 107, paragraphe 2, CE, la BCE est dotée de la personnalité juridique, l'article 288, deuxième et troisième alinéas, prévoit que c'est la Communauté (et, à partir de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'Union européenne, laquelle, en vertu de l'article 1er, troisième alinéa, troisième phrase, TUE, s'est substituée et a succédé à la Communauté) qui doit réparer les dommages causés par la BCE (ordonnance du Tribunal du 5 septembre 2007, Document Security Systems/BCE, T-295/05, Rec. p. II-2835, point 76).

189 Il résulte d'une jurisprudence constante que l'engagement de la responsabilité non contractuelle de la Communauté au sens de l'article 288, deuxième alinéa, CE pour comportement illicite de ses organes est subordonné à la réunion d'un ensemble de conditions, à savoir l'illégalité du comportement reproché aux institutions, la réalité du dommage et l'existence d'un lien de causalité entre le comportement allégué et le préjudice invoqué (voir arrêt du Tribunal du 27 novembre 2007, Pitsiorlas/Conseil et BCE, T-3/00 et T-337/04, Rec. p. II-4779, point 290, et la jurisprudence citée).

190 S'agissant de la première des conditions, la jurisprudence exige que soit établie une violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers (arrêt de la Cour du 4 juillet 2000, Bergaderm et Goupil/Commission, C-352/98 P, Rec. p. I-5291, point 42). Pour ce qui est de l'exigence selon

laquelle la violation doit être suffisamment caractérisée, le critère décisif permettant de considérer qu'elle est remplie est celui de la méconnaissance manifeste et grave, par l'institution concernée, des limites qui s'imposent à son pouvoir d'appréciation. Lorsque cette institution ne dispose que d'une marge d'appréciation considérablement réduite, voire inexistante, la simple infraction au droit communautaire peut suffire pour établir l'existence d'une violation suffisamment caractérisée (voir arrêt Pitsiorlas/Conseil et BCE, point 189 supra, point 291, et la jurisprudence citée).

191 En ce qui concerne la condition relative au lien de causalité, l'Union ne peut être tenue pour responsable que du préjudice qui découle de manière suffisamment directe du comportement irrégulier de l'institution concernée (voir arrêt Pitsiorlas/Conseil et BCE, point 189 supra, point 292, et la jurisprudence citée).

192 S'agissant du préjudice, il importe de souligner que ce dernier doit être réel et certain ainsi qu'évaluable. En revanche, un dommage purement hypothétique et indéterminé ne donne pas droit à réparation. C'est à la partie requérante qu'il incombe d'apporter des éléments de preuve afin d'établir l'existence et l'ampleur de son préjudice (voir arrêt Pitsiorlas/Conseil et BCE, point 189 supra, points 293 et 294, et la jurisprudence citée).

193 En outre, il convient de rappeler que, dès lors que l'une de ces conditions n'est pas remplie, le recours doit être rejeté dans son ensemble, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres conditions (voir arrêt Pitsiorlas/Conseil et BCE, point 189 supra, point 295, et la jurisprudence citée).

194 Enfin, aux termes de l'article 44, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure, une requête doit indiquer l'objet du litige et l'exposé sommaire des moyens invoqués.

Pour satisfaire à ces exigences, une requête visant à la réparation de dommages causés par une institution communautaire doit contenir des éléments qui permettent d'identifier, notamment, le préjudice que le requérant prétend avoir subi ainsi que le caractère et l'étendue de ce préjudice (arrêt de la Cour du 5 octobre 1999, Apostolidis e.a./Commission, C-327/97 P, Rec. p. I-6709, point 37).

195 En l'espèce, à l'appui de sa demande en indemnité, le requérant soutient que, du fait du refus de la BCE de lui donner accès aux bases de données visées par sa demande d'accès, l'achèvement de sa thèse doctorale sera retardée et, en outre, une fois cette thèse achevée, sa qualité scientifique s'en trouvera affectée de manière négative.

196 Force est, donc, de constater que, en substance, par sa demande en indemnité, le requérant souhaite obtenir la réparation d'un préjudice moral, prétendument résultant de l'adoption de la décision attaquée, et qu'il a identifié, à suffisance de droit, le caractère et l'étendue de ce préjudice dans la requête. Il s'ensuit que, contrairement à ce que soutient la BCE, cette demande est recevable.

197 Toutefois, sur le fond, elle est prématurée et doit être rejetée pour ce motif (voir, en ce sens, arrêts du Tribunal du 18 mai 1995, Wafer Zoo/Commission, T-478/93, Rec. p. II-1479, points 49 et 50, et du 15 décembre 1999, Latino/Commission, T-300/97, RecFP p. I-A-259 et II-1263, points 95 et 101). En effet, lors de l'audience, le requérant a déclaré, en réponse à une question du Tribunal, que la soutenance de sa thèse doctorale avait été reportée et était prévue pour septembre 2012. Il a ajouté que ce retard était dû non seulement à l'absence d'informations qu'il aurait pu avoir, mais également à d'autres facteurs. Il a été pris acte de ces déclarations dans le procès-verbal de l'audience.

198 Dès lors que la décision attaquée doit être annulée (voir point 184 ci-dessus), la BCE sera tenue de réexaminer la demande d'accès du requérant. Il ne saurait a priori être exclu qu'à la suite de ce réexamen elle lui fournira l'accès aux données contenues dans ses bases de données, dont celui-ci a prétendument besoin pour la rédaction de sa thèse, et ce en temps utile pour permettre la soutenance de cette thèse en septembre 2012. Il ne saurait non plus être exclu qu'elle lui refusera, pour un motif légitime, cet accès, en tout ou en partie. Il s'ensuit que, à l'heure actuelle, le Tribunal n'est en mesure d'examiner ni si le requérant subira un préjudice du fait du rejet de sa demande d'accès aux documents par la décision attaquée ni si un tel préjudice hypothétique pourra être attribué à un comportement illégal de la BCE.

199 Par conséquent, la demande en indemnité doit être rejetée.

Sur les dépens

200 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La BCE ayant succombé en l'essentiel de ses conclusions, il y a lieu de la condamner aux dépens, conformément aux conclusions du requérant.

201 Le Royaume de Danemark, la République de Finlande, le Royaume de Suède et la Commission supporteront chacun leurs propres dépens, conformément à l'article 87, paragraphe 4, du règlement de procédure.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (troisième chambre)

déclare et arrête :

1) **La décision du directoire de la Banque centrale européenne (BCE), communiquée à M. Julien Dufour par lettre du président de la BCE du 2 septembre 2009, est annulée.**

2) **Le recours est rejeté pour le surplus.**

3) **La BCE supportera, outre ses propres dépens, les dépens exposés par M. Dufour.**

4) **Le Royaume de Danemark, la République de Finlande, le Royaume de Suède et la Commission européenne supporteront chacun leurs propres dépens.**

Czúcz Labucka Gratsias

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 26 octobre 2011.

Signatures

Table des matières

Cadre juridique ..... II - 7739

Antécédents du litige ..... II - 7748

Procédure et conclusions des parties ..... II - 7750

Sur la demande d'annulation ..... II - 7752

1. Sur la recevabilité ..... II - 7752

Arguments des parties ..... II - 7752

Appréciation du Tribunal ..... II - 7755

2. Sur le fond ..... II - 7758

Sur la motivation de la décision attaquée ..... II - 7759

Arguments des parties ..... II - 7759

Appréciation du Tribunal ..... II - 7759

Sur le deuxième moyen, tiré d'une erreur de droit en ce que, dans la décision attaquée, la BCE a considéré, à tort, que les bases de données ne constituaient pas des documents au sens de l'article 3, sous a), de la décision 2004/258 ..... II - 7762

Arguments des parties ..... II - 7762

Appréciation du Tribunal ..... II - 7770

— La notion de base de données ..... II - 7770

— Analyse de la définition du terme « document », figurant à l'article 3, sous a), de la décision 2004/258 ..... II - 7772

— Objet de la demande d'accès du requérant ..... II - 7774

— La qualification de l'ensemble des données contenues dans une base de données de document au sens de l'article 3, sous a), de la décision 2004/258 ..... II - 7776

— Les difficultés pratiques alléguées d'un droit d'accès aux bases de données d'une institution ..... II - 7781

— Les arguments tirés des travaux préparatoires du règlement nº 1049/2001 et des autres documents invoqués par les parties ..... II - 7792

— Conclusions ..... II - 7793

3. Sur la demande en indemnité ..... II - 7800

Arguments des parties ..... II - 7800

Appréciation du Tribunal ..... II - 7801

Sur les dépens ..... II - 7804