



**CEPD - Contrôleur européen de la protection
des données**

Accès du public aux documents et protection des données

Documents de référence

Résumé

Juillet 2005

n°1

Le Contrôleur européen de la protection des données a publié un document de référence destiné à fournir des orientations pratiques pour la gestion des demandes de droit d'accès aux documents publics contenant des données à caractère personnel. La présente brochure ne constitue qu'un bref résumé de ce document. La version intégrale du document, ainsi qu'un aide mémoire destiné aux agents qui traitent les demandes d'accès, sont disponibles sur notre site web: www.edps.eu.int.

Introduction

L'accès du public aux documents, d'une part, et la protection de la vie privée et des données, d'autre part, sont des droits fondamentaux qui sont consacrés par toute une série de dispositions législatives au niveau européen. Ces droits sont profondément enracinés dans les traditions constitutionnelles communes aux États membres et le public manifeste un grand intérêt à leur égard. Ils constituent, en outre, des éléments essentiels de la notion de bonne gouvernance. En 2001, deux règlements ont été adoptés visant à assurer le respect de ces droits par les institutions et organes de l'UE: le règlement (CE) n° 45/2001 (ci-après dénommé "le règlement relatif à la protection des données") et le règlement (CE) n° 1049/2001 (ci-après dénommé "le règlement relatif à l'accès du public").

Il n'existe aucune hiérarchie et, la plupart du temps, aucune tension, entre les deux droits. Ceux-ci peuvent toutefois entrer en conflit dans certains cas, l'objectif du règlement relatif à l'accès du public étant de favoriser l'accès à tous les documents, tandis que le règlement relatif à la protection des données vise à garantir la protection des données à caractère personnel. L'application simultanée des deux réglementations est parfois perçue comme un exercice périlleux. Par conséquent, le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) a décidé de publier un document afin de montrer que les deux droits évoqués ci-dessus doivent être considérés comme complémentaires, plutôt que comme opposés.

Le document susmentionné vise à fournir des orientations pratiques pour les situations où il est nécessaire d'établir si un document contenant des données à caractère personnel peut être communiqué à un tiers, par exemple lorsqu'il s'agit de répondre à une demande d'information concernant des agents ou concernant la présence à des réunions, dans le cadre d'une procédure de réclamation ou lorsque l'on envisage de publier une liste sur Internet.

L'application simultanée des deux règlements

Le règlement relatif à l'accès du public trouve son origine dans le fait que, dans la plupart des sociétés démocratiques, la communication de documents émanant des pouvoirs publics fait toujours l'objet d'un intérêt général. Ce règlement vise dès lors à conférer au citoyen européen, ainsi qu'aux personnes physiques et morales résidant ou ayant leur siège social dans un État membre, un accès aussi large que possible aux documents.

Le droit d'accès du public est limité par une série d'exceptions, dont l'une constitue l'élément essentiel du document d'orientation étant donné qu'elle se rapporte à la protection de la vie privée et des données à caractère personnel. L'article 4, paragraphe 1, point b), dispose que:

Les institutions refusent l'accès à un document dans le cas où la divulgation porterait atteinte à la protection [...] de la vie privée et de l'intégrité de l'individu, notamment en conformité avec la législation communautaire relative à la protection des données à caractère personnel.

Les premiers mots de l'article 4, paragraphe 1, point b, ont un caractère absolu: la divulgation doit être refusée. Néanmoins, les autres éléments comportent des conditions qui plaident en faveur d'un examen concret et individuel du contenu du document. À cet effet, tous les éléments pertinents doivent être pris en compte.

Analyse de l'exception prévue à l'article 4, paragraphe 1, point b)

En pratique, il ressort des exigences énoncées à l'article 4, paragraphe 1, point b), que trois conditions doivent être remplies pour que l'exception puisse s'appliquer à l'accès du public.

1. La vie privée de la personne concernée doit être en jeu.
2. L'accès du public doit affecter sérieusement la personne concernée.
3. L'accès du public n'est pas autorisé par la législation sur la protection des données.

1) La vie privée de la personne concernée est-elle en jeu ?

Le droit à la vie privée, tel que défini à l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe, va au-delà de la protection de la vie privée au sens strict - il peut aussi inclure certains aspects de la vie professionnelle -, sans être pour autant extensible à l'infini. L'intérêt de la personne concernée doit répondre à certaines conditions, c'est-à-dire que le document doit contenir à propos de cette personne des détails qui, normalement, sont considérés comme étant de caractère "personnel" ou "privé". Le simple fait qu'un document contienne des données personnelles à caractère général, comme le nom d'une personne, ne devrait (en principe) pas en empêcher la divulgation. En règle générale, la vie privée de la personne considérée est en jeu dès lors que le document en question:

- contient des données sensibles (données relatives à la santé, par exemple);
- met en jeu l'honneur et la réputation d'une personne;
- est susceptible de présenter une personne sous un faux jour;
- risque de mettre au jour des faits embarrassants;
- porte sur des informations données ou reçues à titre confidentiel par la personne.

Il convient de souligner que, pour des raisons de responsabilité administrative et de transparence, les agents des administrations publiques suscitent un intérêt public d'un autre ordre que les travailleurs du secteur privé. Il ne faut pas perdre de vue que, quand un agent assiste, par exemple, à une réunion d'un groupe de travail du Conseil, ce n'est pas à titre personnel, mais dans l'exercice d'une fonction officielle, en tant que représentant d'un État membre, d'une institution ou d'un organe.

Par conséquent, un certain nombre de données personnelles plus générales, liées à l'activité professionnelle de l'agent au service d'une autorité publique, peuvent ne pas bénéficier de la protection du droit à la vie privée. Cette constatation est encore plus évidente pour les agents qui représentent une institution ou un organe communautaire à un haut niveau. Ces données à caractère personnel pourraient - dans ce type de situations également - continuer à relever des dispositions du règlement relatif à la protection des données.

2) La personne concernée est-elle sérieusement affectée?

Pour que la personne concernée soit sérieusement affectée, il faut que sa vie privée ait subi un préjudice réel. Le public ne doit pas être privé de son droit d'accès si la divulgation n'a que des conséquences très limitées à cet égard. Dans un certain nombre de cas, l'accès du public à un document n'affecte pas la vie privée de la personne concernée. Il en va ainsi, par exemple, de la divulgation de données à caractère personnel figurant dans un document ayant déjà été rendu public auparavant.

Lorsqu'il est vraisemblable que la divulgation d'un document portera gravement préjudice à la vie privée de la personne concernée, il est utile de demander l'avis de cette dernière avant de prendre une décision.

3) La divulgation est-elle conforme à la législation sur la protection des données?

Le principe du droit à l'information et le principe de la proportionnalité jouent un rôle clé pour déterminer dans quelle mesure la divulgation est autorisée par la législation sur la protection des données.

3.1 Le principe du droit à l'information

Étant donné que toute exception doit être interprétée et appliquée strictement, l'exception visée à l'article 4, paragraphe 1, point b), du règlement relatif à l'accès du public ne peut s'appliquer que dans la mesure où le règlement relatif à la protection des données interdit expressément la divulgation des données à caractère personnel.

Le règlement relatif à la protection des données fixe un certain nombre de conditions pour la communication de données à caractère personnel, les plus importantes étant mentionnées ci-après.

La communication de données à caractère personnel doit être compatible avec les finalités de leur collecte (telles qu'elles ont été décidées au moment de celle-ci). Si ces finalités excluaient - que ce soit explicitement ou implicitement - la communication à des tiers, la communication serait contraire à l'article 4 du règlement relatif à la protection des données. Dans ce contexte, il convient également de tenir compte des attentes raisonnables des personnes concernées.

De plus, des conditions très strictes ont été fixées pour la communication de données sensibles et à caractère personnel qui révèlent l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques, l'appartenance syndicale, ainsi que de données relatives à la santé ou à la vie sexuelle (voir article 10).

L'article 5 du règlement relatif à la protection des données autorise la communication si celle-ci est nécessaire à l'exécution d'une mission effectuée dans l'intérêt public, à l'exercice légitime de l'autorité officielle ou au respect d'une obligation légale. D'une part, cette disposition facilite l'accès du public lorsque cela est nécessaire au respect du règlement relatif à l'accès du public. D'autre part, cette disposition limite l'accès du public en empêchant la communication illégale ou disproportionnée de données à caractère personnel. L'article 5 devrait être considéré comme la contrepartie de l'article 4, paragraphe 1, point b), puisque le terme "nécessaire" suppose l'application d'un critère de proportionnalité.

3.2 Le principe de proportionnalité

Le critère de proportionnalité comprend les deux éléments suivants:

1. Les dérogations à l'accès du public ne peuvent dépasser les limites de ce qui est approprié et nécessaire pour atteindre le but recherché (arrêt de la Cour de justice, affaire Conseil contre Hautala).
2. Il faut se demander si le même résultat ne pourrait pas être obtenu par d'autres mesures moins restrictives, par exemple en accordant un accès partiel aux documents.

En premier lieu, il faut analyser dans quelle mesure les droits de la personne concernée, tels qu'ils sont garantis par le règlement relatif à la protection des données, sont affectés. En d'autres termes: quel type de préjudice la communication cause-t-elle à la personne concernée? La communication ne peut en aucun cas avoir pour conséquence de priver un particulier de ses droits (fondamentaux) en matière de protection des données - ni de le restreindre indûment dans l'exercice desdits droits. L'analyse devra prendre en compte:

- le type de données à caractère personnel faisant l'objet du traitement;
- la nature volontaire ou obligatoire de la collecte initiale de données à caractère personnel;
- la situation de la personne concernée et les conséquences que pourrait avoir pour elle une communication au public;
- le fait qu'une communication cause un préjudice moindre à la personne concernée si le document est transmis sur demande que s'il est publié sur Internet.

Deuxièmement, si la communication illimitée d'un document a pour conséquence de priver la personne concernée de ses droits (fondamentaux) - ou de la restreindre indûment dans l'exercice de ces droits -, des mesures moins restrictives sont à envisager: il faut envisager d'accorder un accès partiel au document, par exemple en ne le transmettant à un tiers qu'après effacement des données à caractère personnel. Certains passages ou données d'un document pourraient être supprimés à moins que cela n'entraîne une tâche administrative inappropriée.

Trois exemples illustrant l'application de l'article 4, paragraphe 1, point b), dans les institutions européennes

Les exemples ci-dessous sont extraits d'un recueil d'exemples plus étendu qui figure dans la version intégrale du document. Le premier relève d'une "approche anticipatoire" (mesure générale prise à un stade précoce), le deuxième relève d'une "approche réactive" (plainte auprès du CEPD) et le troisième concerne une situation dans laquelle l'accès du public n'a pas pu être autorisé. Les exemples ont été simplifiés pour pouvoir s'insérer dans le format de la présente brochure. Les analyses s'effectuent selon l'ordre établi dans la liste de contrôle figurant au chapitre 6 du document.

Exemple 1: Le formulaire de plainte du médiateur européen

Le formulaire de plainte du médiateur européen informe le plaignant des conséquences de son choix concernant un traitement public ou un traitement confidentiel de sa plainte. Par conséquent, le plaignant est informé, à l'avance, par le médiateur, du fait que le public peut avoir accès à la plainte.

Observations:

La vie privée de la personne concernée est-elle en jeu? La divulgation affecte-t-elle sérieusement la personne concernée?

On peut soutenir raisonnablement que les informations fournies par un plaignant ou provenant de tiers sont souvent liées de près à la vie privée de ces personnes. Il est raisonnable de supposer que, si le plaignant demande un traitement confidentiel, c'est que la divulgation est susceptible d'affecter sérieusement ses intérêts légitimes. Les perspectives de carrière ou d'emploi pourraient par exemple en pâtir, quel que soit le résultat de l'enquête menée par le médiateur.

La communication est-elle autorisée par la législation sur la protection des données?

Le formulaire informe suffisamment le plaignant des conséquences de son choix concernant un traitement public ou non de sa plainte. Dans ce contexte, le plaignant a "indubitablement donné son consentement" à la communication, conformément à l'article 2, point h), et à l'article 5, point d), du règlement relatif à la protection des données, s'il n'a pas demandé la confidentialité. Toutefois, la communication au public de l'intégralité des documents relatifs à une plainte, dans le cas où le plaignant a opté pour un traitement confidentiel, serait contraire à l'article 4, car elle irait à l'encontre du principe qui veut que les finalités de la collecte soient fixées au moment de cette dernière, et soient celles que la personne concernée a pu raisonnablement comprendre. Dans de tels cas, une version anonyme de la décision peut toujours être publiée.

Exemple 2: La liste des assistants accrédités auprès du Parlement européen peut révéler l'opinion politique d'un assistant - doit-elle néanmoins être rendue publique?

La liste des "assistants accrédités auprès du Parlement européen" indique le nom des assistants des députés. Elle énumère les députés et leurs assistants, et puisque ces derniers sont probablement nombreux à partager les valeurs du député pour lequel ils travaillent, la liste peut indirectement révéler leur opinion politique. La liste est accessible à partir du site web du Parlement européen et les noms peuvent être trouvés sur Internet à l'aide du moteur de recherche Google. Un assistant peut à titre exceptionnel ne pas figurer sur la liste publiée, à condition d'invoquer des motifs impérieux et légitimes montrant en quoi sa vie privée serait affectée.

Observations:

La vie privée de la personne concernée est-elle en jeu? La personne concernée est-elle sérieusement affectée par la divulgation?

L'opinion politique d'une personne concernée entre dans la catégorie des données sensibles et est intrinsèquement liée à sa vie privée. Ce type d'information ne devrait pas, en règle générale, être divulgué. Cependant, dans des situations telles que celle qui est examinée en l'espèce, il peut exister de bonnes raisons de le faire. Il est difficile de soutenir que les assistants seraient en général sérieusement affectés par la divulgation. Le fait qu'il soit porté à la connaissance du public que quelqu'un travaille comme assistant d'un député et qu'il partage peut-être les valeurs de ce dernier ne lui porte pas nécessairement préjudice. Cependant, dans des cas particuliers (tels que les partis plus extrémistes), la divulgation pourrait sérieusement affecter la personne concernée, par exemple dans la recherche d'un nouvel emploi.

La divulgation est-elle autorisée par la législation sur la protection des données?

La publication du nom d'une personne sur la liste des assistants accrédités est conforme à l'article 4 du règlement relatif à la protection des données si elle correspond aux "attentes raisonnables" de la personne concernée. L'intérêt public à un fonctionnement transparent du Parlement étant considérable, la divulgation est conforme à l'article 5. L'article 10 interdit le traitement de catégories particulières de données telles que les données à caractère personnel qui révèlent les opinions politiques.

Cette disposition n'a cependant pas un caractère absolu: des exceptions importantes sont prévues à ses paragraphes 2 et 4.

Exemple 3: Une liste de stagiaires d'une institution peut-elle être rendue publique?

L'accès du public à une liste de personnes ayant accepté un stage dans une institution (l'exemple provient du Parlement européen), a été refusé au motif qu'il aurait constitué une atteinte à la vie privée. Au moment de signer le formulaire de candidature à un stage, le candidat déclare qu'il a lu les "Règles internes relatives aux stages et visites d'études au Secrétariat général du Parlement européen". L'article 6, paragraphe 6, des règles internes, qui porte sur la procédure d'admission, indique expressément que: "le résultat de la procédure de sélection n'est pas publié".

Observations:

La vie privée de la personne concernée est-elle en jeu? La personne concernée est-elle sérieusement affectée par la divulgation?

En général, la divulgation d'informations telles que le nom des personnes, qui, la plupart du temps, viennent juste d'achever leurs études universitaires, et qui ont accepté un stage dans un organe public (tel qu'un parlement), a peu d'incidences sur leur vie privée. Les cas dans lesquels la divulgation porterait préjudice à la personne concernée ou l'affecterait sérieusement sont rares. Les candidats devraient donc avoir la possibilité de se soustraire à la divulgation pour des raisons impérieuses et légitimes.

La divulgation est-elle autorisée par la législation sur la protection des données?

Bien que les noms aient été collectés pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, conformément à l'article 4, il est en l'espèce impératif de garder présent à l'esprit le fait que les candidats ont été expressément informés que les données à caractère personnel les concernant ne seraient pas divulguées. La divulgation serait donc contraire aux attentes raisonnables des personnes concernées et - bien qu'il existe des arguments de poids en faveur de l'accès du public à ces données (notamment pour des motifs tenant à la responsabilité administrative) - l'accès du public ne peut pas être autorisé.

Conclusion

Le document d'orientation traite de deux droits fondamentaux: le droit du public à l'accès aux documents, d'une part, et le droit à la protection des données à caractère personnel, d'autre part. Il n'y a généralement aucune interférence entre ces droits, mais il existe des situations où les deux règlements concernés s'appliquent simultanément: l'exception de l'article 4, paragraphe 1, point b). Cette disposition contient un certain nombre de conditions qui méritent un examen plus approfondi.

Le traitement adéquat des documents contenant des données à caractère personnel constitue un élément essentiel du principe de bonne gouvernance. En conséquence, il faut que les institutions et organes européens procèdent à un examen concret et individuel de chaque cas, en gardant à l'esprit le principe du droit à l'information et le principe de proportionnalité. Il est possible de promouvoir le respect des deux droits par une approche anticipatoire, en informant correctement et préalablement les personnes concernées de la manière dont les données à caractère personnel seront traitées, dans le strict respect des règlements concernés.

Adresse postale: rue Wiertz 60 - B-1047 Brussels
Bureaux: rue Montoyer 63
E-mail: edps@edps.eu.int
www.edps.eu.int
Tel.: 02-283 19 00 - Fax: 02-283 19 50

© Communautés européennes, 2005

Reproduction à des fins non commerciales autorisée moyennant mention de la source.

Printed in Belgium