ARRÊT DE LA COUR

20 mai 2003 *

Dans les affaires jointes C-465/00, C-138/01 et C-139/01,

ayant pour objet trois demandes adressées à la Cour, en application de l'article 234 CE, respectivement par le Verfassungsgerichtshof (C-465/00) et par l'Oberster Gerichtshof (C-138/01 et C-139/01) (Autriche) et tendant à obtenir, dans les litiges pendants devant ces juridictions entre

Rechnungshof (C-465/00)

et

Österreichischer Rundfunk,

Wirtschaftskammer Steiermark,

Marktgemeinde Kaltenleutgeben,

Land Niederösterreich,

Österreichische Nationalbank,

* Langue de procédure: l'allemand.

Stadt Wiener Neustadt,

Austrian Airlines, Österreichische Luftverkehrs-AG,

et entre

Christa Neukomm (C-138/01),

Joseph Lauermann (C-139/01)

et

Österreichischer Rundfunk,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (JO L 281, p. 31),

LA COUR,

composée de M. G. C. Rodríguez Iglesias, président, MM. J.-P. Puissochet, M. Wathelet (rapporteur) et R. Schintgen, présidents de chambre, MM. C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, P. Jann et V. Skouris, M^mes^ F. Macken et N. Colneric, MM. S. von Bahr et J. N. Cunha Rodrigues, juges,

avocat général: M. A. Tizzano,
greffier: M^me^ M.-F. Contet, administrateur principal,

considérant les observations écrites présentées:

— pour le Rechnungshof, par M. F. Fiedler, en qualité d'agent (C-465/00),

— pour l'Österreichischer Rundfunk, par M^e^ P. Zöchbauer, Rechtsanwalt (C-465/00),

— pour la Wirtschaftskammer Steiermark, par MM. P. Mühlbacher et B. Rupp, en qualité d'agents (C-465/00),

— pour la Marktgemeinde Kaltenleutgeben, par M^e^ F. Nistelberger, Rechtsanwalt (C-465/00),

— pour le Land Niederösterreich, par MM. E. Pröll, C. Kleiser et L. Staudigl, en qualité d'agents (C-465/00),

— pour l'Österreichische Nationalbank, par M. K. Liebscher et M^me^ G. Tumpel-Gugerell, en qualité d'agents (C-465/00),

— pour Stadt Wiener Neustadt, par M. H. Linhart, en qualité d'agent (C-465/00),

— pour Austrian Airlines, Österreichische Luftverkehrs-AG, par M^e H. Jarolim, Rechtsanwalt (C-465/00),

— pour le gouvernement autrichien, par M. H. Dossi, en qualité d'agent (C-465/00, C-138/01 et C-139/01),

— pour le gouvernement danois, par M. J. Molde, en qualité d'agent (C-465/00),

— pour le gouvernement italien, par M. U. Leanza, en qualité d'agent, assisté de M. D. Del Gaizo, avvocato dello Stato (C-465/00), et de M. O. Fiumara, avvocato generale dello Stato (C-138/01 et C-139/01),

— pour le gouvernement néerlandais, par M^me H. G. Sevenster, en qualité d'agent (C-465/00, C-138/01 et C-139/01),

— pour le gouvernement finlandais, par M^me E. Bygglin, en qualité d'agent (C-465/00),

— pour le gouvernement suédois, par M. A. Kruse, en qualité d'agent (C-465/00, C-138/01 et C-139/01),

— pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M^me^ R. Magrill, en qualité d'agent, assistée de M. J. Coppel, barrister (C-465/00, C-138/01 et C-139/01),

— pour la Commission des Communautés européennes, par MM. U. Wölker et X. Lewis, en qualité d'agents (C-465/00, C-138/01 et C-139/01),

vu les rapports d'audience,

ayant entendu les observations orales de la Marktgemeinde Kaltenleutgeben, représentée par M^e^ F. Nistelberger, du Land Niederösterreich, représenté par M. C. Kleiser, de l'Österreichische Nationalbank, représentée par M^e^ B. Gruber, Rechtsanwalt, d'Austrian Airlines, Österreichische Luftverkehrs-AG, représentée par M^e^ H. Jarolim, du gouvernement autrichien, représenté par M. W. Okresek, en qualité d'agent, du gouvernement italien, représenté par M. M. Fiorilli, avvocato dello Stato, du gouvernement néerlandais, représenté par M^me^ J. van Bakel, en qualité d'agent, du gouvernement finlandais, représenté par M^me^ T. Pynnä, en qualité d'agent, du gouvernement suédois, représenté par M. A. Kruse et M^me^ B. Hernqvist, en qualité d'agent, et de la Commission, représentée par MM. U. Wölker et C. Docksey, en qualité d'agent, à l'audience du 18 juin 2002,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 14 novembre 2002,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnances des 12 décembre 2000, 28 et 14 février 2001, parvenues à la Cour le 28 décembre 2000, pour la première, et le 27 mars 2001, pour les deux ordonnances suivantes, le Verfassungsgerichtshof (C-465/00) et l'Oberster Gerichtshof (C-138/01 et C-139/01) ont posé, en vertu de l'article 234 CE, chacun deux questions préjudicielles, formulées en des termes en substance identiques, sur l'interprétation de la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (JO L 281, p. 31).

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre de litiges opposant, d'une part, le Rechnungshof (Cour des comptes) à un grand nombre d'organismes relevant de son contrôle et, d'autre part, M[me] Neukomm et M. Lauermann à leur employeur, l'Österreichischer Rundfunk (ci-après l'«ÖRF»), une station de radiodiffusion de droit public, à propos de l'obligation pour les entités publiques soumises au contrôle du Rechnungshof de communiquer à ce dernier les traitements et pensions dépassant un certain niveau, versés par elles à leurs salariés et aux pensionnés, ainsi que le nom des bénéficiaires, en vue de l'établissement d'un rapport annuel à transmettre au Nationalrat (Conseil national), au Bundesrat ainsi qu'aux Landtagen (parlements des Länder) et mis à la disposition du grand public (ci-après le «rapport»).

Le cadre juridique

Les dispositions nationales

3 Aux termes de l'article 8 du Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre (loi constitutionnelle fédérale sur la limitation du traitement des fonctionnaires, BGBl. I 1997/64, telle que modifiée, ci-après le «BezBegrBVG»):

«1) Les entités juridiques soumises au contrôle du Rechnungshof sont tenues de lui communiquer, dans les trois premiers mois de l'année, une année civile sur deux, les traitements ou les pensions de retraite des personnes qui, tout au moins au cours de l'une des deux années civiles précédentes, ont perçu des traitements ou des pensions de retraite qui étaient annuellement supérieurs à 14 fois 80 % du montant de base mensuel visé à l'article 1er [soit 14 fois 5 887,87 euros en 2000]. Les entités juridiques sont également tenues d'indiquer les traitements et les pensions de retraite des personnes qui perçoivent un autre traitement ou une autre pension de retraite d'une entité juridique soumise au contrôle du Rechnungshof. Les personnes qui reçoivent un traitement ou une pension de retraite de deux ou plusieurs entités juridiques soumises au contrôle du Rechnungshof doivent en faire part à celles-ci. Si cette obligation d'information n'est pas respectée par ces entités juridiques, le Rechnungshof doit contrôler les documents concernés et élaborer son rapport sur cette base.

2) Pour l'application du paragraphe 1, il y a également lieu de tenir compte des prestations sociales et en nature, à condition qu'elles ne soient pas des prestations d'assurance maladie ou d'accident ou des prestations reposant sur des réglementations comparables des Länder. Si plusieurs traitements ou pensions de retraite sont versés par des entités juridiques soumises au contrôle du Rechnungshof, ils doivent être additionnés.

3) Le Rechnungshof est tenu de rassembler ces informations dans un rapport — en séparant les valeurs annuelles. Le rapport doit recenser toutes les personnes dont les traitements annuels et les pensions de retraite versés par des entités juridiques soumises au contrôle du Rechnungshof excèdent le montant total mentionné au paragraphe 1. Le rapport doit être transmis au Nationalrat, au Bundesrat et aux Landtagen.»

4 Il ressort des ordonnances de renvoi que, à la lumière des travaux préparatoires du BezBegrBVG, la doctrine déduit de cette dernière disposition que le rapport doit indiquer le nom des personnes concernées et, en regard de celui-ci, le montant du revenu annuel perçu par ces dernières.

5 Le Verfassungsgerichtshof relève que, conformément aux intentions du législateur, le rapport doit être mis à la disposition d'un vaste public pour assurer une «large information» de celui-ci. Par cette information, une pression s'exercerait sur les entités juridiques concernées pour qu'elles maintiennent les salaires à un niveau peu élevé afin que les deniers publics soient utilisés de manière parcimonieuse, économe et efficace.

6 Les entités soumises au contrôle comptable du Rechnungshof sont l'État fédéral, les Länder, les grandes communes et également — en cas de demande motivée du gouvernement d'un Land — les communes de moins de 20 000 habitants, les associations de communes, les organismes d'assurance sociale, les organismes représentatifs professionnels légaux, ÖRF, les établissements, fonds et fondations gérés par des organes de l'État fédéral ou des Länder ou par les personnes qui en ont été chargées par ceux-ci, ainsi que les entreprises gérées par l'État fédéral, par un Land ou une commune, ou dans lesquelles ces derniers détiennent (à eux seuls ou en commun avec d'autres entités juridiques soumises au contrôle du Rechnungshof) une participation d'au moins 50 %, conformément au droit des sociétés, ou qu'ils contrôlent d'une autre manière.

La réglementation communautaire

7 Il ressort des cinquième à neuvième considérants de la directive 95/46 que celle-ci a été adoptée sur la base de l'article 100 A du traité CE (devenu, après modification, article 95 CE) en vue de favoriser la libre circulation des données à caractère personnel grâce à l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données.

8 Aux termes de l'article 1er de la directive 95/46:

«1. Les États membres assurent, conformément à la présente directive, la protection des libertés et droits fondamentaux des personnes physiques, notamment de leur vie privée, à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

2. Les États membres ne peuvent restreindre ni interdire la libre circulation des données à caractère personnel entre États membres pour des raisons relatives à la protection assurée en vertu du paragraphe 1.»

9 À cet égard, les deuxième et troisième considérants de la directive 95/46 sont libellés comme suit:

«(2) considérant que les systèmes de traitement de données sont au service de l'homme; qu'ils doivent, quelle que soit la nationalité ou la résidence des personnes physiques, respecter les libertés et droits fondamentaux de ces

personnes, notamment la vie privée, et contribuer au progrès économique et social, au développement des échanges ainsi qu'au bien-être des individus;

(3) considérant que l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur dans lequel, conformément à l'article [14 CE], la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée, nécessitent non seulement que des données à caractère personnel puissent circuler librement d'un État membre à l'autre, mais également que les droits fondamentaux des personnes soient sauvegardés».

10 Le dixième considérant de ladite directive ajoute:

«considérant que l'objet des législations nationales relatives au traitement des données à caractère personnel est d'assurer le respect des droits et libertés fondamentaux, notamment du droit à la vie privée reconnu également dans l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et dans les principes généraux du droit communautaire; [...]»

11 En vertu de l'article 6, paragraphe 1, de la directive 95/46, les données à caractère personnel [c'est-à-dire, selon l'article 2, sous a), de celle-ci, «toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable»] doivent être:

«a) traitées loyalement et licitement;

b) collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités [...]

c) adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées et pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement;

[...]»

12 Par «traitement de données à caractère personnel», l'article 2, sous b), de la directive 95/46 entend:

«toute opération ou ensemble d'opérations effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés et appliquées à des données à caractère personnel, telles que la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, ainsi que le verrouillage, l'effacement ou la destruction».

13 Aux termes de l'article 7 de la directive 95/46, le traitement des données à caractère personnel ne peut être effectué que si l'une des six conditions qu'il énonce est remplie, et notamment si:

«c) il est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis;

[...]

e) il est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique, dont est investi le responsable du traitement [...] auquel les données sont communiquées.»

14 Selon son soixante-douzième considérant, ladite directive permet de prendre en compte, dans la mise en œuvre des règles qu'elle pose, le principe du droit d'accès du public aux documents administratifs.

15 S'agissant du champ d'application de la directive 95/46, l'article 3, paragraphe 1, de celle-ci prévoit qu'elle s'applique au traitement des données à caractère personnel, automatisé en tout ou en partie, ainsi qu'au traitement non automatisé des données à caractère personnel contenues ou appelées à figurer dans un fichier. Toutefois, selon le paragraphe 2 de la même disposition, ladite directive «ne s'applique pas au traitement de données à caractère personnel:

— mis en œuvre pour l'exercice d'activités qui ne relèvent pas du champ d'application du droit communautaire, telles que celles prévues aux titres V et VI du traité sur l'Union européenne, et, en tout état de cause, aux traitements ayant pour objet la sécurité publique, la défense, la sûreté de l'État (y compris le bien-être économique de l'État lorsque ces traitements sont liés à des questions de sûreté de l'État) et les activités de l'État relatives à des domaines du droit pénal,

— effectué par une personne physique pour l'exercice d'activités exclusivement personnelles ou domestiques».

16 En outre, l'article 13 de la directive 95/46 autorise les États membres à déroger à certaines dispositions de celle-ci et, notamment, à son article 6, paragraphe 1, si cela est nécessaire pour sauvegarder, entre autres, «un intérêt économique ou financier important d'un État membre ou de l'Union européenne, y compris dans les domaines monétaire, budgétaire et fiscal» [article 13, paragraphe 1, sous e)] ou «une mission de contrôle, d'inspection ou de réglementation relevant, même à titre occasionnel, de l'exercice de l'autorité publique», dans des cas particuliers au nombre desquels figure celui visé sous e), qui vient d'être évoqué [article 13, paragraphe 1, sous f)].

Les litiges au principal et les questions préjudicielles

Affaire C-465/00

17 Des divergences de vues quant à l'interprétation de l'article 8 du BezBegrBVG ont surgi entre le Rechnungshof et un grand nombre d'organismes relevant de son contrôle à propos de traitements et de pensions versés en 1998 et en 1999.

18 Ainsi, les défendeurs au principal, au nombre desquels figurent des collectivités territoriales (un Land et deux communes), des entreprises publiques, dont certaines sont en concurrence avec d'autres entreprises nationales ou étrangères non soumises au contrôle du Rechnungshof, ainsi qu'un organisme professionnel représentatif légal (la Wirtschaftskammer Steiermark), n'ont pas communiqué les données relatives aux revenus des personnels concernés, ou les ont communiquées, à des degrés divers, de façon anonyme. Ils ont refusé l'accès aux documents pertinents ou l'ont soumis à des conditions que le Rechnungshof n'a pas acceptées. C'est pourquoi celui-ci a saisi le Verfassungsgerichtshof, en application de l'article 126, sous a), du Bundes- Verfassungsgesetz (loi constitutionnelle fédérale), qui attribue compétence à cette juridiction pour statuer sur les «divergences d'opinions concernant l'interprétation des dispositions légales qui régissent la compétence du Rechnungshof».

19 Le Rechnungshof déduit de l'article 8 du BezBegrBVG l'obligation de recenser dans le rapport le nom des personnes concernées en indiquant leurs revenus annuels. Les défendeurs au principal sont d'un avis différent et ne s'estiment pas tenus de communiquer des données à caractère personnel relatives auxdits revenus, telles que les noms ou fonctions des personnes concernées, avec l'indication des traitements perçus par ces dernières. Ils s'appuient principalement sur la directive 95/46, sur l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la «CEDH»), garantissant la protection de la vie privée, et sur l'argument selon lequel l'obligation de publicité crée un obstacle à la mobilité des travailleurs, contraire à l'article 39 CE.

20 Le Verfassungsgerichtshof se demande en substance si l'article 8 du BezBegrBVG, tel qu'interprété par le Rechnungshof, est compatible avec le droit communautaire, afin de lui donner, le cas échéant, une interprétation conforme à celui-ci ou de le déclarer (partiellement) inapplicable.

21 La juridiction de renvoi souligne, à cet égard, la nécessité d'interpréter les dispositions de la directive 95/46, en particulier ses articles 6, paragraphe 1, sous b) et c), et 7, sous c) et e), à la lumière de l'article 8 de la CEDH. Selon elle, une large information du public, telle qu'envisagée par le législateur national en ce qui concerne les revenus de salariés d'entités juridiques soumises au contrôle du Rechnungshof dont le traitement annuel excède un certain seuil (à savoir, en 1999, 1 127 486 ATS et, en 1998, 1 120 000 ATS), doit être considérée comme une ingérence dans la vie privée, qui ne peut être justifiée, en vertu de l'article 8, paragraphe 2, de la CEDH, que si cette information concourt au bien-être économique du pays. Il serait, en effet, exclu de justifier l'ingérence dans les droits fondamentaux par l'existence d'un simple «intérêt du public à être informé». À cet égard, le Verfassungsgerichtshof doute que la divulgation, au moyen du rapport, de données sur les revenus à caractère personnel favorise le «bien-être économique du pays». Elle constituerait en tout cas une ingérence disproportionnée dans la vie privée. Le contrôle comptable exercé par le Rechnungshof serait incontestablement suffisant pour garantir la bonne utilisation des fonds publics.

22 La juridiction de renvoi se demande également si la portée du droit communautaire varie en fonction de la nature de l'entité juridique tenue de contribuer à la divulgation des revenus individuels de certains de ses salariés.

23 C'est dans ces conditions que le Verfassungsgerichtshof a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les deux questions préjudicielles suivantes:

«1) Les dispositions du droit communautaire, en particulier celles sur la protection des données, doivent-elles être interprétées en ce sens qu'elles s'opposent à une réglementation nationale qui oblige un organe étatique à collecter et à communiquer des données sur des revenus aux fins de la publication des noms et des revenus des salariés:

a) d'une collectivité territoriale,

b) d'une station publique de radiodiffusion,

c) d'une banque centrale nationale,

d) d'un organisme représentatif légal,

e) d'une entreprise gérée à des fins lucratives, partiellement contrôlée par l'État?

2) Si la Cour répond par l'affirmative, du moins partiellement, à la question posée:

Les dispositions qui s'opposent à une réglementation nationale telle que décrite ci-dessus sont-elles directement applicables, en ce sens qu'elles peuvent être invoquées par les personnes tenues de procéder à la divulgation en cause pour empêcher l'application des règles nationales contraires?»

Affaires C-138/01 et C-139/01

24 M^me^ Neukomm et M. Lauermann, qui sont des salariés de l'ÖRF, entité soumise au contrôle du Rechnungshof, ont saisi les juridictions autrichiennes d'une demande en référé visant à empêcher l'ÖRF de réserver une suite favorable à la demande de communication de données du Rechnungshof.

25 La demande en référé a été rejetée en première instance. L'Arbeits- und Sozialgericht Wien (Autriche) (C-138/01), faisant une distinction entre la transmission des données au Rechnungshof et leur insertion dans le rapport, a estimé que ce dernier ne peut être qu'anonyme, alors que la simple transmission des données au Rechnungshof, même nominative, ne méconnaît ni l'article 8 de la CEDH ni la directive 95/46. En revanche, le Landesgericht St. Pölten (Autriche) (C-139/01) a jugé que l'insertion de données nominatives dans le rapport est légale, l'anonymat ne permettant pas au Rechnungshof d'exercer un contrôle suffisant.

26 L'Oberlandesgericht Wien (Autriche) a confirmé, en appel, le rejet de la demande de mesures provisoires par les juridictions de première instance. Tout en faisant valoir, dans le cadre de l'affaire C-138/01, que, en communiquant les données en

cause, l'employeur ne fait qu'exécuter une tâche qui lui est confiée par la loi et que le traitement ultérieur de celles-ci par le Rechnungshof n'est pas effectué sous le contrôle de l'employeur, cette juridiction a souligné, dans le cadre de l'affaire C-139/01, la conformité de l'article 8 du BezBegrBVG avec les droits fondamentaux et la directive 95/46, même dans le cas d'une liste nominative des personnes concernées.

27 M^me^ Neukomm et M. Lauermann ont introduit un recours en «Revision» devant l'Oberster Gerichtshof.

28 La juridiction de renvoi se réfère à la demande préjudicielle introduite dans l'affaire C-465/00 et, faisant siennes les interrogations du Verfassungsgerichtshof, a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les deux questions préjudicielles suivantes, lesquelles sont formulées en des termes identiques dans les affaires C-138/01 et C-139/01:

«1) Les dispositions du droit communautaire, en particulier celles sur la protection des données [articles combinés 1^er^, 2, 6, 7 et 22 de la directive 95/46/CE, 6 (ex-article F) TUE et 8 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales] doivent-elles être interprétées en ce sens qu'elles s'opposent à une réglementation nationale qui oblige une station publique de radiodiffusion, en sa qualité d'entité juridique, à communiquer des données sur les revenus de ses salariés et un organe étatique à collecter et à communiquer ces données aux fins de la publication des noms et des revenus de ces salariés?

2) Si la Cour répond par l'affirmative à la question posée: les dispositions qui s'opposent à une réglementation nationale telle que décrite ci-dessus sont-elles directement applicables, en ce sens qu'elles peuvent être invoquées par

l'organisme tenu de procéder à la divulgation en cause pour empêcher l'application des règles nationales contraires et que, par conséquent, cet organisme ne peut pas se prévaloir d'une obligation légale nationale à l'encontre des salariés concernés par cette divulgation?»

29 Par ordonnance du président de la Cour du 17 mai 2001, les affaires C-138/01 et C-139/01 ont été jointes aux fins de la procédure écrite, de la procédure orale et de l'arrêt. Il y a lieu également de joindre aux fins de l'arrêt l'affaire C-465/00 et les affaires C-138/01 et C-139/01.

30 Il convient de constater que les questions posées respectivement par le Verfassungsgerichtshof et par l'Oberster Gerichtshof sont en substance identiques de sorte qu'il convient de les examiner conjointement.

Sur l'applicabilité de la directive 95/46

31 La réponse aux questions posées présuppose que la directive 95/46 est applicable aux affaires au principal. Or, cette applicabilité est contestée devant la Cour. Il importe de trancher cette question à titre liminaire.

Observations soumises à la Cour

32 Les défendeurs au principal dans l'affaire C-465/00 estiment en substance que l'activité de contrôle du Rechnungshof relève du champ d'application du droit communautaire et donc de la directive 95/46. En particulier, en portant sur les

rémunérations perçues par les salariés des entités concernées, cette activité toucherait des aspects couverts par des dispositions communautaires en matière sociale, telles que les articles 136 CE, 137 CE et 141 CE, la directive 76/207/CEE du Conseil, du 9 février 1976, relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail (JO L 39, p. 40), ainsi que le règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, dans sa version modifiée et mise à jour par le règlement (CE) n° 118/97 du Conseil, du 2 décembre 1996 (JO 1997, L 28, p. 1).

33 En outre, lesdits défendeurs font valoir que le contrôle du Rechnungshof, d'une part, affecte la possibilité pour les salariés des entités concernées de chercher un emploi dans un autre État membre, en raison de la publicité attachée à leurs salaires qui limiterait leur pouvoir de négociation avec les sociétés étrangères et, d'autre part, dissuade les ressortissants des autres États membres de rechercher un emploi auprès des entités soumises audit contrôle.

34 Austrian Airlines, Österreichische Luftverkehrs-AG, précise que l'atteinte à la libre circulation des travailleurs serait particulièrement grave dans son cas, dès lors qu'elle est en concurrence avec des compagnies d'autres États membres, qui ne sont pas soumises à un tel contrôle.

35 Le Rechnungshof, les gouvernements autrichien et italien, ainsi que la Commission dans une certaine mesure, estiment, en revanche, que la directive 95/46 n'est pas applicable dans les affaires au principal.

36 Selon le Rechnungshof ainsi que les gouvernements autrichien et italien, l'activité de contrôle visée à l'article 8 du BezBegrBVG, qui poursuit des finalités d'intérêt général en matière de comptabilité publique, ne relèverait pas du champ d'application du droit communautaire.

37 Après avoir constaté que la directive, adoptée sur le fondement de l'article 100 A du traité, a pour objectif la réalisation du marché intérieur, dans le cadre duquel s'inscrirait la protection du droit à la vie privée, le Rechnungshof ainsi que les gouvernements autrichien et italien font valoir que le contrôle en question n'est pas de nature à entraver la libre circulation des travailleurs, dès lors qu'il n'empêche nullement les salariés des entités concernées d'aller travailler dans un autre État membre ni ceux d'autres États membres de travailler pour le compte de ces entités. En tout état de cause, le lien entre l'activité de contrôle et la mobilité des travailleurs, à supposer même que ces derniers cherchent à éviter de travailler pour une entreprise soumise au contrôle du Rechnungshof en raison de la publicité attachée aux salaires perçus, serait trop aléatoire et indirect pour constituer une atteinte à la libre circulation et permettre, à ce titre, un rattachement avec le droit communautaire.

38 La Commission soutient une position similaire. Lors de l'audience, elle a néanmoins estimé que l'opération de collecte des données par les entités soumises au contrôle du Rechnungshof, en vue de leur communication à ce dernier et de leur insertion dans le rapport, relève en elle-même du champ d'application de la directive 95/46. En effet, cette collecte servirait non seulement à l'activité de contrôle comptable, mais également et au premier chef au paiement des salaires, lequel constituerait une activité relevant du droit communautaire eu égard à l'existence de plusieurs dispositions d'ordre social du traité qui sont pertinentes en la matière, tel l'article 141 CE, et en raison de l'incidence éventuelle de cette activité sur la libre circulation des travailleurs.

Appréciation de la Cour

39 Il convient de rappeler que la directive 95/46, adoptée en vertu de l'article 100 A du traité, vise à assurer la libre circulation entre États membres des données à caractère personnel par l'harmonisation des règles nationales protégeant les personnes physiques à l'égard du traitement de telles données. En effet, l'article 1er de ladite directive, qui définit l'objet de celle-ci, dispose, à son paragraphe 2, que

les États membres ne peuvent restreindre ni interdire la libre circulation des données à caractère personnel entre États membres pour des raisons relatives à la protection des libertés et droits fondamentaux des personnes physiques, notamment de leur vie privée, à l'égard du traitement de ces données.

40 Puisque toute donnée à caractère personnel est susceptible de circuler entre les États membres, la directive 95/46 impose en principe le respect des règles de protection de telles données à l'égard de tout traitement de ces dernières tel que défini à son article 3.

41 Il convient d'ajouter que le recours à la base juridique de l'article 100 A du traité ne présuppose pas l'existence d'un lien effectif avec la libre circulation entre États membres dans chacune des situations visées par l'acte fondé sur une telle base. En effet, ainsi que la Cour l'a déjà constaté [voir arrêts du 5 octobre 2000, Allemagne/Parlement et Conseil, C-376/98, Rec. p. I-8419, point 85, et du 10 décembre 2002, British American Tobacco (Investments) et Imperial Tobacco, C-491/01, Rec. p. I-11453, point 60], ce qui importe, pour justifier le recours à la base juridique de l'article 100 A du traité, c'est que l'acte adopté sur ce fondement ait effectivement pour objet l'amélioration des conditions de l'établissement et du fonctionnement du marché intérieur. Or, en l'occurrence, cette caractéristique fondamentale n'a jamais été contestée devant la Cour, s'agissant des dispositions de la directive 95/46, en particulier celles au regard desquelles la juridiction de renvoi s'interroge sur la compatibilité de la réglementation nationale en cause avec le droit communautaire.

42 Dans ces conditions, l'applicabilité de la directive 95/46 ne saurait dépendre de la question de savoir si les situations concrètes en cause dans les affaires au principal comportent un lien suffisant avec l'exercice des libertés fondamentales garanties par le traité et, en particulier dans lesdites affaires, avec la libre circulation des travailleurs. En effet, une interprétation contraire risquerait de rendre les limites du domaine d'application de ladite directive particulièrement incertaines et aléatoires, ce qui serait contraire à l'objectif essentiel de celle-ci, qui est de rapprocher les dispositions législatives, réglementaires et administratives des

États membres afin d'éliminer les obstacles au fonctionnement du marché intérieur découlant précisément des disparités entre les législations nationales.

43 En outre, l'applicabilité de la directive 95/46 à des situations qui ne comportent pas de lien direct avec l'exercice des libertés fondamentales de circulation garanties par le traité est confirmée par le libellé de l'article 3, paragraphe 1, de cette directive, qui définit le champ d'application de celle-ci de manière très large, en ne faisant pas dépendre l'application des règles de protection de la question de savoir si le traitement comporte un lien effectif avec la libre circulation entre États membres. La même confirmation est donnée par les exceptions contenues au paragraphe 2 du même article, en particulier celles ayant trait au traitement de données à caractère personnel «mis en œuvre pour l'exercice d'activités [...] prévues aux titres V et VI du traité sur l'Union européenne» ou encore pour «l'exercice d'activités exclusivement personnelles ou domestiques». En effet, ces dérogations ne seraient, à tout le moins, pas libellées de cette manière si ladite directive était exclusivement applicable à des situations comportant un lien suffisant avec l'exercice des libertés de circulation.

44 La même observation peut être faite à propos des exceptions contenues à l'article 8, paragraphe 2, de la directive 95/46, lesquelles concernent le traitement de catégories particulières de données, et notamment celles prévues à cette même disposition, sous d), qui vise le traitement effectué «par une fondation, une association ou tout autre organisme à but non lucratif et à finalité politique, philosophique, religieuse ou syndicale».

45 Enfin, il y a lieu de souligner que le traitement des données à caractère personnel en cause au principal ne relève pas de l'exception visée à l'article 3, paragraphe 2, premier tiret, de la directive 95/46. En effet, ce traitement ne concerne pas l'exercice d'activités qui ne relèvent pas du champ d'application du droit communautaire, telles que celles prévues aux titres V et VI du traité sur l'Union européenne. Il ne s'agit pas non plus d'un traitement ayant pour objet la sécurité publique, la défense, la sûreté de l'État et les activités de l'État relatives à des domaines du droit pénal.

46 Les finalités énoncées aux articles 7, sous c), et e), et 13, sous e) et f), de la directive 95/46 témoignent d'ailleurs de la vocation de celle-ci à couvrir des traitements de données tels que ceux en cause dans les affaires au principal.

47 Il y a donc lieu de considérer que la directive 95/46 est applicable au traitement des données à caractère personnel prévu par une réglementation telle que celle en cause dans les affaires au principal.

Sur la première question

48 Par leur première question, les juridictions de renvoi demandent en substance si la directive 95/46 doit être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à une réglementation nationale telle que celle en cause dans les affaires au principal, qui oblige un organe de contrôle étatique à collecter et à communiquer aux fins de publication des données concernant les revenus de personnes employées par des entités qui sont soumises à ce contrôle dès lors que ces revenus excèdent un certain plafond.

Observations soumises à la Cour

49 Le gouvernement danois estime que la directive 95/46 ne régit pas, à proprement parler, le droit des tiers d'accéder, à leur demande, aux documents. En particulier l'article 12 de cette directive ne viserait que le droit pour toute personne d'obtenir des informations la concernant. Selon ce gouvernement, la protection des informations à caractère personnel, qui apparaissent comme non sensibles, doit céder devant le principe de transparence qui occupe une place essentielle dans l'ordre juridique communautaire. Le gouvernement danois, tout comme le

gouvernement suédois, observe, à cet égard, que, selon le soixante-douzième considérant de ladite directive, il est permis de prendre en compte, dans la mise en œuvre de celle-ci, le principe du droit d'accès du public aux documents administratifs.

50 Le Rechnungshof, les gouvernements autrichien, italien, néerlandais, finlandais et suédois, ainsi que la Commission, estiment que les dispositions nationales en cause dans les affaires au principal sont compatibles avec la directive 95/46, en raison, de manière générale, du large pouvoir d'appréciation dont disposeraient les États membres dans la mise en œuvre de celle-ci, en particulier lorsqu'il s'agit de poursuivre une mission d'intérêt public, prévue par la loi, sous le couvert des articles 6, sous b) et c), et 7, sous c) ou e), de cette directive. Sont invoqués, à cet égard, tant les principes de transparence et de bonne gestion des ressources publiques que la prévention des abus.

51 Ces objectifs d'intérêt général pourraient valablement justifier une ingérence dans la vie privée, garantie par l'article 8, paragraphe 2, de la CEDH, dès lors qu'elle est prévue par la loi, qu'elle est nécessaire dans une société démocratique à la poursuite de buts légitimes et qu'elle n'est pas disproportionnée eu égard à l'objectif poursuivi.

52 Le gouvernement autrichien relève, en particulier, que, dans le cadre du contrôle de proportionnalité, il convient de prendre en considération la mesure dans laquelle les données affectent la vie privée. Aussi, des données qui touchent à l'intimité de la personne, à la santé, à la vie familiale ou à la sexualité doivent-elles être plus fortement protégées que des données relatives aux revenus et aux impôts qui, si elles revêtent également un caractère personnel, ne concernent que dans une moindre mesure l'identité de la personne et sont par là même moins sensibles (voir, en ce sens, Cour eur. D. H., arrêt Fressoz et Roire c. France du 21 janvier 1999, *Recueil des arrêts et décisions* 1999-I, § 65).

53 Le gouvernement finlandais estime également que la protection de la vie privée n'est pas absolue. Ainsi, les données concernant une personne qui agit dans le cadre de ses fonctions ou des missions publiques y afférentes ne relèveraient-elles pas de la protection de la vie privée.

54 Le gouvernement italien fait valoir que des données telles que celles en cause dans les affaires au principal sont déjà par elles-mêmes publiques dans la majorité des États membres, puisqu'elles ressortent de grilles de salaires ou de fourchettes de rémunérations établies par la loi, le règlement ou les conventions collectives. Dans ces conditions, il ne serait pas contraire au principe de proportionnalité de prévoir leur diffusion en précisant également l'identité des différentes personnes percevant les revenus dont il s'agit. Cette diffusion visant ainsi à rendre plus claire une situation qui ressort déjà de données à la disposition de la collectivité nationale constituerait la mesure minimale permettant d'assurer la réalisation des objectifs de transparence et de bonne administration.

55 Le gouvernement néerlandais ajoute cependant que les juridictions de renvoi devraient vérifier, pour chaque entité publique concernée, si l'objectif d'intérêt général peut être réalisé en traitant les données à caractère personnel d'une manière moins attentatoire à la vie privée des personnes concernées.

56 Le gouvernement du Royaume-Uni, pour sa part, soutient que, pour répondre à la première question, sont dépourvues de pertinence les dispositions de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, proclamée à Nice le 18 décembre 2000 (JO C 364, p. 1), charte à laquelle le Verfassungsgerichtshof a brièvement fait référence.

57 Dans les affaires C-138/01 et C-139/01, la Commission se demande si, dans le cadre de l'examen de proportionnalité effectué en vertu de l'article 6, paragraphe 1, sous b), de la directive 95/46, il ne suffirait pas, pour atteindre l'objectif

poursuivi par le BezBegrBVG, de transmettre les données sous une forme anonyme, par exemple en indiquant la fonction de la personne concernée plutôt que son nom. Même en admettant que le Rechnungshof ait besoin de données nominatives pour effectuer un contrôle plus précis, elle se demande si l'insertion de ces données dans le rapport, avec indication du nom de l'intéressé, est vraiment indispensable à l'exercice de ce contrôle, d'autant que ledit rapport n'est pas uniquement présenté aux assemblées parlementaires, mais doit être également largement diffusé.

58 Par ailleurs, la Commission rappelle que, en vertu de l'article 13 de la directive 95/46, les États membres peuvent notamment déroger à l'article 6, paragraphe 1, sous b), de celle-ci afin de sauvegarder plusieurs objectifs d'intérêt général et, en particulier un «intérêt économique ou financier important d'un État membre» [article 13, paragraphe 1, sous e)]. Toutefois, selon la Commission, les mesures dérogatoires doivent également être conformes au principe de proportionnalité, ce qui appelle les mêmes considérations que celles formulées dans le point précédent à propos de l'article 6, paragraphe 1, sous b), de ladite directive.

59 Les défendeurs au principal dans l'affaire C-465/00 estiment, dans l'ensemble, que la réglementation nationale en cause est incompatible avec l'article 6, paragraphe 1, sous b) et c), de la directive 95/46 et ne saurait être légitimée au titre de l'article 7, sous c) ou e), de celle-ci, car elle constituerait une ingérence non justifiée au regard de l'article 8, paragraphe 2, de la CEDH et serait, en tout état de cause, disproportionnée. Le contrôle comptable exercé par le Rechnungshof serait suffisant pour garantir l'utilisation parcimonieuse des fonds publics.

60 Plus particulièrement, il ne serait pas établi que la publication du nom et du montant des revenus de toutes les personnes employées par les entités publiques lorsque ce montant excède un certain plafond constitue une mesure visant au bien-être économique du pays. L'objectif du pouvoir constituant aurait été d'exercer une pression sur les entités considérées pour qu'elles maintiennent les salaires à un niveau peu élevé. Lesdits défendeurs soutiennent également que cette mesure vise, en l'occurrence, des personnes qui ne sont pas, pour la plupart, des personnalités publiques.

61 Par ailleurs, quand bien même l'établissement par le Rechnungshof d'un rapport contenant des données à caractère personnel sur les revenus et destiné au débat public serait considéré comme une ingérence dans la vie privée justifiée en vertu de l'article 8, paragraphe 2, de la CEDH, le Land Niederösterreich et l'ÖRF estiment que cette mesure viole également l'article 14 de la CEDH. Des personnes percevant des revenus équivalents seraient, en effet, traitées inégalement, selon qu'elles sont ou non employées par une entité soumise au contrôle du Rechnungshof.

62 L'ÖRF souligne une autre inégalité de traitement injustifiée au regard de l'article 14 de la CEDH. En effet, parmi les salariés des entités soumises au contrôle du Rechnungshof, seuls ceux dont les revenus dépassent le seuil fixé à l'article 8 du BezBegrBVG devraient supporter une ingérence dans leur vie privée. Si le législateur attache une importance réelle au caractère raisonnable de la rémunération perçue par les agents de certaines entités juridiques, il serait alors nécessaire de publier les revenus de l'ensemble des personnes employées, indépendamment de leur montant.

63 Enfin, l'ÖRF, le Marktgemeinde Kaltenleutgeben et Austrian Airlines, Österreichische Luftverkehrs-AG, font valoir que la lettre de l'article 8 du BezBegrBVG se prête à une interprétation conforme au droit communautaire, selon laquelle les revenus en cause ne doivent être communiqués au Rechnungshof et recensés dans le rapport que de manière anonyme. Cette interprétation devrait prévaloir dès lors qu'elle serait de nature à résoudre la contradiction entre cette disposition et la directive 95/46.

Réponse de la Cour

64 Il convient de constater, à titre liminaire, que les données en cause dans les affaires au principal, qui concernent tant les revenus alloués par certaines entités que les bénéficiaires de ceux-ci, constituent des données à caractère personnel au

sens de l'article 2, sous a), de la directive 95/46, puisqu'il s'agit d'«informations concernant une personne physique identifiée ou identifiable». Leur enregistrement et leur utilisation par l'entité concernée, ainsi que leur transmission au Rechnungshof et leur insertion par ce dernier dans un rapport destiné à être communiqué à diverses instances politiques et largement diffusé, présentent le caractère d'un traitement de données à caractère personnel au sens de l'article 2, sous b), de ladite directive.

65 Or, aux termes de la directive 95/46, sous réserve des dérogations admises au titre de son article 13, tout traitement de données à caractère personnel doit être conforme, d'une part, aux «principes relatifs à la qualité des données», énoncés à l'article 6 de cette directive, et, d'autre part, à l'un des «principes relatifs à la légitimation des traitements de données», énumérés à l'article 7 de celle-ci.

66 Plus particulièrement, les données doivent être «collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes» [article 6, paragraphe 1, sous b), de la directive 95/46] ainsi qu'«adéquates, pertinentes et non excessives» au regard desdites finalités [article 6, paragraphe 1, sous c)]. En outre, selon l'article 7, sous c) et e), de la même directive, le traitement de données à caractère personnel est licite respectivement s'«il est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est tenu» ou s'«il est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique, dont est investi le responsable du traitement [...] auquel les données sont communiquées».

67 Toutefois, aux termes de l'article 13, sous e) et f), de ladite directive, les États membres peuvent déroger notamment à l'article 6, paragraphe 1, de celle-ci lorsque cela est nécessaire pour sauvegarder respectivement «un intérêt économique ou financier important d'un État membre ou de l'Union européenne, y compris dans les domaines monétaire, budgétaire et fiscal» ou «une mission de contrôle, d'inspection ou de réglementation relevant, même à titre occasionnel, de l'exercice de l'autorité publique», dans des cas particuliers au nombre desquels figure celui visé sous e), qui vient d'être évoqué.

68 Il y a lieu encore d'ajouter que les dispositions de la directive 95/46, en ce qu'elles régissent le traitement de données à caractère personnel susceptibles de porter atteinte aux libertés fondamentales et, en particulier, au droit à la vie privée, doivent nécessairement être interprétées à la lumière des droits fondamentaux qui, selon une jurisprudence constante, font partie intégrante des principes généraux du droit dont la Cour assure le respect (voir, notamment, arrêt du 6 mars 2001, Connolly/Commission, C-274/99 P, Rec. p. I-1611, point 37).

69 Ces principes ont été expressément repris à l'article 6, paragraphe 2, UE, aux termes duquel «[l']Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la [CEDH] et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire».

70 La directive 95/46 elle-même, tout en ayant pour objectif principal de garantir la libre circulation des données à caractère personnel, prévoit, à son article 1er, paragraphe 1, que «les États membres assurent [...] la protection des libertés et droits fondamentaux des personnes physiques, notamment de leur vie privée, à l'égard du traitement des données à caractère personnel». Plusieurs considérants de ladite directive, notamment les dixième et onzième, expriment également cette même exigence.

71 À cet égard, il y a lieu de relever que l'article 8 de la CEDH, tout en énonçant, à son paragraphe 1, le principe de non-ingérence des autorités publiques dans l'exercice du droit à la vie privée, admet, à son paragraphe 2, qu'une telle ingérence est possible pour autant qu'elle soit «prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui».

72 Aussi, pour les besoins de l'application de la directive 95/46, et, en particulier, de ses articles 6, paragraphe 1, sous c), 7, sous c) et e), et 13, importe-t-il de vérifier, en premier lieu, si une réglementation telle que celle en cause dans les affaires au principal prévoit une ingérence dans la vie privée et, le cas échéant, si cette ingérence est justifiée au regard de l'article 8 de la CEDH.

Sur l'existence d'une ingérence dans la vie privée

73 Il convient, d'emblée, de considérer que la collecte de données nominatives relatives aux revenus professionnels d'un individu, en vue de les communiquer à des tiers, entre dans le champ d'application de l'article 8 de la CEDH. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé, à cet égard, que les termes «vie privée» ne devaient pas être interprétés de façon restrictive et qu'«aucune raison de principe ne permet d'exclure les activités professionnelles [...] de la notion de vie 'privée'» (voir, notamment, Cour eur. D. H., arrêts Amann c. Suisse du 16 février 2000, *Recueil des arrêts et décisions* 2000-II, § 65, et Rotaru c. Roumanie du 4 mai 2000, *Recueil des arrêts et décisions* 2000-V, § 43).

74 Force est de constater que, si la simple mémorisation par l'employeur de données nominatives relatives aux rémunérations versées à son personnel ne saurait, comme telle, constituer une ingérence dans la vie privée, la communication de ces données à un tiers, en l'occurrence une autorité publique, porte atteinte au droit au respect de la vie privée des intéressés, quelle que soit l'utilisation ultérieure des informations ainsi communiquées, et présente le caractère d'une ingérence au sens de l'article 8 de la CEDH.

75 Pour établir l'existence d'une telle ingérence, il importe peu que les informations communiquées présentent ou non un caractère sensible ou que les intéressés aient ou non subi d'éventuels inconvénients en raison de cette ingérence (voir, en ce sens, arrêt Amann c. Suisse, précité, § 70). Il suffit de constater que des données relatives aux revenus perçus par un travailleur ou un pensionné ont été communiquées par l'employeur à un tiers.

Sur la justification de l'ingérence

76 Une ingérence telle que mentionnée au point 74 du présent arrêt méconnaît l'article 8 de la CEDH sauf si, «prévue par la loi», elle poursuit un ou plusieurs des buts légitimes visés au paragraphe 2 de cette disposition et est «nécessaire dans une société démocratique» pour atteindre ce ou ces buts.

77 Il est constant que l'ingérence en cause dans les affaires au principal est prévue par l'article 8 du BezBegrBVG. Toutefois, la question se pose de savoir si cet article est libellé avec suffisamment de précision pour permettre aux destinataires de la loi de régler leur conduite et répond ainsi à l'exigence de prévisibilité dégagée de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (voir, notamment, Cour eur. D. H., arrêt Rekvényi c. Hongrie du 20 mai 1999, *Recueil des arrêts et décisions* 1999-III, § 34).

78 À cet égard, l'article 8, paragraphe 3, du BezBegrBVG prévoit que le rapport établi par le Rechnungshof «doit recenser toutes les personnes dont les traitements annuels et les pensions de retraite versés par des entités juridiques [...] excèdent le montant total mentionné au paragraphe 1», sans explicitement exiger la divulgation du nom des personnes concernées en relation avec les revenus qu'elles perçoivent. C'est, selon les ordonnances de renvoi, la doctrine qui, en se fondant sur les travaux préparatoires, interprète en ce sens la loi constitutionnelle.

79 Il incombe aux juridictions de renvoi de vérifier si l'interprétation selon laquelle l'article 8, paragraphe 3, du BezBegrBVG imposerait la divulgation du nom des personnes concernées en relation avec les revenus perçus répond à l'exigence de prévisibilité rappelée au point 77 du présent arrêt.

80 Toutefois, cette question ne se posera éventuellement qu'après avoir examiné si une interprétation en ce sens de la disposition nationale en cause est conforme à l'article 8 de la CEDH, au regard de l'exigence de proportionnalité, par rapport aux objectifs poursuivis. Cette dernière question est examinée dans les points qui suivent.

81 Il ressort à cet égard de l'ordonnance de renvoi, dans l'affaire C-465/00, que l'objectif de l'article 8 du BezBegrBVG est d'exercer une pression sur les entités publiques concernées pour qu'elles maintiennent les salaires dans des limites raisonnables. Le gouvernement autrichien observe, de façon plus générale, que l'ingérence prévue par cette disposition a pour but de garantir l'utilisation parcimonieuse et appropriée des fonds publics par l'administration. Un tel objectif constitue un but légitime au sens tant de l'article 8, paragraphe 2, de la CEDH, qui vise le «bien-être économique du pays», que de l'article 6, paragraphe 1, sous b), de la directive 95/46, qui se réfère à des «finalités déterminées, explicites et légitimes».

82 Il convient encore de vérifier si l'ingérence en cause est nécessaire, dans une société démocratique, pour atteindre le but légitime poursuivi.

83 Selon la Cour européenne des droits de l'homme, l'adjectif «nécessaire», au sens de l'article 8, paragraphe 2, de la CEDH, implique qu'«un besoin social impérieux» soit en cause et que la mesure prise soit «proportionnée au but légitime recherché» (voir, notamment, Cour eur. D. H., arrêt Gillow c. Royaume-Uni du 24 novembre 1986, Série A n° 109, § 55). En outre, les autorités nationales jouissent d'une marge d'appréciation «dont l'ampleur dépend non seulement de la finalité, mais encore du caractère propre de l'ingérence» (voir Cour eur. D. H., arrêt Leander c. Suède du 26 mars 1987, Série A n° 116, § 59).

84 Il convient, en ce sens, de mettre en balance l'intérêt de la république d'Autriche à garantir une utilisation optimale des fonds publics et, en particulier, le maintien des salaires dans des limites raisonnables avec la gravité de l'atteinte au droit des personnes concernées au respect de leur vie privée.

85 À cet égard, d'une part, pour contrôler la bonne utilisation des fonds publics, le Rechnungshof ainsi que les différentes assemblées parlementaires ont indéniablement besoin de connaître le montant des dépenses consacrées aux ressources humaines dans les différentes entités publiques. À cela s'ajoute le droit, dans une société démocratique, pour les contribuables et l'opinion publique de manière générale, d'être tenus informés de l'utilisation des recettes publiques, notamment en matière de dépenses de personnel. De telles informations, rassemblées dans le rapport, sont de nature à contribuer au débat public relatif à une question d'intérêt général et servent donc l'intérêt public.

86 La question se pose néanmoins de savoir si l'indication du nom des personnes concernées en regard des revenus perçus est proportionnée au but légitime poursuivi et si les motifs invoqués devant la Cour pour justifier une telle divulgation apparaissent pertinents et suffisants.

87 Force est de constater que, selon l'interprétation retenue par les juridictions de renvoi, l'article 8 du BezBegrBVG impose la divulgation des noms des personnes concernées, en relation avec les revenus perçus excédant un certain plafond, non pas à l'égard des seules personnes exerçant des fonctions donnant lieu à une rémunération dont le barème est publié, mais à l'égard de toutes les personnes rémunérées par une entité soumise au contrôle du Rechnungshof. En outre, de telles informations sont non seulement communiquées à ce dernier et, par son entremise, aux diverses assemblées parlementaires, mais également largement diffusées dans le public.

88 Il incombe aux juridictions de renvoi de vérifier si une telle publicité est, à la fois, nécessaire et proportionnée au but de maintenir les salaires dans des limites raisonnables et, en particulier, d'examiner si un tel objectif n'aurait pu être atteint de manière aussi efficace par la transmission des informations nominatives aux seules instances de contrôle. De même, la question se pose de savoir s'il n'aurait pas été suffisant d'informer le grand public des seuls rémunérations et autres avantages pécuniaires auxquels les personnes occupées par les entités publiques concernées peuvent contractuellement ou statutairement prétendre, mais non des sommes que chaque personne a effectivement perçues, au cours de l'année considérée, et dont une fraction, variable, peut dépendre de leur situation familiale et personnelle.

89 S'agissant, d'autre part, de la gravité de l'atteinte au droit des personnes concernées au respect de leur vie privée, il n'est pas exclu que ces dernières puissent être lésées du fait des répercussions négatives de la publicité attachée à leurs revenus professionnels, notamment sur les perspectives d'embauche qui s'ouvriraient à elles dans d'autres entreprises situées ou non en Autriche et qui ne sont pas soumises au contrôle du Rechnungshof.

90 Il y a lieu de conclure que l'ingérence qui découle de l'application d'une réglementation nationale telle que celle en cause dans les affaires au principal ne saurait être justifiée au regard de l'article 8, paragraphe 2, de la CEDH que dans la mesure où la large divulgation non seulement du montant des revenus annuels, lorsque ceux-ci excèdent un certain plafond, des personnes employées par des entités soumises au contrôle du Rechnungshof, mais aussi des noms des bénéficiaires de ces revenus, est à la fois nécessaire et appropriée à l'objectif de maintenir les salaires dans des limites raisonnables, ce qu'il incombe aux juridictions de renvoi d'examiner.

Sur les conséquences au regard des dispositions de la directive 95/46

91 Si les juridictions de renvoi concluent à l'incompatibilité avec l'article 8 de la CEDH de la réglementation nationale en cause, cette dernière ne peut pas

satisfaire non plus à l'exigence de proportionnalité énoncée aux articles 6, paragraphe 1, sous c), et 7, sous c) ou e), de la directive 95/46. Elle ne pourrait pas davantage être couverte par l'une des dérogations visées à l'article 13 de ladite directive, lequel requiert également le respect de l'exigence de proportionnalité au regard de la finalité d'intérêt général qui est poursuivie. En tout état de cause, cette disposition ne saurait être interprétée comme pouvant légitimer une atteinte au droit au respect de la vie privée contraire à l'article 8 de la CEDH.

92 Si, en revanche, les juridictions de renvoi devaient considérer que l'article 8 du BezBegrBVG est à la fois nécessaire et approprié à l'objectif d'intérêt général poursuivi, il leur incombera encore, ainsi qu'il ressort des points 77 à 79 du présent arrêt, de vérifier si, en ne prévoyant pas explicitement la divulgation du nom des personnes concernées en relation avec les revenus perçus, l'article 8 du BezBegrBVG répond à l'exigence de prévisibilité.

93 Enfin, il y a lieu de rappeler, à la lumière des considérations qui précèdent, qu'il incombe aussi à la juridiction nationale d'interpréter toute disposition de droit national, dans toute la mesure du possible, à la lumière du texte et de la finalité de la directive applicable pour atteindre le résultat visé par celle-ci et se conformer ainsi à l'article 249, troisième alinéa, CE (voir arrêt du 13 novembre 1990, Marleasing, C-106/89, Rec. p. I-4135, point 8).

94 Compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la première question que les articles 6, paragraphe 1, sous c), et 7, sous c) et e) de la directive 95/46 ne s'opposent pas à une réglementation nationale, telle que celle en cause dans les affaires au principal, à la condition qu'il soit établi que la large divulgation non seulement du montant des revenus annuels, lorsque ceux-ci excèdent un certain plafond, des personnes employées par les entités soumises au contrôle du Rechnungshof, mais également des noms des bénéficiaires de ces revenus, est nécessaire et appropriée à l'objectif de bonne gestion des ressources publiques poursuivi par le constituant, ce qu'il incombe aux juridictions de renvoi de vérifier.

Sur la seconde question

95 Par leur seconde question, les juridictions de renvoi demandent si les dispositions de la directive 95/46 qui s'opposent à une réglementation nationale telle que celle en cause dans les affaires au principal sont directement applicables, en ce sens qu'elles peuvent être invoquées par un particulier devant les juridictions nationales pour écarter l'application de cette réglementation.

96 Les défendeurs au principal dans l'affaire C-465/00 ainsi que le gouvernement néerlandais estiment, dans l'ensemble, que les articles 6, paragraphe 1, et 7 de la directive 95/46 répondent aux critères découlant de la jurisprudence de la Cour pour se voir reconnaître un effet direct. En effet, ces dispositions seraient suffisamment précises et inconditionnelles pour être invoquées par les entités tenues de procéder à la divulgation des données relatives aux revenus des personnes concernées afin d'écarter l'application des règles nationales contraires auxdites dispositions.

97 Le gouvernement autrichien fait valoir, en revanche, que les dispositions pertinentes de la directive 95/46 ne sont pas directement applicables. En particulier, les articles 6, paragraphe 1, et 7 de celle-ci ne seraient pas inconditionnels dès lors que leur mise en œuvre nécessite que les États membres, disposant d'une importante marge d'appréciation, arrêtent des mesures spéciales à cet effet.

98 À cet égard, il convient de rappeler que, dans tous les cas où des dispositions d'une directive apparaissent comme étant, du point de vue de leur contenu, inconditionnelles et suffisamment précises, ces dispositions peuvent être invoquées, à défaut de mesures d'application prises dans les délais, à l'encontre de toute disposition nationale non conforme à la directive, ou encore en tant qu'elles

sont de nature à définir des droits que les particuliers sont en mesure de faire valoir à l'égard de l'État (voir notamment arrêts du 19 janvier 1982, Becker, 8/81, Rec. p. 53, point 25, et du 10 septembre 2002, Kügler, C-141/00, Rec. p. I-6833, point 51).

99 Compte tenu de la réponse à la première question, la seconde question vise à savoir si un tel caractère peut être reconnu à l'article 6, paragraphe 1, sous c), de la directive 95/46, aux termes duquel «les données à caractère personnel doivent être [...] adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées et pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement» ainsi qu'à l'article 7, sous c) ou e), aux termes duquel le traitement des données à caractère personnel ne peut être effectué que si, notamment, «il est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis» ou «est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique, dont est investi le responsable du traitement [...] auquel les données sont communiquées».

100 Ces dispositions sont suffisamment précises pour être invoquées par un particulier et appliquées par les juridictions nationales. En outre, si la directive 95/46 comporte indéniablement, pour les États membres, une marge d'appréciation plus ou moins importante pour la mise en œuvre de certaines de ses dispositions, les articles 6, paragraphe 1, sous c), et 7, sous c) ou e), quant à eux, énoncent des obligations inconditionnelles.

101 Il convient donc de répondre à la seconde question que les articles 6, paragraphe 1, sous c), et 7, sous c) et e), de la directive 95/46 sont directement applicables, en ce sens qu'ils peuvent être invoqués par un particulier devant les juridictions nationales pour écarter l'application des règles de droit interne contraires à ces dispositions.

Sur les dépens

102 Les frais exposés par les gouvernements autrichien, danois, italien, néerlandais, finlandais, suédois et du Royaume-Uni, ainsi que par la Commission, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant les juridictions de renvoi, il appartient à celles-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le Verfassungsgerichtshof, par ordonnance du 12 décembre 2000, et par l'Oberster Gerichtshof, par ordonnances des 14 et 28 février 2001, dit pour droit:

1) **Les articles 6, paragraphe 1, sous c), et 7, sous c) et e), de la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, ne s'opposent pas à une réglementation nationale, telle que celle en cause dans les affaires au principal, à la condition qu'il soit établi que la large divulgation non**

seulement du montant des revenus annuels, lorsque ceux-ci excèdent un certain plafond, des personnes employées par les entités soumises au contrôle du Rechnungshof, mais également des noms des bénéficiaires de ces revenus, est nécessaire et appropriée à l'objectif de bonne gestion des ressources publiques poursuivi par le constituant, ce qu'il incombe aux juridictions de renvoi de vérifier.

2) **Les articles 6, paragraphe 1, sous c), et 7, sous c) et e), de la directive 95/46 sont directement applicables, en ce sens qu'ils peuvent être invoqués par un particulier devant les juridictions nationales pour écarter l'application des règles de droit interne contraires à ces dispositions.**

Rodríguez Iglesias	Puissochet	Wathelet
Schintgen	Gulmann	Edward
La Pergola	Jann	Skouris
Macken	Colneric	von Bahr
	Cunha Rodrigues	

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 20 mai 2003.

Le greffier

R. Grass

Le président

G. C. Rodríguez Iglesias