Institutional Repository - Research Portal
Dépôt Institutionnel - Portail de la Recherche
researchportal.unamur.be
University of Namur

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Protection des données et liberté d'expression : (re)diffusion de données publiques ne rime pas (toujours) avec activités journalistiques

Van Enis, Quentin

Published in:
Revue trimestrielle des droits de l'homme

Publication date:
2018

Document Version
le PDF de l'éditeur

Link to publication

Citation for pulished version (HARVARD):
Van Enis, Q 2018, 'Protection des donnees et liberté d'expression : (re)diffusion de données publiques ne rime pas (toujours) avec activités journalistiques', *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, numéro 116, pp. 953-984.

General rights
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Download date: 06. Jul. 2025

strada lex

Protection des données et liberté d'expression : (re)diffusion de données publiques ne rime pas (toujours) avec activités journalistiques

(obs. sous Cour eur. dr. h., Gde Ch., arrêt *Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy c. Finlande*, 27 juin 2017)

PAR

Quentin VAN ENIS

Chargé de cours à l'Université de Namur

Résumé

L'arrêt rendu par la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Satamedia met un point final à une saga judiciaire de près de quinze ans. La Cour juge que l'interdiction de la diffusion en masse de données fiscales, publiquement accessibles en Finlande, n'emporte pas violation du droit à la liberté d'expression. L'arrêt n'est pas exempt de critiques aussi bien au regard de la définition restrictive des activités de journalisme qu'il valide, laquelle apparaît difficilement conciliable avec celle précédemment livrée par la Cour de justice de l'Union européenne dans le cadre de la même affaire, qu'en raison du signal négatif qu'il envoie à l'égard des initiatives de réutilisation de données publiques.

Abstract

The judgment of the Grand Chamber of the European Court of Human Rights in the « Satamedia » case puts an end to a judicial saga of nearly 15 years. The Court considers that the prohibition of mass dissemination of tax data, publicly accessible in Finland, does not violate the right to freedom of expression. The judgment is not exempt from criticism as much for the restrictive definition of the journalism activities it validates – which is difficult to reconcile with that previously delivered by the Court of Justice of the European Union in the context of the same case – as for the negative signal it sends with regards to public data re-use initiatives.

aangeboden door/présenté par Jurisquare

UNamur On Campus (138.48.94.51)
Protection des données et liberté d'expression : (re)diffusion de données publiques ne rime pas (toujours) avec activités journ...
Éditions Larcier - © Larcier - 29/10/2019

strada lex

Introduction

1. Position du problème. Le droit à la protection des données à caractère personnel et le droit à la liberté d'expression sont souvent amenés à se confronter. La définition très large du traitement de données, d'une part, et la portée étendue du droit à la liberté d'expression, qui couvre tant les activités de diffusion que de collecte préalable des informations[1], d'autre part, favorisent l'existence d'une importante zone d'interaction entre ces deux univers. Il a ainsi été relevé qu'« il y a […] une antinomie fondamentale, mais non irréductible, entre [la liberté d'expression], qui se fonde sur des possibilités illimitées de rassemblement et de circulation des informations et la protection des données à caractère personnel qui exige au contraire […] de strictes limitations afin d'assurer le respect de la vie privée »[2].

Un équilibre doit immanquablement être recherché entre ces droits afin de pouvoir leur assurer une coexistence harmonieuse dans l'ordre juridique européen. À cet égard, la Cour européenne des droits de l'homme a affirmé de façon solennelle que le droit à la liberté d'expression et le droit au respect de la vie privée, dont émane le droit à la protection des données à caractère personnel[3],

[1] À cet égard, voy. notre étude, Q. Van Enis, *La liberté de la presse à l'ère numérique*, coll. du CRIDS, Larcier, Bruxelles, 2015, pp. 505-699. La Cour le rappelle très bien au paragraphe 128 de l'arrêt commenté : « […] il est bien établi que la collecte d'informations est une étape préparatoire essentielle du travail de journalisme et qu'elle est inhérente à la liberté de la presse et, à ce titre, protégée ».

[2] G. Braibant, *Données personnelles et société de l'information*, Rapport au Premier Ministre sur la transposition en droit français de la directive n° 95/46, 3 mars 1998.

[3] Dans l'ordre juridique de l'Union européenne, le droit à la protection des données semble s'être émancipé du droit au respect de la vie privée. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne consacre ainsi le droit à la protection des données à caractère personnel comme un droit distinct (art. 8) du droit au respect de la vie privée (art. 7). Comme d'aucuns l'ont souligné, le récent règlement général sur la protection des données ou « RGPD » (règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE, *J.O.U.E.*, L 119 du 4 mai 2016, p. 1) « affirme le droit à la protection des données comme un droit autonome » (voy. C. de Terwangne, K. Rosier et B. Losdyck, « Lignes de force du nouveau Règlement relatif à la protection des données à caractère personnel », *R.D.T.I.*, 2016/62, pp. 6-7, n° 3). Il n'est ainsi plus fait mention du droit au respect de la vie privée dans les dispositions introductives du règlement. L'article 1er, § 2, du règlement précise de façon générale que « le présent règlement protège les libertés et droits fondamentaux des personnes physiques, et *en particulier leur droit à la protection des données à caractère personnel* », alors que la directive 95/46/CE prévoyait que « [l]es États membres assurent, conformément à la présente directive, la protection des libertés et droits fondamentaux des personnes →

UNamur On Campus (138.48.94.51)
Protection des données et liberté d'expression : (re)diffusion de données publiques ne rime pas (toujours) avec activités journ...
Éditions Larcier - © Larcier - 29/10/2019

aangeboden door/présenté par Jurisquare

strada lex

«méritent *a priori* un égal respect»[4] et qu'«il y a lieu de ménager un équilibre qui préserve l'essence de l'un et l'autre de ces droits»[5].

Même s'il n'est, à notre estime, pas exempt de critiques, l'arrêt *Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy c. Finlande* (ci-après, l'arrêt «*Satamedia*»), rendu par la Grande Chambre de la Cour de Strasbourg le 27 juin 2017, marque un jalon important dans la quête de cet équilibre. Dans cette affaire, la Cour était invitée en particulier à se prononcer sur la portée du régime dérogatoire que la directive 95/46/CE 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[6] imposait aux États membres de prévoir en faveur des activités de journalisme[7]. Même si cette directive a été remplacée par le règlement général sur la protection des données, applicable à compter du 25 mai 2018, il ne fait pas de doute que les principes dégagés par la Cour dans cette affaire conserveront une certaine pertinence sous l'empire du nouveau régime[8], lequel, quoique selon des modalités différentes, prévoit lui aussi le principe d'une conciliation entre le droit à la liberté d'expression et le droit au respect de la vie

aangeboden door/présenté par Jurisquare

aangeboden door/présenté par Jurisquare

←
physiques, *notamment de leur vie privée*, à l'égard du traitement des données à caractère personnel» (nous soulignons). Si la Convention européenne des droits de l'homme ne comporte pas de disposition consacrant directement le droit à la protection des données à caractère personnel, la Cour européenne a eu l'occasion de souligner que «la protection des données à caractère personnel joue un rôle fondamental pour l'exercice du droit au respect de la vie privée et familiale consacré par l'article 8 de la Convention» (voy. Cour eur. dr. h., Gde Ch., arrêt *S. et Marper c. Royaume-Uni*, 4 décembre 2008, § 103). Au sujet de la plus-value de la reconnaissance d'un droit spécifique à la protection des données par rapport à la consécration plus générale du droit à la vie privée, à la lumière de la jurisprudence récente de la Cour de justice, voy. notamment R. Tinière, «Article 8. Protection des données à caractère personnel», *in* F. Picod et S. van Drooghenbroeck (dir.), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne – Commentaire article par article*, Bruylant, Bruxelles, 2018, pp. 185-204 et spéc. pp. 202-203, n° 22.

[4] Cour eur. dr. h., Gde Ch., arrêts *Von Hannover c. Allemagne (n° 2)* et *Axel Springer AG c. Allemagne*, 7 février 2012, respectivement § 106 et § 87.

[5] Cour eur. dr. h., Gde Ch., arrêt *Delfi AS c. Estonie*, 16 juin 2015, § 110.

[6] 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, *J.O.C.E.*, L 281 du 23 novembre 1995, p. 31. Voy. en particulier l'article 9 de la directive, ainsi que son considérant 37.

[7] Sur cette question, voy. notre étude précitée, *La liberté de la presse à l'ère numérique*, *op. cit.*, pp. 564-603, n°s 440-468.

[8] En ce sens, voy. M. Jozwiak, «The Scale Matters: The ECtHR Grand Chamber Finds That Prohibition of Mass Publication of 'Raw' Taxation Data Does Not Infringe Right to Freedom of Expression», *EDPL*, 2018/1, p. 6.

UNamur On Campus (138.48.94.51)
Protection des données et liberté d'expression : (re)diffusion de données publiques ne rime pas (toujours) avec activités journ...
Éditions Larcier - © Larcier - 29/10/2019

strada lex

privée ainsi que l'obligation pour les États membres de prévoir des dérogations et exceptions notamment s'agissant du « traitement à des fins journalistiques »[9].

2. La fin d'une longue saga judiciaire. L'arrêt commenté marque la fin d'une véritable saga judiciaire de près de quinze ans qui a vu notamment prendre part au débat judiciaire rien moins que la Grande Chambre de la Cour de justice de l'Union européenne et, après épuisement des voies de recours nationales, la Cour européenne des droits de l'homme, appelée à statuer successivement en formation de chambre et de Grande Chambre. Il est manifeste que les questions sur lesquelles la formation solennelle de la Cour était amenée à se prononcer en l'espèce étaient aussi délicates qu'importantes. En témoigne la décision du collège de la Grande Chambre de faire droit à la demande des sociétés requérantes de renvoyer devant un panel de dix-sept juges l'affaire préalablement tranchée par une formation de sept juges. L'arrêt de Grande Chambre met un point final à cette affaire au terme d'un arrêt tortueux, composé de plus de 80 pages, en ce compris les opinions dissidentes, ainsi que les multiples observations soumises par des tiers intervenants alarmés par la définition restrictive des activités de journalisme validée par la Cour dans son arrêt de chambre rendu le 21 juillet 2015[10].

3. Rappel des faits et rétroactes. L'affaire trouve son origine dans la publication massive de données fiscales, portant sur les revenus et patrimoines imposables de pas moins de 1,2 million de contribuables, personnes physiques, finlandais, dans le magazine *Veropörssi* édité par la première requérante (*Satakunnan Markkinapörssi Oy*) en 2002 et dans le service mis en place en 2003 par la seconde requérante (*Satamedia Oy*)[11], détenue par les mêmes actionnaires, permettant à tout intéressé d'obtenir ces informations par SMS à partir du nom d'une personne.

[9] Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données). Voy. en particulier l'art. 85 du règlement, ainsi que le considérant 153. Pour un commentaire de ces nouvelles dispositions, voy. notre contribution à paraître : Q. Van Enis, « La conciliation entre le droit à la liberté d'expression et le droit à la protection des données à caractère personnel dans le RGDP », *in* C. de Terwangne et K. Rosier (coord.), *Le règlement général sur la protection des données (RGPD/GDPR) – Analyse approfondie*, coll. du CRIDS, Larcier, Bruxelles, 2018.

[10] Cour eur. dr. h., 4e sect., arrêt *Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy c. Finlande*, 21 juillet 2015. Pour un commentaire, voy. D. Voorhoof, « ECtHR accepts strict application of data protection law and narrow interpretation of journalistic activity in Finland », *Strasbourg Observers*, 12 août 2015.

[11] À cette fin, la première requérante avait préalablement transféré à la seconde requérante, sous la forme de CD-ROM, les données publiées dans le magazine.

aangeboden door/présenté par Jurisquare
aangeboden door/présenté par Jurisquare
UNamur On Campus (138.48.94.51)
Protection des données et liberté d'expression : (re)diffusion de données publiques ne rime pas (toujours) avec activités journ...
Éditions Larcier - © Larcier - 29/10/2019

strada lex

Pour bien saisir la portée de l'affaire, il convient d'emblée de souligner une particularité du cas d'espèce, tenant dans le fait que les données diffusées par les sociétés requérantes étaient déjà accessibles au public en vertu du droit finlandais, toute personne pouvant les consulter dans les centres locaux des impôts. Moyennant le respect de certaines conditions, ces données pouvaient également être obtenues sous format numérique à des fins de journalisme auprès de la direction générale finlandaise des impôts. C'est d'ailleurs à l'occasion d'une commande passée auprès de cette administration en 2000 et 2001, avant la publication massive intervenue dans la foulée, que la direction générale des impôts sollicita l'avis du médiateur chargé de la protection des données. Sur la base de cet avis, l'administration concernée invita les sociétés requérantes à étayer leur demande et leur indiqua dans le même temps que les données ne pourraient être divulguées si le magazine continuait à paraître sous sa forme habituelle. Les sociétés requérantes annulèrent alors leur demande et firent procéder à une collecte manuelle des données dans les centres locaux des impôts.

En 2003, le médiateur finlandais chargé de la protection des données recommanda aux sociétés requérantes de cesser de diffuser les données fiscales litigieuses « selon les mêmes modalités et à la même échelle qu'en 2002 ». À la suite du refus des sociétés d'obtempérer, le médiateur demanda à la commission de protection des données d'interdire aux sociétés requérantes de traiter les données fiscales dans les mêmes conditions qu'en 2002 et de les transmettre à un service de SMS. Devant le refus de la commission de faire droit à sa demande d'interdiction, le médiateur introduisit un recours devant le tribunal administratif d'Helsinki qui statua en sa défaveur. Le médiateur saisit alors la Cour administrative suprême. Cette juridiction décida de surseoir à statuer et d'adresser à la Cour de justice des Communautés européennes (devenue le 1er décembre 2009 la Cour de justice de l'Union européenne) une série de questions préjudicielles relatives à l'interprétation de la directive 95/46/CE sur la protection des données.

Dans son arrêt du 16 décembre 2008[12], la Grande Chambre de la Cour de justice estima que les activités consistant dans la collecte, le traitement et la diffusion de données fiscales constituaient bien un traitement de données à caractère personnel au sens de la directive, laquelle ne cessait pas d'être applicable aux

[12] C.J.C.E., Gde Ch., arrêt *Tietosuojavaltuutettu c. Satakunnan Markkinapörssi Oy*, *Satamedia Oy*, 16 décembre 2008, aff. C-73/07. Pour un commentaire, voy. C. de Terwangne, « Les dérogations à la protection des données en faveur des activités de journalisme enfin élucidées », *R.D.T.I.*, 2010, pp. 130-144 ; B. Docquir, « Arrêt *Satamedia* : la (re)diffusion d'informations publiques dans les médias et les exigences de la protection des données », *R.E.D.C.*, 2009, pp. 560-581.

aangeboden door/présenté par Jurisquare
aangeboden door/présenté par Jurisquare
UNamur On Campus (138.48.94.51)
Protection des données et liberté d'expression : (re)diffusion de données publiques ne rime pas (toujours) avec activités journ...
Éditions Larcier - © Larcier - 29/10/2019

strada lex

traitements de données à caractère personnel « qui ne [comprendraient] que des informations déjà publiées telles quelles dans les médias »[13].

La Cour de justice de l'Union européenne considéra par ailleurs que l'article 9 de la directive, qui instaure le principe d'un régime dérogatoire en faveur des activités de traitement effectuées aux seules fins de journalisme, devait être interprété en ce sens que « les activités de publication, concernant des données provenant de documents publics selon la législation nationale, doivent être considérées comme des activités de traitement de données à caractère personnel exercées 'aux seules fins de journalisme' au sens de cette disposition, si lesdites activités ont pour seule finalité la divulgation au public d'informations, d'opinions *ou* d'idées, ce qu'il appartient à la juridiction nationale d'apprécier »[14]. La Cour précisa au passage qu'afin de tenir compte de l'importance de la liberté d'expression dans toute société démocratique, il convenait d'interpréter de manière large les notions y afférentes, dont celle de journalisme[15].

Elle précisa toutefois qu'aux fins d'obtenir une pondération équilibrée entre les deux droits fondamentaux, la protection du droit fondamental à la vie privée exigeait que les dérogations et limitations de la protection des données prévues par la directive s'opèrent « dans les limites du strict nécessaire »[16].

En prenant appui sur ces différents enseignements, la juridiction nationale de renvoi, la Cour administrative suprême finlandaise, annula les décisions de la commission de protection des données et du tribunal administratif d'Helsinki et renvoya l'affaire devant la commission de protection des données en lui demandant d'interdire le traitement opéré par les sociétés requérantes « selon les mêmes modalités et à la même échelle qu'en 2002 »[17]. La Cour administrative suprême considéra en substance que si le régime dérogatoire des traitements de données effectués aux seules fins de journalisme pouvait justifier la collecte des informations litigieuses, il ne permettait pas de couvrir « la publication à grande échelle du fichier journalistique de référence, pratiquement tel quel, sous la forme de catalogues, même si ceux-ci sont divisés en différentes parties et organisés par commune », une telle mesure ne représentant « *pas uniquement* une manière d'exprimer des informations, des opinions ou

[13] C.J.C.E., Gde Ch., *Tietosuojavaltuutettu c. Satakunnan Markkinapörssi Oy*, *Satamedia Oy*, préc., § 49.

[14] *Ibid.*, § 62 (nous soulignons).

[15] *Ibid.*, § 56.

[16] *Ibid.*, § 56.

[17] Cour eur. dr. h., Gde Ch., *Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy c. Finlande*, préc., § 21.

aangeboden door/présenté par Jurisquare
aangeboden door/présenté par Jurisquare
UNamur On Campus (138.48.94.51)
Protection des données et liberté d'expression : (re)diffusion de données publiques ne rime pas (toujours) avec activités journ...
Éditions Larcier - © Larcier - 29/10/2019

strada lex

des idées»[18], soulignant que dans l'appréciation du but des activités journalistiques, il convenait de prendre en compte si et dans quelle mesure on pouvait considérer que lesdites activités contribuent à un débat d'intérêt général et ne visent pas uniquement à satisfaire la curiosité d'un certain public.

Les sociétés requérantes tentèrent de s'opposer à cette décision par plusieurs recours successifs, en invoquant notamment le droit à la liberté d'expression. Ces démarches s'étant avérées infructueuses, elles introduisirent une requête devant la Cour européenne des droits de l'homme. Par un premier arrêt, adopté par une formation de chambre constituée au sein de la 4e section, la Cour a considéré, à une majorité de six voix contre une[19], que les sociétés requérantes n'avaient pas subi de violation de leur droit à la liberté d'expression, garanti par l'article 10 de la Convention[20]. Dans l'intervalle, les entreprises avaient cessé la publication du magazine *Veropörssi* et mis fin au service de SMS. Par la suite, entre le prononcé de l'arrêt de chambre et celui de l'arrêt de Grande Chambre, la première requérante a été mise en faillite.

4. Aperçu général de la position adoptée par la Grande Chambre. À l'instar de la chambre, la Grande Chambre refuse de voir dans la décision du juge finlandais une violation de l'article 10 de la Convention. La position adoptée par la Cour dans ce second arrêt peut se laisser résumer comme suit.

La Cour part tout d'abord du principe que l'affaire qui lui est soumise relève d'une hypothèse de mise en balance entre le droit à la liberté d'expression des sociétés requérantes protégé par l'article 10 de la Convention et le droit au respect de la vie privée des contribuables protégé par l'article 8 de la Convention,

[18] *Ibid.*, § 22 (nous soulignons).

[19] La juge Tsotsoria a rédigé une opinion dissidente jointe à l'arrêt.

[20] La chambre a cependant considéré à l'unanimité (comme la Grande Chambre après elle, par quinze voix contre deux) que l'article 6, § 1, de la Convention avait été enfreint en raison de la durée excessive de la procédure au regard de l'exigence de «délai raisonnable» prévue par cette dernière disposition. On ajoutera encore que la chambre a rejeté le grief tiré de la violation de l'article 14 (non-discrimination dans la jouissance des droits garantis par la Convention) combiné à l'article 10 de la Convention comme manifestement mal fondé et partant irrecevable, jugeant que la situation des entreprises requérantes n'était pas comparable à celle d'autres journaux qui n'avaient pas fait l'objet d'une mesure d'interdiction de publication, dans la mesure où «la quantité des données publiées [par les sociétés requérantes] était manifestement sans pareille et que l'on ne dispose donc pas de point de comparaison» (§ 106). Dans la mesure où le contenu et la portée de l'«affaire» renvoyée devant la Grande Chambre sont délimités par la décision de la chambre quant à la recevabilité (voy. notamment, Cour eur. dr. h., Gde Ch., arrêt *Syssoyeva e.a. c. Lettonie*, 15 janvier 2007, § 61), la Grande Chambre n'a plus examiné le grief tiré de la violation de l'article 14 de la Convention.

aangeboden door/présenté par Jurisquare
aangeboden door/présenté par Jurisquare
UNamur On Campus (138.48.94.51)
Protection des données et liberté d'expression : (re)diffusion de données publiques ne rime pas (toujours) avec activités journ...
Éditions Larcier - © Larcier - 29/10/2019

strada lex

et ce, quand bien même les données de ces derniers étaient déjà accessibles au public en vertu du droit national.

La haute juridiction relève ensuite l'existence d'une ingérence dans le droit à la liberté d'expression des requérantes protégé par l'article 10 de la Convention. Elle considère que ladite ingérence répondait bien aux conditions cumulatives énoncées au second paragraphe de cette disposition puisque cette dernière était bien « prévue par la loi », motivée par la poursuite du but légitime consistant, à son estime, dans la protection de la réputation et des droits d'autrui, et nécessaire dans une société démocratique. Comme souvent, c'est sur cette dernière condition, dite de nécessité ou de proportionnalité, que s'est concentré l'examen de la Grande Chambre, à travers une tentative de transposition aux circonstances particulières de l'espèce des critères dégagés à la faveur de précédentes affaires dans lesquelles la Cour avait été invitée à mettre en balance les droits respectivement protégés par les articles 10 et 8 de la Convention (II). Au préalable, les développements relatifs à la légalité et à la légitimité de l'ingérence méritent également un examen attentif (I). En effet, tant la prévisibilité de l'interdiction prononcée à l'égard des sociétés requérantes que l'objectif légitime invoqué à l'appui de cette dernière étaient sujets à discussion au regard des circonstances – assez particulières – de l'espèce.

I. L'existence d'une ingérence, sa légalité et sa légitimité

A. *La délimitation par la Grande Chambre de l'étendue du contrôle appliqué en l'espèce*

5. Une situation exceptionnelle justifiant pour la Cour un élargissement de la marge d'appréciation nationale. Avant même de se prononcer sur l'existence d'une ingérence et sur sa justification, la Cour a jugé important de souligner que la Finlande fait partie « d'un très petit nombre d'États membres du Conseil de l'Europe [qui] prévoient un accès du public aux données fiscales », ce qui pour la haute juridiction « soulève des questions concernant la marge d'appréciation dont la Finlande bénéficie s'agissant de prévoir et de réglementer l'accès du public à de telles données […] » et constitue, du moins peut-on le penser à la lecture de la suite de l'arrêt, un motif de nature à entraîner la reconnaissance d'une ample marge d'appréciation à l'État défendeur[21]. Ainsi, la Cour énoncera explicitement au paragraphe 195 de son arrêt que « lorsqu'un État

[21] Cour eur. dr. h., Gde Ch., *Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy c. Finlande*, préc., § 121.

UNamur On Campus (138.48.94.51)
Protection des données et liberté d'expression : (re)diffusion de données publiques ne rime pas (toujours) avec activités journ...
Éditions Larcier - © Larcier - 29/10/2019

aangeboden door/présenté par Jurisquare

strada lex

a choisi, de manière quelque peu exceptionnelle, dans l'intérêt de la transparence, d'inscrire dans la Constitution l'accessibilité au public des données fiscales, [elle] peut […] tenir compte de ce fait dans son appréciation de la mise en balance globale effectuée par les juridictions internes».

Sans nécessairement remettre en cause ce postulat, on se bornera simplement à souligner que, dans d'autres affaires, la Cour n'a pas hésité à condamner un gouvernement qui semblait[22] appartenir à une minorité d'États ayant décidé de consacrer une garantie ne dérivant pas directement de la Convention. Ainsi, tout en insistant fortement sur le fait qu'un tel droit n'était pas directement protégé par la Convention[23], la Cour a conclu à la violation de l'article 10 par plusieurs États, dont le droit interne reconnaissait un droit limité des détenus d'accéder à Internet, et qui avaient refusé, sans justification valable, d'ajouter certains sites à la liste des sites dont l'accès était autorisé en vertu de la législation nationale.

6. L'existence d'un conflit de libertés et la nécessité de ménager un juste équilibre entre elles. La Cour prend ensuite soin de mettre en exergue la principale question qui lui est soumise, et consistant, à ses yeux, à apprécier si «le juste équilibre a été ménagé»[24] entre, d'une part, le droit à la liberté d'expression et, d'autre part, le droit au respect de la vie privée, dans le contexte particulier de la protection des données, droits respectivement consacrés aux articles 10 et 8 de la Convention, rappelant au passage que ces droits «méritent un égal respect»[25]. À cet égard, la Cour entend se référer à une série de «principes» relatifs tant à la liberté de la presse qu'au droit à la vie privée et à la protection des données.

D'un côté, la Cour réaffirme en particulier le rôle de «chien de garde» de la presse en lien avec le droit du public de recevoir des informations[26], ce qui implique tant «le choix du mode de compte rendu à adopter dans un cas donné» (§ 127) que la protection par l'article 10 de la collecte d'informations, considérée comme «une étape préparatoire essentielle du travail de journalisme […] inhérente à la liberté de la presse» (§ 128).

[22] Dans les deux affaires évoquées ci-dessous, la Cour ne s'est visiblement pas livrée à un examen de droit comparé, ce qui a été relevé par le juge Kjølbro, dissident dans la première de ces affaires (§ 10).

[23] Cour eur. dr. h., 2e sect., arrêt *Kalda c. Estonie*, 19 janvier 2016, § 55 et Cour eur. dr. h., 4e sect., arrêt *Jankovskis c. Lituanie*, 17 janvier 2017, § 45.

[24] Cour eur. dr. h., Gde Ch., *Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy c. Finlande*, préc., § 122.

[25] *Ibid.*, § 123. Voy. aussi § 163.

[26] *Ibid.*, § 126.

aangeboden door/présenté par Jurisquare
aangeboden door/présenté par Jurisquare
UNamur On Campus (138.48.94.51)
Protection des données et liberté d'expression : (re)diffusion de données publiques ne rime pas (toujours) avec activités journ...
Éditions Larcier - © Larcier - 29/10/2019

strada lex

De l'autre, la Cour précise que « le fait que les informations en cause sont déjà dans le domaine public ne les soustrait pas nécessairement à la protection de l'article 8 », se risquant sur ce point à une analogie peu évidente avec sa position, dégagée dans une affaire *Von Hannover c. Allemagne*[27], relative à la publication de photographies d'une personne prises alors que cette dernière se trouvait dans l'espace public (§ 134)[28]. Par une considération qui semble déjà annoncer le raisonnement qui sera suivi par la Cour, cette dernière avance que « l'article 8 de la Convention consacre […] le droit à une forme d'autodétermination informationnelle, qui autorise les personnes à invoquer leur droit à la vie privée en ce qui concerne des données qui, bien que neutres, sont collectées, traitées et diffusées à la collectivité, selon des formes ou modalités telles que leurs droits au titre de l'article 8 peuvent être mis en jeu » (§ 137). La Cour en tire la conclusion que les données collectées et traitées par les sociétés requérantes, qui concernaient de nombreuses personnes, « relevaient clairement de la vie privée de celles-ci, indépendamment du fait que, en vertu du droit finlandais, le public avait la possibilité d'accéder à ces données suivant certaines règles » (§ 138).

B. *L'existence d'une ingérence*

7. Une ingérence… dans « le droit de communiquer des idées » ? La Cour n'a pas de mal à admettre en l'espèce que les décisions des autorités nationales de protection des données, entérinées par les juridictions nationales, faisant interdiction à la première société requérante de « traiter des données fiscales selon les mêmes modalités et à la même échelle qu'en 2002 et de transmettre ces données à un service de SMS » et à la seconde de « collecter, sauvegarder ou transmettre à un service de SMS toute information extraite des fichiers de la première société requérante et publiée dans le magazine *Veropörssi* » sont bien constitutives d'une ingérence dans l'exercice par les requérantes de leur droit à la liberté d'expression, tel que garanti par l'article 10 de la Convention.

Le lecteur attentif relèvera toutefois que la Cour part du principe que l'ingérence subie par les sociétés requérantes porte sur l'exercice par ces dernières « *du droit de communiquer des idées* ». Cette formulation n'est peut-être pas innocente au vu de la position adoptée au regard de l'exigence de nécessité, mais elle soulève deux observations.

[27] Cour eur. dr. h., 3e sect., arrêt *Von Hannover c. Allemagne*, 24 juin 2004.

[28] Pour appuyer son analogie, la Cour va jusqu'à considérer que « les apparitions en public de cette personne pouvaient être considérées comme des 'informations publiques' ».

aangeboden door/présenté par Jurisquare
aangeboden door/présenté par Jurisquare
UNamur On Campus (138.48.94.51)
Protection des données et liberté d'expression : (re)diffusion de données publiques ne rime pas (toujours) avec activités journ...
Éditions Larcier - © Larcier - 29/10/2019

strada lex

On s'étonnera tout d'abord que la Cour n'ait pas retenu d'ingérence dans le droit dont disposaient les deux sociétés de *recevoir* des informations. Or, on connaît la dimension particulière prise par ce droit depuis l'arrêt *Magyar Helsinki* dans lequel la Cour a reconnu que, dans certaines circonstances, un droit d'accéder à des informations détenues par les autorités publiques peut se déduire de l'article 10 de la Convention[29]. Dans ce dernier arrêt, la Cour avait d'ailleurs admis que « le fait que les informations demandées sont déjà disponibles devrait constituer un critère important dans l'appréciation globale de la question de savoir si un refus de fournir ces informations peut être considéré comme une 'ingérence' dans l'exercice de la liberté de 'recevoir et de communiquer des informations' protégée par cette disposition »[30].

Ensuite, on peut s'interroger sur les raisons qui ont poussé la Cour à limiter son examen au seul droit des requérantes de communiquer « des idées » alors que l'article 10 fait quant à lui référence à « la liberté de recevoir ou de communiquer *des informations* ou des idées ». Peut-être la Grande Chambre a-t-elle tenté de la sorte de renforcer l'un des arguments centraux, avancé ultérieurement dans son raisonnement, selon lequel les *informations* brutes ne permettraient pas de nourrir le débat *d'idées* ?

C. *La légalité de l'ingérence*

8. Les interrogations soulevées. La position adoptée par la Cour quant à la légalité de l'ingérence apparaît discutable. En l'espèce, les sociétés requérantes contestaient que l'ingérence fût « prévue par la loi », compte tenu notamment du fait qu'à leurs yeux « la publication de données fiscales a été approuvée par le législateur finlandais » et que « l'exception à des fins de journalisme devrait s'appliquer aux bases de données conçues pour étayer une publication, de manière à prévenir des restrictions préalables même indirectes à la liberté d'expression […] »[31]. On ajoutera également que la loi nationale (pas davantage que la directive qu'elle transpose) ne prévoyait un quelconque seuil au-delà duquel une activité ne pourrait plus être considérée comme une activité de journalisme (élément sur lequel s'est fondée la Cour administrative suprême pour refuser cette qualification aux activités des sociétés requérantes) et que plusieurs autres médias se livraient également à des activités de publication de données fiscales

[29] Cour eur. dr. h., Gde Ch., arrêt *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie*, 8 novembre 2016.

[30] *Ibid.*, § 170.

[31] Cour eur. dr. h., Gde Ch., *Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy c. Finlande*, préc., § 102.

UNamur On Campus (138.48.94.51)
Protection des données et liberté d'expression : (re)diffusion de données publiques ne rime pas (toujours) avec activités journ...
Éditions Larcier - © Larcier - 29/10/2019

aangeboden door/présenté par Jurisquare

strada lex

similaires. Par ailleurs, même si cette circonstance ne peut sans doute à elle seule conduire à un constat de défaut de prévisibilité de l'ingérence, le fait que les différentes juridictions nationales saisies de la question préalablement à la Cour n'y ont pas répondu dans un sens convergent témoigne également d'un certain flou autour du régime applicable aux activités des requérantes.

9. Les réponses de la Grande Chambre. Réitérant sa jurisprudence classique développée sur ce terrain, la Cour rappelle que les mots «prévue par la loi» visent tant l'existence d'une base légale en droit interne que la qualité de cette loi, laquelle doit être accessible aux justiciables et prévisible dans ses effets[32]. Dans un raisonnement assez proche de celui adopté à l'occasion de la précédente affaire *Delfi AS c. Estonie*, la Cour insiste sur le caractère subsidiaire du contrôle qu'elle se réserve d'exercer relativement à l'interprétation des règles de droit nationales: «le pouvoir de la Cour de contrôler le respect du droit interne est […] limité, puisqu'il incombe au premier chef aux autorités nationales, et singulièrement aux cours et tribunaux, d'interpréter et d'appliquer le droit interne»[33].

Se référant à son arrêt *Delfi*, la Cour fait grand cas de ce qu'elle se trouvait saisie en l'espèce par des entreprises de médias. Or, selon la Cour, l'on peut «attendre des professionnels habitués à devoir faire preuve d'une grande prudence dans l'exercice de leur métier, qu'ils mettent un soin particulier à évaluer les risques qu'il comporte»[34], «en s'entourant au besoin de conseils éclairés»[35]. La Cour en tire pour conséquence que les entreprises de médias, «en cette qualité, auraient dû avoir conscience que la collecte et la diffusion à grande échelle des données en cause – qui concernaient environ un tiers des contribuables finlandais ou 1,2 million de personnes, soit un nombre dix à vingt fois supérieur au nombre de données divulguées par les autres médias à l'époque des faits – *pouvaient ne pas être considérées* comme un traitement de données effectué aux 'seules' fins de journalisme au regard de la loi finlandaise ou de la réglementation européenne»[36], et ce, quand bien même il s'agissait, de l'aveu de la Cour, de la première affaire de ce type[37]. Si souvent les entreprises commerciales sont sans doute mieux à même – financièrement parlant – de solliciter des conseils avisés, il ne faudrait pas, nous semble-t-il, que ce facteur amène la Cour de

[32] *Ibid.*, § 142.

[33] *Ibid.*, § 144. Voy. à cet égard, E. Montero et Q. Van Enis, «Les gestionnaires de forums et portails d'actualités cueillis à froid par la Cour de Strasbourg?», *cette Revue*, 2016, pp. 957-959, §§ 5-6.

[34] *Ibid.*, § 145.

[35] *Ibid.*, § 143.

[36] *Ibid.*, § 151 (nous soulignons).

[37] *Ibid.*, § 150.

aangeboden door/présenté par Jurisquare
aangeboden door/présenté par Jurisquare
UNamur On Campus (138.48.94.51)
Protection des données et liberté d'expression : (re)diffusion de données publiques ne rime pas (toujours) avec activités journ...
Éditions Larcier - © Larcier - 29/10/2019

strada lex

façon quasi automatique à conclure à la prévisibilité de solutions juridiques qu'il était difficile sinon impossible de prévoir.

La référence faite par la Cour à la définition très large du traitement de données retenue par la loi finlandaise, transposant sur ce point la définition prévue par la directive de l'Union européenne (§ 149), nous semble peu pertinente puisqu'il n'était pas contesté qu'il s'agissait en l'espèce d'un traitement de données à caractère personnel, tout l'enjeu du litige portant plutôt sur la question du régime particulier à certains de ces traitements, à savoir les traitements effectués aux seules fins de journalisme.

Il est vrai qu'il semble résulter des travaux préparatoires de la loi finlandaise (selon la reproduction et la traduction qu'on peut en lire dans l'arrêt) qu'« une base de données établie à des fins de journalisme désigne une base de données destinée à être utilisée uniquement dans le cadre des activités de journalisme des médias et qui n'est pas accessible à d'autres personnes »[38]. Toutefois, ces mêmes travaux préparatoires précisent également que « les informations recueillies en vue d'être conservées dans une base de données à des fins de journalisme peuvent être utilisées uniquement dans le cadre d'une activité de journalisme, et non, par exemple, à des fins administratives ou commerciales »[39], ce qui semble faire ressortir, par contraste, une interdiction de détournement des finalités de journalisme. Or, selon la définition des activités de journalisme livrée par la Cour de justice de l'Union européenne, le fait que la publication par les sociétés requérantes ait pu être « liée à un but lucratif » ne pouvait raisonnablement pas priver ces dernières du régime des fins de journalisme. La Cour de Luxembourg avait en effet expressément souligné le fait que les activités de journalisme « peuvent être liées à un but lucratif »[40]. Contrairement à ce qu'affirme la Cour de Strasbourg, on n'aperçoit pas à quel endroit des extraits qu'elle cite, les travaux préparatoires auraient exclu qu'une telle base de données puissent être diffusée *telle quelle* à des fins de journalisme[41], pour autant que la base de données n'ait pas été utilisée à d'autres finalités, administratives ou commerciales.

Dans le cadre de l'affaire commentée précisément, la Cour de justice de l'Union européenne avait considéré que « […] des activités telles que celles de l'affaire au principal, concernant des données provenant de documents publics

[38] *Ibid.*, § 36.

[39] *Ibid.*, § 36.

[40] C.J.C.E., Gde Ch., *Tietosuojavaltuutettu c. Satakunnan Markkinapörssi Oy*, *Satamedia Oy*, préc., § 61.

[41] Cour eur. dr. h., Gde Ch., *Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy c. Finlande*, préc., § 149 (nous soulignons).

aangeboden door/présenté par Jurisquare

UNamur On Campus (138.48.94.51)
Protection des données et liberté d'expression : (re)diffusion de données publiques ne rime pas (toujours) avec activités journ...
Éditions Larcier - © Larcier - 29/10/2019

strada lex

selon la législation nationale, *peuvent* être qualifiées d''activités de journalisme', si elles ont pour finalité la divulgation au public d'informations, d'opinions ou d'idées, sous quelque moyen de transmission que ce soit […]»[42]. Au paragraphe suivant[43], la même Cour reprend cependant une formulation sensiblement différente : « Il convient, par conséquent, de répondre à la deuxième question que l'article 9 de la directive doit être interprété en ce sens que les activités mentionnées à la première question, sous a) à d), concernant des données provenant de documents publics selon la législation nationale, *doivent* être considérées comme des activités de traitement de données à caractère personnel exercées 'aux seules fins de journalisme' au sens de cette disposition, si lesdites activités ont *pour seule finalité* la divulgation au public d'informations, d'opinions ou d'idées, ce qu'il appartient à la juridiction nationale d'apprécier »[44]. Or, en l'espèce, on peine à déceler dans les activités concernées une autre finalité que celle de divulguer au public des informations, des opinions ou des idées.

Dans ce contexte, il nous paraît difficile de soutenir qu'« il était possible que les autorités nationales concluent à un moment ou à un autre, ainsi qu'elles l'ont fait en l'espèce, qu'une base de données établie à des fins de journalisme ne pouvait pas être diffusée telle quelle »[45].

Certes, comme le souligne la Grande Chambre, « le fait que l'affaire des sociétés requérantes était la première de ce type au regard de la loi sur les données à caractère personnel […], et que la Cour administrative suprême a demandé à la [Cour de justice de l'Union européenne] des directives quant à l'interprétation de la dérogation prévue à l'article 9 de la directive sur la protection des données ne rendent pas l'interprétation et l'application de cette dérogation par les juridictions internes arbitraires ou imprévisibles » (§ 150). À notre estime cependant, le fait qu'« il faut bien qu'une norme juridique donnée soit un jour appliquée pour la première fois »[46] ne peut avoir pour effet de vider l'exigence de prévisibilité de l'ingérence de sa substance.

Comme dans l'arrêt *Delfi* précité[47], la Cour de Strasbourg semble avoir fait fi d'un enseignement contraire de la Cour de Luxembourg, et refusé, en s'abri-

[42] C.J.C.E., Gde Ch., *Tietosuojavaltuutettu c. Satakunnan Markkinapörssi Oy*, *Satamedia Oy*, préc., § 61 (nous soulignons).

[43] *Ibid.*, § 62 (nous soulignons).

[44] Nous soulignons.

[45] Cour eur. dr. h., Gde Ch., *Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy c. Finlande*, préc., § 149.

[46] Voy. Cour eur. dr. h., Gde Ch., arrêt *Kudrevičius e.a. c. Lituanie*, 15 octobre 2015, § 115, auquel se réfère la Cour dans l'affaire commentée, sans le citer (§ 150).

[47] Voy. à cet égard notre commentaire précité, *op. cit.*, pp. 960-962, §§ 7-8.

aangeboden door/présenté par Jurisquare
UNamur On Campus (138.48.94.51)
Protection des données et liberté d'expression : (re)diffusion de données publiques ne rime pas (toujours) avec activités journ...
Éditions Larcier - © Larcier - 29/10/2019

strada lex

tant derrière le fait qu'il appartient en premier lieu aux juges nationaux d'interpréter le « droit interne », d'invalider une interprétation contestable du droit de l'Union européenne par une juridiction nationale.

En outre, à considérer même que les travaux préparatoires de la loi nationale aient exclu, de façon relativement générale, la possibilité d'une publication de bases de données entières à des fins de journalisme, rien n'était dit dans la législation nationale des éventuelles conditions et modalités applicables en cas de publication de données *publiques* à des fins de journalisme.

La circonstance, invoquée par la Cour de Strasbourg[48], que la Cour de justice de l'Union européenne aurait précisé que les dérogations que les États membres étaient invités à mettre en place dans leurs droits nationaux devaient être *limitées au strict nécessaire* est également étonnante. Il apparaît en effet qu'en l'espèce, les entreprises concernées ont été au premier chef exclues du champ d'application du régime dérogatoire des fins de journalisme par les juges nationaux, de telle manière que la question des règles applicables au traitement effectué aux seules fins de journalisme ne se posait pas comme telle.

On soulignera à ce propos que la Cour de justice de l'Union, avant de préciser que les dérogations à prévoir en faveur des activités de journalisme devaient être limitées au strict nécessaire, avait particulièrement insisté sur la nécessité d'une interprétation large du champ d'application du régime dérogatoire : « Afin de tenir compte de l'importance que détient la liberté d'expression dans toute société démocratique, il convient […] d'interpréter les notions y afférentes, dont celle de journalisme, de manière large »[49]. Cette directive d'interprétation a été reprise quasiment mot pour mot dans le Règlement général sur la protection des données, dont le considérant 153 prévoit : « Pour tenir compte de l'importance du droit à la liberté d'expression dans toute société démocratique, il y a lieu de retenir une interprétation large des notions liées à cette liberté, telles que le journalisme. » On relèvera par ailleurs que, dans son arrêt préjudiciel, la Cour de justice de l'Union européenne n'avait d'ailleurs aucunement fait allusion à une quantité de données au-delà de laquelle un traitement ne pourrait plus être considéré comme mené aux seules fins de journalisme.

[48] Cour eur. dr. h., Gde Ch., *Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy c. Finlande*, préc., § 149.

[49] C.J.C.E., Gde Ch., *Tietosuojavaltuutettu c. Satakunnan Markkinapörssi Oy*, *Satamedia Oy*, préc., § 56. Ce n'est qu'ensuite, au sein du même paragraphe 56, que la Cour de justice de l'Union européenne a souligné que « pour obtenir une pondération équilibrée entre les deux droits fondamentaux, la protection du droit fondamental à la vie privée exige que les dérogations et limitations de la protection des données prévues aux chapitres susmentionnés de la directive doivent s'opérer dans les limites du strict nécessaire ».

aangeboden door/présenté par Jurisquare
aangeboden door/présenté par Jurisquare
UNamur On Campus (138.48.94.51)
Protection des données et liberté d'expression : (re)diffusion de données publiques ne rime pas (toujours) avec activités journ...
Éditions Larcier - © Larcier - 29/10/2019

strada lex

L'argument tiré de la circonstance que «les sociétés requérantes ont contourné la voie ordinairement suivie par les journalistes pour accéder aux données recherchées et se sont organisées pour que celles-ci fussent collectées manuellement dans les centres locaux des impôts»[50] ne nous convainc pas davantage. En effet, par définition, les journalistes n'ont pas vocation à suivre «les voies ordinairement suivies» pour collecter des informations[51], pour autant que leurs méthodes d'investigation restent dans la légalité, ce qui, la Cour le reconnaîtra plus loin, a bien été le cas en l'espèce: «[…] la Cour ne peut que souscrire à l'observation figurant dans l'arrêt de la chambre selon laquelle les informations n'ont pas été obtenues par des moyens illicites»[52]. D'ailleurs, on peut considérer que la stratégie de contournement des sociétés requérantes a été mise en place à un moment où ces dernières avaient déjà virtuellement subi l'ingérence litigieuse, à savoir après que «le médiateur chargé de la protection des données a invité les intéressées à fournir d'autres informations concernant leurs commandes et leur a indiqué que les données ne pourraient pas être divulguées si le magazine *Veropörssi* continuait de paraître sous sa forme habituelle»[53].

Au demeurant, la référence faite par la Cour à l'autorégulation journalistique[54] nous paraît peu pertinente dès lors qu'il s'agissait surtout, au regard de l'exigence de légalité, de s'interroger sur la prévisibilité de la décision des juridictions nationales d'exclure les sociétés requérantes du champ d'application du régime juridique dérogatoire prévu en faveur des activités de journalisme et partant de leur faire interdiction de poursuivre leurs activités à la même échelle et selon les mêmes modalités, ledit régime dérogatoire n'opérant aucune référence aux exigences de la déontologie journalistique.

Enfin, si on veut bien se rappeler que la Convention est supposée faire partie intégrante des règles que les juridictions nationales ont vocation à appliquer, il reste permis de s'interroger sur la prévisibilité de la solution juridique réservée

[50] Cour eur. dr. h., Gde Ch., *Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy c. Finlande*, préc., § 152.

[51] Les juges Sajó et Karakaş rappellent à bon escient dans leur opinion dissidente commune que «des moyens inhabituels d'obtenir des informations ne constituent pas de la mauvaise foi au regard de la jurisprudence de la Cour» (point 28).

[52] Cour eur. dr. h., Gde Ch., *Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy c. Finlande*, préc., § 185. Et ce, même si la Cour se montre pour le moins ambiguë au paragraphe 184: «Elles [lire: les sociétés requérantes] se sont soustraites aux limitations […] légales.» Voy. également *infra* à propos de l'analyse par la Cour du critère des «modalités d'obtention des informations» sur le terrain de la nécessité de l'ingérence.

[53] *Ibid.*, § 152.

[54] *Ibid.*, § 153.

UNamur On Campus (138.48.94.51)
Protection des données et liberté d'expression : (re)diffusion de données publiques ne rime pas (toujours) avec activités journ...
Éditions Larcier - © Larcier - 29/10/2019

aangeboden door/présenté par Jurisquare

strada lex

aux sociétés concernées au regard d'enseignements qui se dégagent de la jurisprudence strasbourgeoise et desquels la Grande Chambre ne semble d'ailleurs pas avoir voulu se départir explicitement dans son arrêt.

En particulier, le principe réitéré dans l'arrêt commenté, qu'il n'appartient pas à la Cour ni aux juridictions nationales « de se substituer à la presse dans le choix du mode de compte rendu à adopter dans un cas donné »[55].

En outre, comme l'ont très justement relevé les juges Sajó et Karakaş dans leur opinion dissidente[56], ainsi que les premiers commentateurs de l'arrêt[57], à la faveur d'une longue série d'affaires antérieures, la Cour a plus souvent qu'à son tour conclu à l'absence de nécessité de mesures visant à protéger la confidentialité d'informations qui, comme en l'espèce, étaient librement accessibles au public par d'autres biais[58].

Si la haute juridiction du Conseil de l'Europe a cependant pu souligner en parallèle que le fait qu'une certaine publicité entoure des informations ne permet pas toujours de justifier une diffusion plus large de ces dernières[59], il convient de rappeler qu'en l'espèce, la publicité des données fiscales résultait de la volonté même du législateur finlandais.

aangeboden door/présenté par Jurisquare

aangeboden door/présenté par Jurisquare

---

[55] *Ibid.*, § 127.

[56] Opinion dissidente des juges Sajó et Karakaş, point 27.

[57] Fr. Krenc et S. van Drooghenbroeck, « Chronique de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », *J.T.*, 2017, p. 748.

[58] Voy. p. ex. Cour eur. dr. h., arrêt *Weber c. Suisse*, 22 mai 1990, spéc. §§ 49-51 (condamnation d'un journaliste pour violation du secret de l'enquête à raison d'une déclaration par laquelle le requérant n'avait fait que répéter des informations qu'il avait lui-même déjà divulguées auparavant sans qu'aucune poursuite pénale ne soit intentée à son encontre); Cour eur. dr. h., arrêts *Sunday Times n° 2* et *Observer et Guardian c. Royaume-Uni*, 26 novembre 1991, respectivement §§ 52-56 et 66-70 (interdiction de publication au Royaume-Uni d'un ouvrage rédigé par un ancien agent des services de sécurité alors que ledit ouvrage était déjà disponible aux États-Unis); Cour eur. dr. h., plén., arrêt *Open Door et Dublin Well Woman c. Irlande*, 29 octobre 1992, § 76 (interdiction de diffusion en Irlande d'informations relatives aux possibilités de se faire avorter à l'étranger); Cour eur. dr. h., arrêt *Vereniging Weekblad Bluf! c. Pays-Bas*, 9 février 1995, § 44 (révélations de secrets d'État par un journal); Cour eur. dr. h., Gde Ch., arrêt *Fressoz et Roire c. France*, 21 janvier 1999, § 53 (publication de fiches d'imposition du dirigeant d'une entreprise dans le cadre d'un conflit social). Pour une analyse plus approfondie de cette question, voy. notre étude, Q. Van Enis, « Des 'autoroutes de l'information' aux chemins de campagne… Un droit d'accès à l'information à plusieurs vitesses à l'ère numérique ? », *in* C. de Terwangne, E. Degrave, S. Dusollier et R. Queck (dir.), *Law, Norms and Freedoms in Cyberspace / Droit, normes et libertés dans le cybermonde, Liber amicorum Yves Poullet*, Larcier, Bruxelles, 2018, pp. 715-746.

[59] Voy. p. ex. Cour eur. dr. h., 5e sect., arrêt *Chabanov et Tren c. Russie*, 14 décembre 2006, § 47 (révélation dans la presse d'informations contenues dans un certificat médical produit lors d'une audience judiciaire); Cour eur. dr. h., 1re sect., arrêt *Aleksey Ovchinnikov c. Russie*, 19 juin 2010, §§ 49-50 (diffusion d'informations privées déjà révélées par d'autres médias).

UNamur On Campus (138.48.94.51)
Protection des données et liberté d'expression : (re)diffusion de données publiques ne rime pas (toujours) avec activités journ...
Éditions Larcier - © Larcier - 29/10/2019

strada lex

Enfin, dans l'affaire *Fressoz et Roire contre France*, la Cour avait retenu que si les informations sur le montant des revenus annuels du PDG de Peugeot dans le Canard Enchaîné « étaient licites et leur divulgation autorisée, la condamnation des requérants pour en avoir simplement publié *le support*, à savoir les avis d'imposition, ne saurait être justifiée au regard de l'article 10 », cet article laissant par essence aux journalistes « le soin de décider s'il est nécessaire ou non de reproduire le support de leurs informations pour en asseoir la crédibilité »[60].

D. *La légitimité de l'ingérence*

10. Un objectif légitime abstrait de protection de la réputation et des droits d'autrui ? Au vu de la formulation relativement large, dans le texte conventionnel, des motifs permettant de justifier une restriction des droits garantis par l'article 10, il est rare que l'exigence de légitimité de l'ingérence donne lieu à de vastes développements de la part des juges du Palais des droits de l'homme. En l'espèce, la prise en compte par la Cour de l'objectif de protection de la réputation ou des droits d'autrui a toutefois fait l'objet de discussions entre les parties.

Si la Grande Chambre constate que « les parties ne contestent pas *en substance* que l'ingérence dans l'exercice par les sociétés requérantes de la liberté d'expression poursuivait le but légitime de la 'protection de la réputation ou des droits d'autrui' »[61], l'objectif de la protection de la vie privée d'individus isolés invoqué par le Gouvernement était pourtant jugé « abstrait et hypothétique » par les sociétés requérantes. La Cour s'est bornée à relever sur ce point que le médiateur chargé de la protection des données avait « agi sur le fondement de plaintes concrètes d'individus »[62], laissant de côté « la question de savoir s'il était nécessaire d'identifier chacun des plaignants au niveau national »[63], soulignant à cet égard, en se référant au célèbre arrêt *Schrems* de la Cour de justice[64], le rôle que le droit de l'Union européenne reconnaît aux autorités nationales de protection qui ont « mandat » – l'expression utilisée par la Cour

[60] Cour eur. dr. h., *Fressoz et Roire c. France*, préc., § 54 (nous soulignons).

[61] Cour eur. dr. h., Gde Ch., *Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy c. Finlande*, préc., § 155 (nous soulignons).

[62] *Ibid.*, § 157.

[63] *Ibid.*, § 158.

[64] C.J.U.E., Gde Ch., arrêt *Maximillian Schrems c. Data Protection Commissioner, en présence de Digital Rights Ireland Ltd*, 6 octobre 2015, aff. C-362/14.

aangeboden door/présenté par Jurisquare
UNamur On Campus (138.48.94.51)
Protection des données et liberté d'expression : (re)diffusion de données publiques ne rime pas (toujours) avec activités journ...
Éditions Larcier - © Larcier - 29/10/2019

strada lex

de Strasbourg est sans doute choisie à dessein – de faire respecter la protection la vie privée des individus.

11. Une position en contraste avec celle retenue dans l'affaire *Magyar Helsinki*. Comme d'aucuns l'ont souligné[65], la position adoptée par la Grande Chambre dénote par rapport à celle précédemment retenue dans son arrêt *Magyar Helsinki* déjà évoqué, dans lequel elle avait jugé que le simple risque abstrait de violation du droit au respect de la vie privée invoqué par le gouvernement défendeur ne permettait pas de justifier le refus de laisser la requérante accéder à une information détenue par les pouvoirs publics. Dans cette affaire, la Cour, après avoir relevé que les informations réclamées comprenaient bien des données à caractère personnel, avait retenu que « le Gouvernement n'[avait] pas démontré que la divulgation des informations que la requérante avait sollicitées […] eût pu porter atteinte à la jouissance par les avocats concernés de leur droit au respect de la vie privée au sens de l'article 8 de la Convention »[66]. Au surplus, dans le même arrêt, la Cour avait affirmé que les données en question ne constituaient pas « des révélations allant au-delà de ce à quoi [les avocats] pouvaient s'attendre » et qu'« il n'y a pas de raison de présumer que le public ne pouvait pas prendre connaissance par d'autres moyens » des informations recherchées […], et ce, « même si ces (dernières) n'étaient pas réunies au même endroit au moment de l'étude »[67]. Le contraste avec l'arrêt commenté est pour le moins saisissant.

II. La nécessité de l'ingérence

12. L'entrée en jeu de l'article 8 de la Convention. La Cour a pris le pli, dans l'arrêt commenté, de rattacher l'intérêt légitime avancé par le Gouvernement, « la protection de la réputation ou des droits d'autrui », à l'article 8 de la Convention, disposition qui, d'après elle, « entre clairement en jeu dans les circonstances telles que celles de l'espèce » (§ 161). Sur ce point, la position de la Cour se distancie une nouvelle fois de celle adoptée dans son précédent arrêt *Magyar Helsinki*. Dans le cadre de cette dernière affaire, tout en ne déniant pas l'intérêt légitime poursuivi par l'État défendeur, la Cour avait pris la peine de souligner que les intérêts invoqués par le Gouvernement n'étaient

[65] M. Jozwiak, *op. cit.*, p. 3.
[66] Cour eur. dr. h., *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie*, préc., § 194.
[67] *Ibid.*, § 195.

aangeboden door/présenté par Jurisquare
aangeboden door/présenté par Jurisquare
UNamur On Campus (138.48.94.51)
Protection des données et liberté d'expression : (re)diffusion de données publiques ne rime pas (toujours) avec activités journ...
Éditions Larcier - © Larcier - 29/10/2019

strada lex

pas « d'une nature et d'un degré propres à justifier l'application de (l'article 8 de la Convention) »[68].

13. La prise en compte des critères classiques de mise en balance entre les droits consacrés par les articles 10 et 8 de la Convention. L'applicabilité concurrente des droits consacrés respectivement par les articles 10 et 8 de la Convention justifie aux yeux de la Cour « de réitérer les critères de mise en balance de ces deux droits *en pareil cas* » (§ 161)[69]. Il s'agit, en substance de : 1) la contribution de la publication litigieuse au débat d'intérêt général ; 2) l'objet de la publication litigieuse et la notoriété des personnes visées ; 3) les modalités d'obtention des informations et la véracité de celles-ci ; 4) le contenu, la forme et les conséquences de la publication (auxquelles la Cour ajoute ici « des considérations y afférentes ») et 5) la sévérité de la sanction imposée aux journalistes ou éditeurs.

Comme les sociétés requérantes[70] et l'un des intervenants volontaires l'avaient pourtant bien fait remarquer[71], ces critères de mise en balance, dégagés par la Cour à la faveur d'affaires antérieures, paraissaient relativement inadaptés au problème inédit dont cette dernière se trouvait saisie en l'espèce, à savoir la publication en masse, sous une forme nouvelle, d'informations disponibles publiquement selon les vœux du législateur national.

Il n'est pas anodin à cet égard que la haute juridiction ait elle-même pu qualifier l'affaire « d'inhabituelle », compte tenu de l'accessibilité au public des données fiscales dans l'État défendeur (§ 120)[72].

---

[68] Dans le même ordre d'idées, les juges dissidents dans l'arrêt commenté ont tenu à souligner que « les informations publiées ne visaient pas à causer (et n'ont d'ailleurs pas causé) un quelconque préjudice », rappelant qu'« en mettant en balance l'article 8 et l'article 10, la Cour doit également avoir égard à la gravité de l'intrusion dans la vie privée et aux répercussions de la publication pour la personne visée » (point 26).

[69] Nous soulignons.

[70] Cour eur. dr. h., Gde Ch., *Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy c. Finlande*, préc., § 103.

[71] Voy. les observations du European Information Society Institute, reproduites au paragraphe 115 de l'arrêt commenté.

[72] On soulignera sur ce point que la directive 2013/37/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 modifiant la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public (*J.O.U.E.*, L 175 du 27 juin 2013, p. 1) précise, en son considérant 8, tout à la fois qu'« il convient […] de modifier la directive 2003/98/CE de manière à imposer aux États membres *une obligation claire de rendre tous les documents réutilisables*, à moins que des règles nationales relatives à l'accès aux documents ne limitent ou n'excluent cet accès et sous réserve des autres exceptions prévues par la présente directive », tout en précisant que « les modifications apportées par la présente directive ne tendent pas à définir ou à modifier les règles d'accès en vigueur dans les États membres, lesquelles demeurent de la compétence de ces derniers » (nous soulignons).

aangeboden door/présenté par Jurisquare
aangeboden door/présenté par Jurisquare
UNamur On Campus (138.48.94.51)
Protection des données et liberté d'expression : (re)diffusion de données publiques ne rime pas (toujours) avec activités journ...
Éditions Larcier - © Larcier - 29/10/2019

strada lex

Malheureusement, la Cour n'a accueilli que très partiellement l'argument du caractère très spécifique du cas d'espèce, estimant que les critères établis dans sa jurisprudence «[pouvaient] être transposés à la présente affaire», concédant seulement que «certains d'entre eux peuvent revêtir plus ou moins de pertinence eu égard aux circonstances particulières de l'espèce, laquelle […] porte sur la collecte, le traitement et la publication en masse de données qui étaient publiquement accessibles conformément à certaines règles et qui se rapportaient à un grand nombre de personnes privées dans l'État défendeur» (§ 166).

C'est donc à l'aune des critères traditionnels de mise en balance entre les droits consacrés respectivement aux articles 8 et 10 de la Convention que la Cour examine la nécessité de l'ingérence. Nous les examinerons successivement.

A. *La contribution de la publication litigieuse au débat d'intérêt général*

14. La diffusion en masse de données brutes ne contribuerait pas à l'intérêt général. La Grande Chambre juge «incontestable» que «le fait d'autoriser l'accès du public à des documents officiels, y compris à des données fiscales, vise à garantir la disponibilité d'informations aux fins de permettre la tenue d'un débat sur des questions d'intérêt général» (§ 172). Elle relève à cet égard qu'un tel accès peut s'autoriser d'un ancrage juridique robuste en Finlande puisqu'il bénéficie d'une base constitutionnelle et qu'il constitue un droit consacré depuis de nombreuses décennies (§ 172).

La Cour n'est toutefois pas convaincue que «la publication de données fiscales par les sociétés requérantes selon les modalités et à l'échelle en question ait contribué à un tel débat, ou même qu'il s'agissait là du principal objectif de cette publication» (§ 174). Pour la haute juridiction, «l'existence d'un intérêt général à ce que de grandes quantités de données fiscales soient accessibles et à ce que la collecte de ces données soit autorisée ne signifie pas nécessairement ou automatiquement qu'il existe également un intérêt général à diffuser en masse pareilles données brutes, telles quelles, sans aucun apport analytique» (§ 175). À l'estime de la Cour, il résulterait clairement des travaux préparatoires de la législation interne que «le privilège journalistique en question concerne le traitement de données effectué en interne» et ne justifierait pas «la diffusion de données brutes auxquelles les journalistes ont accès dans des conditions privilégiées» (§ 175).

aangeboden door/présenté par Jurisquare

UNamur On Campus (138.48.94.51)
Protection des données et liberté d'expression : (re)diffusion de données publiques ne rime pas (toujours) avec activités journ...
Éditions Larcier - © Larcier - 29/10/2019

strada lex

15. Appréciation critique. Les considérations qui précèdent appellent plusieurs observations. Tout d'abord, il convient de relever que, fût-ce en prenant appui sur certaines considérations tirées des travaux préparatoires des lois internes, la Cour semble mêler deux questions distinctes, en vue apparemment de conférer une portée utile à la dérogation prévue en faveur des traitements de données effectués à des fins de journalisme, tout en excluant la publication massive des données. Ainsi, à lire la Cour, la dérogation à des fins de journalisme conférerait aux journalistes un traitement privilégié quant à *l'accès* aux données fiscales, alors que le traitement préférentiel qui leur est accordé sur ce terrain semble en réalité résulter de la loi sur la publication et la confidentialité des informations fiscales, laquelle donne également à toute personne le droit d'accéder à ces données, fût-ce dans des conditions moins avantageuses que celles applicables aux journalistes. D'après les informations énoncées dans l'arrêt, à l'époque des faits, seuls les journalistes pouvaient obtenir des listes numériques des données fiscales (§ 49). Or, en l'espèce, les sociétés requérantes se sont précisément résolues à agir dans les conditions moins avantageuses applicables aux non-journalistes pour obtenir les données litigieuses (§§ 184-185).

Ensuite, et plus fondamentalement, on rappellera que, saisie dans le cadre de la même affaire, la Cour de justice de l'Union européenne avait considéré pour sa part que « les activités […] concernant des données provenant de documents publics selon la législation nationale, doivent être considérées comme des activités de traitement de données à caractère personnel exercées 'aux seules fins de journalisme' au sens de cette disposition, si lesdites activités ont pour seule finalité la divulgation au public d'informations, d'opinions ou d'idées […] » (§ 62). Jamais la Cour de justice de l'Union européenne n'avait dans son arrêt préjudiciel fait référence à un quelconque travail sur les données avant leur publication ou à un quelconque critère d'intérêt public. Tout au contraire, la Cour de Luxembourg avait décidé, en pleine connaissance de cause, d'écarter la définition suggérée par son Avocat général Kokott, lequel avançait que « le traitement de données à caractère personnel est […] effectué à des fins de journalisme lorsqu'il vise la communication d'informations et d'idées sur des questions d'intérêt public » (§ 68)[73]. En toute hypothèse, même s'il fallait considérer que ce critère soit applicable aux fins de journalisme, le même avocat général plaidait pour une interprétation large de l'intérêt public, considérant qu'« on ne peut constater que la diffusion d'informations et d'idées ne concerne pas des questions d'intérêt public *que lorsque cela devient évident* » (§ 78). Enfin, le même magistrat ne concevait pas ce critère comme impliquant un travail de sélection sur les données collectées, puisqu'à ses yeux, « comme il s'agit de

[73] Voy. à cet égard B. Docquir, *op. cit.*, p. 575, n° 21 et p. 578, n° 23.

aangeboden door/présenté par Jurisquare
UNamur On Campus (138.48.94.51)
Protection des données et liberté d'expression : (re)diffusion de données publiques ne rime pas (toujours) avec activités journ...
Éditions Larcier - © Larcier - 29/10/2019

strada lex

la communication d'informations et d'idées, peu importe – contrairement à certains points de vue – de savoir si les données diffusées sont traitées ou commentées par la rédaction. Rien que la simple mise à disposition de données *prises telles quelles* peut contribuer à la diffusion publique et donc être d'intérêt public. Le choix des données diffusées constitue, par ailleurs, déjà l'expression d'une appréciation subjective de celui qui diffuse les données. Ce choix comporte en effet, pour le moins, l'appréciation que ces données sont intéressantes pour le destinataire» (§ 67).

C'est en définitive par une sorte de pétition de principe que la Grande Chambre tente de concilier sa position avec celle précédemment énoncée par la Cour de justice de l'Union européenne en avançant, sans autre forme de motivation, que les activités des sociétés requérantes, consistant en la publication pratiquement *in extenso* des données collectées ne pouvaient «avoir pour seule finalité de transmettre des informations, des opinions ou des idées». Aux yeux des juges de la majorité, les activités exercées par les sociétés requérantes ne pouvaient être considérées comme exercées aux «seules» fins de journalisme, dès lors qu'à défaut de tout travail d'interprétation, elles participaient plutôt à satisfaire l'appétence du public pour le sensationnalisme ou le voyeurisme[74]. À cet égard, on signalera que, par le passé, la même Cour avait pourtant déjà admis que la communication de données purement techniques relevait du champ d'application de l'article 10[75] et souligné l'importance de laisser la possibilité au public de définir lui-même le sens à donner à certaines informations[76]. Définir juridiquement le périmètre des activités journalistiques sur la base d'un travail qualitatif sur les données semble particulièrement périlleux pour l'exercice de la liberté de la presse, comme l'ont bien souligné les juges dissidents dans cette affaire: «La Cour n'a jamais exigé qu'un journaliste se livre

[74] Cour eur. dr. h., Gde Ch., *Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy c. Finlande*, préc., §§ 176-178. Les juges Sajó et Karakaş ont relevé, dans leur opinion dissidente, que la majorité ne définit pas de manière précise ce qu'il faut entendre par «voyeurisme», qui dans le langage courant «est défini comme 'la pratique consistant à rechercher un plaisir sexuel en regardant d'autres personnes lorsqu'elles sont nues ou en train de se livrer à des rapports sexuels' ou comme la 'tendance à se repaître de la souffrance ou de la détresse d'autrui' (*Oxford Dictionary*, Oxford University Press, 2017)» (point 12, note 7).

[75] Cour. eur. dr. h., arrêt *Hadjianastassiou c. Grèce*, 16 décembre 1992, § 39 (à propos de la transmission de renseignements militaires secrets d'importance mineure à une société privée). La Cour a souligné à cette occasion que le domaine de l'article 10 «ne se limite pas à certaines catégories de renseignements, d'idées ou de modes d'expression».

[76] À cet égard, voy. notamment Cour eur. dr. h., Gde Ch., arrêt *Stoll c. Suisse*, 10 décembre 2007, § 147, où la Cour semble reprocher au requérant, journaliste, de ne pas avoir publié l'intégralité du rapport sur lequel il avait fondé ses articles, ce qui «aurait permis aux lecteurs de se former leur propre opinion».

aangeboden door/présenté par Jurisquare
aangeboden door/présenté par Jurisquare
UNamur On Campus (138.48.94.51)
Protection des données et liberté d'expression : (re)diffusion de données publiques ne rime pas (toujours) avec activités journ...
Éditions Larcier - © Larcier - 29/10/2019

strada lex

à une 'analyse' pour considérer qu'il satisfait à ses obligations en matière de diffusion d'informations au public. […] Le journalisme est avant tout affaire de collecte et de présentation de faits et non d'apport 'analytique'. Le fait prime l'opinion. »[77]

Enfin, ne doit-on pas considérer que le législateur finlandais avait lui-même déjà tranché la question de l'intérêt public des informations litigieuses par sa volonté de les rendre accessibles au public ? Comme le soulignent les juges dissidents, « la diffusion des informations est l'un des objectifs habituels de la décision de rendre la collecte de données accessible au public »[78].

Dans cet ordre d'idées, on rappellera, même si la Grande Chambre n'a pas insisté sur cette divergence, que la chambre avait pour sa part considéré que « l'objet général de la publication en question, à savoir les données fiscales concernant le revenu et le patrimoine imposables de personnes physiques, était déjà public en Finlande et était, *de ce fait*, considéré comme un sujet d'intérêt général » et affirmé que « du point de vue du droit du grand public de recevoir des informations sur des sujets d'intérêt général, et donc du point de vue de la presse, il existait des motifs valables de communiquer ces données aux lecteurs »[79].

B. *L'objet de la publication litigieuse et la notoriété des personnes visées*

16. Les données litigieuses ne concernaient pas que des personnalités publiques. En application de ce critère présentant un double aspect, la Cour souligne que « les informations publiées par les sociétés requérantes ne se rapportaient pas spécifiquement à des catégories particulières de personnes telles que les personnalités politiques, les fonctionnaires, les personnages publics ou d'autres personnes appartenant à la sphère publique, à raison de leurs activités ou de leurs hauts revenus, ou de leur position » (§ 180). Or, on sait qu'il résulte de la

[77] Opinion dissidente des juges Sajó et Karakaş, point 8. Voy. également D. Voorhoof, « No journalism exception for massive exposure of personal taxation data », *Strasbourg Observers*, 5 juillet 2017 : « It is also remarkable that the judgment refers to the lack of 'analytical input' by the publications at issue, *while former case law of the ECtHR does no require journalists, media or other public watchdogs to produce analytical added value in order to be able to rely on the protection under Article 10 ECHR when publishing, broadcasting or disclosing information* » (nous soulignons).

[78] Opinion dissidente des juges Sajó et Karakaş, point 10.

[79] Cour eur. dr. h., 4e sect., *Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy c. Finlande*, préc., § 65 (nous soulignons).

UNamur On Campus (138.48.94.51)
Protection des données et liberté d'expression : (re)diffusion de données publiques ne rime pas (toujours) avec activités journ...
Éditions Larcier - © Larcier - 29/10/2019

aangeboden door/présenté par Jurisquare

strada lex

jurisprudence strasbourgeoise que « ces catégories de personnes s'exposent inévitablement et consciemment à un contrôle attentif de leurs faits et gestes tant par les journalistes que par la masse des citoyens » (§ 180).

17. Appréciation critique. Il est cependant difficilement contestable en l'espèce que chaque contribuable, même n'appartenant pas à ce cercle de personnes, pouvait au moins s'attendre à ce qu'une certaine publicité soit conférée à ses données fiscales[80]. La Cour en vient à souligner que « […] les données ainsi publiées couvraient d'une façon ou d'une autre l'intégralité des contribuables adultes, soit en tant que bénéficiaires d'un certain revenu s'ils figuraient dans la liste soit, à raison des seuils salariaux, en tant que non-bénéficiaires d'un tel revenu s'ils en étaient exclus » (§ 181). Cet argument est difficilement compréhensible. Il semble aboutir à la conclusion absurde que si les entreprises requérantes avaient limité leur publication à des revenus plus élevés (comme d'autres sociétés l'avaient fait sans s'attirer la même interdiction de publication), elles auraient encore pu prêter le flanc à la critique par la possibilité pour le public de déduire de l'absence de certaines personnes dans la liste le fait que ces dernières n'atteindraient pas le niveau de revenus choisi.

Par ailleurs, la Cour a refusé de faire droit à l'argument des sociétés requérantes qui faisaient valoir que les données personnelles d'individus pris isolément se fondaient dans la masse des informations publiées dans le magazine et rendues accessibles par le service de SMS. Il est vrai que la position de la Cour de Strasbourg peut, dans une certaine mesure, être mise en parallèle avec celle dégagée par la Cour de Luxembourg dans l'affaire *Google Spain*. Dans son fameux arrêt rendu en 2014[81] qui l'a vu consacrer un droit au déréférencement opposable aux moteurs de recherche, l'organe juridictionnel de l'Union européenne a, lui aussi, souligné l'accès facilité aux données rendu possible par les moteurs de recherche à partir de requêtes fondées sur le nom de personnes physiques. Toutefois, dans cette dernière affaire, la Cour de justice de l'Union européenne avait particulièrement souligné le caractère *exhaustif* du profil personnel que permettait d'offrir les services d'un moteur de recherche et limité le droit au déréférencement reconnu dans cet arrêt aux seules données « inexactes » « inadéquates, non pertinentes ou excessives », ce qui ne nous semble pas pouvoir viser des données fiscales récentes, dont la véracité n'est pas contestée (voy. ci-dessous quant à ce dernier point) et rendues accessibles au public suivant la volonté du législateur.

[80] Voy. *supra*, nos développements relatifs à la légitimité de l'ingérence.

[81] C.J.U.E., Gde Ch., arrêt *Google Spain SL, Google Inc. c. Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), Mario Costeja González*, 13 mai 2014, aff. C-131/12.

aangeboden door/présenté par Jurisquare
UNamur On Campus (138.48.94.51)
Protection des données et liberté d'expression : (re)diffusion de données publiques ne rime pas (toujours) avec activités journ...
Éditions Larcier - © Larcier - 29/10/2019

strada lex

C. *Les modalités d'obtention des informations et la véracité de celles-ci*

18. Des données exactes. En l'espèce, comme le souligne la Grande Chambre, l'exactitude des informations concernées n'a jamais été mise en cause[82].

19. Une collecte non illicite de données… mais une soustraction aux limitations légales et pratiques prévues par le droit interne. Quant à leurs modalités d'obtention, la Cour souligne que si « […] les informations n'ont pas été obtenues par des moyens illicites, il n'en demeure pas moins que la stratégie des sociétés requérantes a manifestement consisté à contourner les voies normalement empruntées par les journalistes pour accéder à des données fiscales et, en conséquence, les garde-fous mis en place par les autorités internes pour réglementer l'accès à ces informations et leur diffusion » (§ 185).

Pour arriver à cette conclusion, la Cour a rappelé qu'en l'espèce, les sociétés requérantes avaient annulé leur commande de données à des fins de journalisme auprès de la direction générale des impôts, préférant rémunérer des personnes pour collecter manuellement les données fiscales dans les centres locaux des impôts, où elles étaient accessibles au public en général. La Cour en déduit que les entreprises concernées « se sont ainsi soustraites aux limitations tant légales (en esquivant l'obligation de démontrer que les données seraient collectées à des fins de journalisme et ne seraient pas publiées sous forme de liste) que pratiques (en employant des personnes pour recueillir les informations manuellement afin d'avoir un accès illimité aux données fiscales à caractère personnel en vue de leur diffusion ultérieure) imposées par la législation interne pertinente » (§ 184). Il est étonnant de voir dans le même arrêt la Cour reconnaître que les moyens utilisés pour collecter les informations litigieuses n'avaient rien d'illicite (§ 185) mais également avancer que les entreprises concernées se seraient « soustraites » à d'éventuelles limitations légales (§ 184).

Quant aux limitations « pratiques » que les sociétés requérantes auraient prétendument contournées, il nous paraît difficile de reprocher à une entreprise de média comme à un journaliste d'utiliser tous les moyens à leur disposition pour se procurer des informations, à tout le moins lorsqu'« il n'apparaît pas que le

[82] Les sociétés requérantes avaient indiqué qu'en l'espèce, « c'est uniquement la quantité d'informations qui était en cause, et non leur exactitude » (Cour eur. dr. h., Gde Ch., *Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy c. Finlande*, préc., § 103).

aangeboden door/présenté par Jurisquare
aangeboden door/présenté par Jurisquare
UNamur On Campus (138.48.94.51)
Protection des données et liberté d'expression : (re)diffusion de données publiques ne rime pas (toujours) avec activités journ...
Éditions Larcier - © Larcier - 29/10/2019

strada lex

requérant ait recouru à la ruse ou la menace ou qu'il ait autrement exercé des pressions afin d'obtenir les renseignements voulus»[83].

D. *Le contenu, la forme et les conséquences de la publication, et considérations y afférentes*

20. Une appréciation graduelle de la publicité. Au seuil de l'examen de ce critère quelque peu disparate, la Cour commence par rappeler que «la manière de traiter un sujet relève de la liberté journalistique» (§ 186) et que, dans certains cas qu'elle a eu à examiner par le passé, le fait que les informations se trouvaient déjà dans le domaine public a pu la conduire à conclure à l'absence de nécessité de l'ingérence dans la liberté d'expression et, partant, à la violation de l'article 10 de la Convention (§ 187)[84].

Ces principes, solennellement réaffirmés, n'ont pas empêché l'organe strasbourgeois de considérer en l'espèce que «l'accessibilité des données en question au public en vertu du droit interne ne signifie pas nécessairement qu'elles pouvaient être publiées sans aucune restriction» (§ 190). Sur ce point, la Cour rappelle la position de la Cour de justice de l'Union européenne qui, se prononçant cependant dans le cadre plus limité du champ d'application de la directive relative à la protection des données à caractère personnel, a considéré par deux fois que le caractère public des informations traitées n'excluait ces données ni du champ d'application de la directive, ni des garanties mises en place aux fins de la protection de ces données[85].

Ces considérations ne nous apparaissent toutefois pas véritablement décisives en l'espèce, dans la mesure où il s'agissait de déterminer non le champ d'application de la directive mais le périmètre de la dérogation journalistique prévue par ce texte. Plus fondamentalement, l'insistance de la Cour sur le fait que les sociétés requérantes auraient rendu les données fiscales litigieuses «accessibles selon des modalités et à une échelle qui n'étaient pas prévues par le législateur» nous paraît problématique. Il semble en effet dangereux de soumettre le droit des journalistes de publier des données en leur possession à

[83] Cour eur. dr. h., 4e sect., arrêt *Dammann c. Suisse*, 25 avril 2006, § 55. Voy. toutefois Cour eur. dr. h., Gde Ch., arrêt *Stoll c. Suisse*, 10 décembre 2007, § 144: «[…] l'absence de comportement illicite de la part du requérant n'est pas nécessairement déterminante dans l'appréciation de la question de savoir s'il a respecté ses devoirs et responsabilités».

[84] Voy. *supra* à cet égard.

[85] C.J.C.E., Gde Ch., *Tietosuojavaltuutettu c. Satakunnan Markkinapörssi Oy*, *Satamedia Oy*, préc., § 48 et C.J.U.E., *Google Spain*, préc., § 30.

aangeboden door/présenté par Jurisquare
UNamur On Campus (138.48.94.51)
Protection des données et liberté d'expression : (re)diffusion de données publiques ne rime pas (toujours) avec activités journ...
Éditions Larcier - © Larcier - 29/10/2019

strada lex

la condition que leur publication s'accomplisse «selon des modalités et à une échelle» prévues par les autorités[86].

Au demeurant, aux yeux de la Cour, les sociétés requérantes n'auraient pas été affectées dans leur faculté de collecter des données brutes mais dans la «diffusion des données selon les modalités et à l'échelle décrites ci-dessus» (§ 191).

21. La prise en compte d'un examen parlementaire approfondi des enjeux pour justifier l'octroi d'une large marge d'appréciation… aux juridictions nationales. Au travers de longs développements dont on peine à percevoir le lien avec l'analyse du «contenu», de la «forme» et des «conséquences de la publication», la Cour souligne l'«ample marge d'appréciation» reconnue au gouvernement défendeur quant aux «modalités à adopter dans la recherche d'un juste équilibre entre les droits respectivement protégés aux articles 8 et 10 de la Convention». Se fondant sur l'approche développée dans l'affaire *Animal Defenders International*, la Cour examine les «choix législatifs» posés par l'État défendeur et, dans ce contexte, «la qualité de l'examen parlementaire et judiciaire de la nécessité de la législation et des mesures en découlant qui portent atteinte à la liberté d'expression» (§ 192). Cet examen amène la Cour à la conclusion qu'aussi bien le législateur – national et européen[87] – que les juridictions internes ont dûment discuté la question de la mise en balance entre les droits concurrents. Si l'on peut s'étonner de ce détour emprunté par la Cour, on conçoit aisément que la haute juridiction était peu désireuse d'intenter une forme de «procès en incohérence» à l'État défendeur pour *la manière* dont il a choisi de mettre à disposition du public les données fiscales des contribuables, alors qu'il n'était en premier lieu pas tenu de prévoir cet accès et que seul un petit nombre d'États membres du Conseil de l'Europe reconnaissent, sous une forme ou une autre, une certaine publicité aux informations fiscales relatives à des particuliers[88].

Il n'en demeure pas moins que l'ample marge d'appréciation reconnue par la Cour semble surtout avoir conduit cette dernière à octroyer une plus grande

[86] Voy. dans ce sens, le commentaire précité de D. Voorhoof, «No journalism exception for massive exposure of personal taxation data»: «*Of a problematic nature is also the Grand Chamber's consideration that the applicant's media have rendered the data* 'accessible in a manner and to an extent not intended by the legislator'. *There are undoubtedly many situations in which journalists or media succeed to publish, disseminate or disclose information in a manner and to an extent that was 'not intended by the legislator' or other regulatory authorities.*»

[87] La Cour se réfère tant à la directive sur la protection des données qu'au règlement (UE) 2016/79.

[88] Cour eur. dr. h., Gde Ch., *Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy c. Finlande*, préc., §§ 192 et 195. Voy. aussi le bref examen de droit comparé de la Cour aux paragraphes 81-82.

aangeboden door/présenté par Jurisquare
aangeboden door/présenté par Jurisquare
UNamur On Campus (138.48.94.51)
Protection des données et liberté d'expression : (re)diffusion de données publiques ne rime pas (toujours) avec activités journ...
Éditions Larcier - © Larcier - 29/10/2019

strada lex

latitude aux juridictions nationales dans leur interprétation des dispositions légales pertinentes. Souscrivant à l'argument avancé par les sociétés requérantes selon lequel l'arbitrage entre les droits concurrents avait déjà été opéré par le législateur national[89], les juges dissidents ont ainsi relevé que «lorsque des intérêts opposés ont déjà été mis en balance par le législateur, la Cour serait en contradiction avec sa propre position exprimée dans l'arrêt *Animal Defenders International* en encourageant la non-prise en compte de choix démocratiques nationaux, particulièrement si la seule raison d'accorder la marge d'appréciation est en premier lieu la qualité du contrôle parlementaire»[90].

E. *La sévérité de la sanction imposée aux journalistes ou éditeurs*

22. Une ingérence jugée trop limitée pour constituer une «sanction». En complément des considérations déjà exprimées à la faveur de l'examen du critère précédent, la Cour relève que «les sociétés requérantes n'ont pas été empêchées de diffuser des données fiscales ou de continuer à publier le magazine *Veropörssi*, mais […] devaient le faire selon des modalités conformes à la réglementation finlandaise et aux règles de l'Union européenne sur la protection des données et l'accès aux informations» (§ 197). Quant à la circonstance que l'ingérence litigieuse a constitué une charge importante pour les sociétés concernées[91], conduisant même la première requérante à la faillite (voy. § 31 de l'arrêt), la Cour répond que «si les limitations imposées quant à la quantité de données à publier ont pu, en pratique, rendre certaines des activités commerciales des sociétés requérantes moins lucratives, il ne s'agit pas là, en soi, d'une sanction au sens de la jurisprudence de la Cour» (§ 197). Cette position constitue la suite logique du raisonnement de la Cour relatif à l'exclusion des activités exercées par les sociétés requérantes du régime des fins de journalisme: si la Cour conclut à l'existence d'une ingérence dans la liberté d'expression,

[89] *Ibid.*, § 102: «[Les sociétés requérantes] soutiennent que […] la publication des données fiscales a été approuvée par le législateur finlandais»; § 104: «Les sociétés requérantes indiquent que la question de l'intérêt général a été examinée lors de l'adoption de la loi sur la divulgation et la confidentialité des données fiscales […]. Par conséquent, le législateur finlandais aurait déjà ménagé un équilibre entre les données fiscales publiques et publiables, d'une part, et la protection du droit à la vie privée, d'autre part, et les autorités nationales ne bénéficieraient donc d'aucune marge d'appréciation ou jouiraient, tout au plus, d'une marge d'appréciation très étroite. Il n'y aurait donc pas lieu de procéder à une nouvelle mise en balance.»

[90] Opinion dissidente des juges Sajó et Karakaş, points 19-20.

[91] Voy. à cet égard l'opinion dissidente des juges Sajó et Karakaş, point 26.

aangeboden door/présenté par Jurisquare
aangeboden door/présenté par Jurisquare
UNamur On Campus (138.48.94.51)
Protection des données et liberté d'expression : (re)diffusion de données publiques ne rime pas (toujours) avec activités journ...
Éditions Larcier - © Larcier - 29/10/2019

strada lex

elle semble principalement analyser l'impact de l'ingérence sur les seuls intérêts commerciaux des deux entreprises concernées[92].

F. *Conclusion de la Cour quant à la nécessité de l'ingérence*

23. Pour la Cour, c'est à bon droit que les juridictions nationales ont jugé que les activités litigieuses n'étaient pas des activités exercées aux seules fins de journalisme. De son examen des différents critères susmentionnés, la Cour retient que les juridictions nationales ont attaché une importance particulière au fait que « la publication des données fiscales selon les modalités et à l'échelle en question n'avait pas contribué à un débat d'intérêt général, et que les sociétés requérantes ne pouvaient pas prétendre, en substance, que cette activité de publication avait été exercée aux seules fins de journalisme au sens de la législation nationale et européenne » (§ 198). La Cour ne voit pas de raison sérieuse de substituer son avis à celui des juridictions internes et d'écarter le résultat de la mise en balance effectuée par celles-ci, estimant que les motifs invoqués étaient pertinents et suffisants pour démontrer que l'ingérence litigieuse était « nécessaire dans une société démocratique » (§ 198). La Cour conclut donc que « les autorités de l'État défendeur ont agi dans les limites de leur marge d'appréciation et ménagé un juste équilibre entre les intérêts concurrents en jeu » et qu'il n'y a pas eu violation de l'article 10 de la Convention (§ 199).

Conclusion

24. Un signal négatif pour le libre exercice du journalisme et pour la réutilisation des données publiques. Même si l'affaire ne portait pas directement sur l'exercice de la liberté d'expression sur Internet, la décision de la Cour peut sans doute s'expliquer par la peur que peut engendrer la diffusion des données dans le contexte numérique contemporain.

À la faveur d'une précédente affaire *Delfi*, qui concernait la diffusion de commentaires qualifiés d'incitation à la haine, la haute juridiction européenne avait déjà pu exprimer une certaine crainte à l'égard des nouvelles formes de

[92] Voy. D. Voorhoof, « No journalism exception for massive exposure of personal taxation data », *op. cit.* : « *The Grand Chamber essentially based its conclusion on the finding that no sufficient journalistic input or public interest could justify the publication of the personal taxation data at issue and that* the interference with the rights of the applicants' media had merely an impact on the applicants' economic or business interests. » (nous soulignons).

aangeboden door/présenté par Jurisquare
aangeboden door/présenté par Jurisquare
UNamur On Campus (138.48.94.51)
Protection des données et liberté d'expression : (re)diffusion de données publiques ne rime pas (toujours) avec activités journ...
Éditions Larcier - © Larcier - 29/10/2019

strada lex

communication en ligne, en soulignant « la facilité, l'ampleur et la vitesse avec lesquelles les informations sont diffusées sur Internet, et leur caractère persistant après leur publication sur ce média, toutes choses qui peuvent considérablement aggraver les effets des propos illicites circulant sur Internet par rapport à ceux diffusés dans les médias classiques » (§ 147).

En l'espèce, cependant, le contenu diffusé par les sociétés requérantes n'était aucunement illicite. L'activité à laquelle se vouaient ces dernières consistait à fournir un accès facilité à des informations fiscales que le législateur finlandais avait lui-même souhaité rendre accessibles à tous les citoyens dans un souci de transparence fiscale.

Le choix de la Cour d'appliquer aux faits de la cause des critères de mise en balance dégagés dans le cadre d'affaires portant sur la diffusion médiatique de détails très personnels, voire intimes, sur des individus précis est sans doute l'aspect le plus discutable de l'arrêt commenté. Comme l'ont souligné certains intervenants et comme la Grande Chambre l'a elle-même reconnu dans son arrêt, le caractère public des données concernées, non simplement *de facto* mais également *de jure*, selon le vœu du législateur national, rendait pourtant l'affaire inédite.

Le critère de la contribution au débat d'intérêt général, central dans le raisonnement de la Grande Chambre, est sans doute celui qui se prêtait le moins à être appliqué aux circonstances de l'espèce, dans la mesure où le législateur finlandais semblait avoir lui-même décidé que l'accès public aux données fiscales permettait de servir au mieux l'intérêt public. Le revirement discret de la Grande Chambre par rapport à la position adoptée par la chambre n'est pas anodin. En l'espèce, l'application de ce critère était particulièrement problématique tant au regard de la légalité que de la nécessité de l'ingérence.

Sur le plan de la prévisibilité, ledit critère, non expressément prévu par la loi finlandaise, a visiblement été apprécié à l'aune de sous-critères, eux non plus aucunement visés et encore moins balisés dans la législation nationale, tels que celui de la quantité admissible de données diffusées ou de celui de l'apport concret qui serait attendu de celui qui prétend exercer une activité de journalisme en publiant des données personnelles. Sur ce point, la Grande Chambre semble d'ailleurs avoir fait fi de l'enseignement préjudiciel de la Cour de justice de l'Union européenne qui avait implicitement, mais certainement, rejeté le critère de l'intérêt public, suggéré par son avocat général.

Il paraît particulièrement ardu aujourd'hui de déterminer le périmètre des « activités de journalisme » justifiant l'application du régime dérogatoire prévu par le droit de l'Union pour ménager la collecte et la diffusion de l'information au regard des règles très contraignantes de la protection des données per-

aangeboden door/présenté par Jurisquare

aangeboden door/présenté par Jurisquare

UNamur On Campus (138.48.94.51)
Protection des données et liberté d'expression : (re)diffusion de données publiques ne rime pas (toujours) avec activités journ...
Éditions Larcier - © Larcier - 29/10/2019

strada lex

sonnelles. Ledit périmètre semble, à juste titre d'après la Cour de Strasbourg, pouvoir dépendre de critères aussi peu prévisibles que le volume de données à caractère personnel diffusées ou la plus-value analytique apportée par celui qui s'en réclamerait.

Sur le plan de la nécessité, la Cour semble avoir fait peu de cas de l'affirmation de Lord Bridge of Harwich, exprimée dans le cadre de la célèbre affaire *Observer et Guardian*, que la juge Tsotsoria, dissidente dans l'arrêt de chambre, avait reprise à son compte, selon laquelle « essayer de priver le public […] d'informations librement accessibles ailleurs constituait un net pas en arrière vers la censure, caractéristique d'un régime totalitaire »[93].

Invitée à se prononcer dans le cadre de la même affaire, la Grande Chambre de la Cour de justice de l'Union européenne avait pourtant montré la voie à suivre en faisant preuve d'une plus grande ouverture dans la définition des activités de journalisme. S'il a le mérite de clore une saga judiciaire longue de près de quinze ans, l'arrêt commenté jette un froid sur l'exercice de nouvelles formes de journalisme. On songe en particulier au « journalisme de données » (ou « data journalism »). Il envoie également un signal négatif à l'égard des initiatives d'exploitation des données publiques pour lesquelles l'arrêt de Grande Chambre rendu dans l'affaire *Magyar Helsinki* laissait pourtant augurer des perspectives plus réjouissantes.

[93] Cour eur. dr. h., *Observer et Guardian c. Royaume-Uni*, préc., § 36, d), iv).

aangeboden door/présenté par Jurisquare

UNamur On Campus (138.48.94.51)
Protection des données et liberté d'expression : (re)diffusion de données publiques ne rime pas (toujours) avec activités journ...
Éditions Larcier - © Larcier - 29/10/2019