

Parlement européen, Commission LIBE

Présentation d'un document de référence intitulé "Accès du public aux documents et protection des données"

Bruxelles, le 12 juillet 2005

M. Peter J. Hustinx

Contrôleur européen de la protection des données

Monsieur le président, Messieurs les membres de la Commission LIBE,

Je suis très heureux d'être ici pour vous présenter un document rédigé par mes soins sur l'accès du public aux documents et la protection des données. Il est le premier d'une série de documents de référence dans lesquels j'ai l'intention d'aborder des sujets fondamentaux concernant la protection des données.

Ces documents apporteront des précisions sur l'interprétation que j'entends donner à certaines dispositions communautaires importantes dans ce domaine et sur la manière dont j'appliquerai ces dispositions. Grâce à eux, j'espère contribuer à la bonne gouvernance de l'Union ainsi qu'à la protection effective des droits fondamentaux des citoyens européens.

Il va de soi que mon intention, en présentant de tels documents, est de remplir au mieux ma mission de contrôleur européen de la protection des données tout en contrôlant les systèmes de traitement des données et en donnant des avis sur de nouveaux textes législatifs. Aussi, si tout se passe comme prévu, me verrez-vous plus souvent dans des occasions comme celle-ci.

Le document sur l'accès du public et la protection des données traite de deux droits fondamentaux: le droit d'accès des citoyens aux documents des institutions de l'Union et la protection de leurs données à caractère personnel.

Mais qu'en est-il lorsque ces données figurent dans un document – ce qui est très souvent le cas puisque toutes les références à des personnes sont considérées comme des données à caractère personnel? Ces simples références empêcheraient-elles la communication du document à des tiers qui exercent leur droit démocratique d'accès à celui-ci? Cela signifierait-il que ces références doivent toujours être supprimées d'un document?

On ne peut bien évidemment répondre que par la négative. Nous n'avons pas besoin et nous ne voulons pas que l'accès à un document soit refusé automatiquement si celui-ci contient des informations à caractère personnel. C'est l'une des raisons de l'utilité de mon document.

Comme je l'ai déjà dit, ce document porte sur deux droits fondamentaux. dont l'application simultanée a toujours été perçue comme un exercice difficile non seulement au niveau des institutions, mais également au sein des États membres: nous souhaitons que le processus politique soit public et transparent, mais nous voulons aussi protéger la vie privée et l'intégrité de l'individu.

Le législateur communautaire a reconnu le problème et a prévu des exceptions au droit d'accès du public ainsi qu'au droit à la protection des données, au cas où ces deux droits pourraient entrer en conflit. Toutefois, ces exceptions ne nous dictent pas la position qu'il convient d'adopter dans des cas particuliers.

Ce sujet a donné lieu à de nombreuses discussions, mais il n'a pas encore fait l'objet d'un document global, ce à quoi je m'emploie actuellement.

Mon objectif est de proposer un axe de réflexion pragmatique, informatif et pratique, qui contribue à une bonne gouvernance et à la meilleure protection de ces deux droits fondamentaux. De toute évidence, je vous livre dans ce document mon interprétation des choses, que je ne peux imposer à personne. J'ai néanmoins l'intention de suivre cette approche dans les cas particuliers qui me sont soumis et de la recommander à d'autres.

Cela m'amène à aborder le fond de la question. Le règlement (CE) n° 1049/2001 prévoit un "accès aussi large que possible" aux documents de l'Union européenne; le nombre d'exceptions à ce droit d'accès des citoyens est limité.

La Cour de justice le qualifie de "droit à l'information", un droit conféré à chaque citoyen de l'Union européenne ainsi qu'à toute personne résidant sur le territoire de l'Union, quelles que soient son identité ou les raisons pour lesquelles elle souhaite obtenir l'information. Il convient d'interpréter et d'appliquer strictement les exceptions à ce droit qui est consacré par le traité.

Il va sans dire que ce droit n'est pas illimité. L'exception visée à l'article 4, paragraphe 1, point b), du règlement est examinée dans le document. Cet article dispose que l'accès à un document est refusé "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".

Je reviendrai sur ces critères, qui constituent le fondement de mon analyse. À ce stade, qu'il me soit permis de formuler certaines observations fondamentales sur la protection des données, le respect de la vie privée et l'intégrité.

- Je ne vous apprend rien en vous disant que la protection des données peut avoir des répercussions plus vastes que la seule protection de la vie privée. En ce qui concerne le sujet qui nous occupe aujourd'hui, un document public peut comporter des données à caractère personnel sans pour autant porter atteinte à la vie privée des personnes qui y sont mentionnées. On considère que le nom d'un membre de la Commission est une donnée à caractère personnel, mais le fait de mentionner ce nom dans un document n'a rien à voir avec le respect de la vie privée. Lorsqu'on parle de la "directive Bolkestein", on ne touche à la vie privée de personne.

- Nous savons que la notion de vie privée est en soi difficile à définir car elle dépend du moment, du lieu et des attentes des individus. À ce stade, je tiens à souligner en premier lieu que cette notion a un champ d'application large – qui s'étend aussi au lieu de travail – et, en second lieu, que les principes de la protection des données ont été définis pour faire face à ces incertitudes et fournir un cadre cohérent.

Cela m'amène à l'analyse proprement dite de l'hypothèse au cas où des données à caractère personnel figurent dans un document public.

Nous proposons une approche au cas par cas qui tienne compte de tous les éléments et repose sur un examen concret et individuel basé sur les trois questions suivantes:

- 1) La vie privée d'une personne dont les données sont mentionnées est-elle en jeu?
- 2) Cette personne serait-elle sérieusement affectée par la divulgation?
- 3) L'accès du public est-il autorisé par la législation sur la protection des données, en particulier par le règlement (CE) n° 45/2001?

Question 1: Comme nous l'avons vu, la protection des données à caractère personnel et la protection de la vie privée couvrent deux réalités différentes. Je considère la vie privée comme un intérêt qui doit répondre à des conditions précises: elle est en jeu si des données sensibles sont concernées (telles qu'un dossier médical), si l'honneur et la réputation de la personne sont en jeu ou s'il existe un risque que des informations personnelles confidentielles soient divulguées. Dans le cas des agents au service d'une autorité publique - et cela vaut à coup sûr pour les fonctionnaires de haut rang des institutions -, la population porte un grand intérêt à ce qu'ils font dans le cadre de leur travail. Il ne leur est donc pas facile d'invoquer leur droit à la protection de la vie privée et, en tout état de cause, ils n'ont pas un droit général à l'anonymat.

Question 2: Il faut que la vie privée ait subi un préjudice réel. Il est intéressant de déterminer si les données en jeu ont déjà été rendues publiques, auquel cas la vie privée ne subit en principe pas de préjudice réel.

Quoi qu'il en soit, nous recommandons aux personnes devant statuer sur ce point de demander l'avis des personnes concernées avant de décider de l'opportunité de divulguer des données.

La question 3 portait sur les exigences de la législation en matière de protection des données.

Premièrement, la communication des données doit être compatible avec les finalités de leur collecte: comment la personne concernée pouvait-elle raisonnablement comprendre la finalité lorsqu'elle remplissait, par exemple, un formulaire dans le cadre d'une candidature à un emploi dans une institution?

Peut-elle s'attendre à ce que les données inscrites sur le formulaire restent confidentielles, même si quelqu'un d'autre - par exemple un autre candidat à ce poste - en demande la communication? La réponse n'est pas toujours évidente.

Deuxièmement, la divulgation doit être proportionnée. Il faut donc se poser les questions suivantes:

- Quel type de préjudice la divulgation pourrait-elle entraîner?
- Les informations seront-elles publiées, ou "simplement" transmises au demandeur?
- S'il est disproportionné de divulguer tout le document, un accès partiel - moyennant la suppression des noms des personnes mentionnées dans le document - constitue-t-il une solution acceptable?

En conclusions des recommandations que nous formulons dans le document, nous proposons deux approches concrètes:

La première est ce que nous appelons "l'approche anticipatoire": indiquer clairement, au préalable, à la personne concernée quelles sont les données susceptibles d'être divulguées. Cette solution n'est évidemment acceptable que si les personnes concernées trouvent cette approche légitime et raisonnable: si quelqu'un est obligé de donner des informations, il n'est pas toujours permis de lui annoncer simplement que ces données seront rendues publiques.

L'approche anticipatoire peut prendre plusieurs formes: un organisme peut établir des procédures claires, des systèmes TIC fiables ou des règles internes bien conçues.

La deuxième approche concrète est celle de "l'accès partiel", dont je viens de parler. Je tiens à souligner qu'il s'agit d'une exception à la règle générale de l'accès du public, rendue nécessaire par le droit à l'information. Je souhaite également souligner que la suppression de la référence aux personnes n'est utile que si les données à caractère personnel ne constituent pas la première source de l'intérêt présenté par le document. Cette approche ne convient évidemment pas si quelqu'un demande la communication d'une liste de noms.

Permettez-moi de conclure mon exposé, dont j'espère qu'il n'était pas trop académique ou théorique. Ce n'était en tout cas pas notre but en exposant cette question. Et c'est aussi ce qui explique que le document que nous diffusons aujourd'hui ne se borne pas à une analyse théorique ou académique, mais présente des exemples pratiques (qui doivent servir de bonnes pratiques) et se termine par une liste de contrôle à l'attention des personnes appelées à statuer en la matière.

Je vous remercie pour le temps et l'attention que vous avez consacrés à cette question, dont l'actualité et la visibilité ne sont peut-être pas aussi grandes que celles de beaucoup d'autres sujets que vous êtes amenés à traiter, mais qui reste particulièrement importante. De plus, j'espère avoir montré qu'il s'agit d'un sujet qui intéresse concrètement ceux qui, au sein des institutions, ont à décider de la divulgation des documents au public et qui a aussi une incidence pratique sur la vie démocratique de l'Union, la bonne gouvernance et le respect des droits fondamentaux – principes qui concernent à l'évidence tous les citoyens européens.