



OBSERVATOIRE SUR LE CONTENTIEUX EUROPÉEN DES DROITS DE L'HOMME N. 2/2017

1. ARRÊT SATAKUNNAN MARKKINAPÖRSI OY ET SATAMEDIA OY C. FINLANDE DU 27 JUIN 2017

1. Faits

1. Les sociétés requérantes ont édité le magazine VeropöRSSi qui divulguait des informations fiscales. En partenariat avec un opérateur de téléphonie, la seconde société mit en place en 2003 un services SMS permettant d'obtenir des informations fiscales sur les revenus imposables et le patrimoine de personnes physiques à partir d'une base de données, créée sur la base d'information publiées auparavant dans le même journal VeropöRSSi.

D'autres sociétés d'édition et de médias diffusent également de telles données, accessibles au public en droit finlandais.

Peu après, le médiateur chargé de la protection des données engagea une action administrative relative aux modalités et à l'ampleur du traitement des données fiscales par les sociétés requérantes.

En définitive, la Cour administrative d'appel a estimé que la base de données ne pouvait pas être considérée comme une activité journalistique mais constituait un traitement de données à caractère personnel, activité que les sociétés requérantes n'avaient pas le droit d'exercer. Sur cette base, la Commission de protection des données interdit aux sociétés requérantes de traiter des données fiscales à la même échelle qu'en 2002 et de les transmettre à un service de SMS. Cette décision fut finalement confirmée par la Cour administrative suprême en juin 2012.

2. Droit

2. Les requérantes se plaignent pour l'essentiel d'une violation de l'article 10 de la CEDH, les mesures litigieuses prises à leur encontre ayant, selon elles, atteint la liberté journalistique d'informer le public sur des questions d'intérêt général.

L'affaire met en perspective deux droits garantis par la CEDU, la liberté de la presse et le respect de la vie privée du fait de la publication de données relatives à la matière fiscale.

De ce fait, selon la Cour, il y a lieu de préciser d'emblée la portée et le contexte de son appréciation.

Quant aux faits, la Cour relève que la présente affaire est inhabituelle dans la mesure où, en Finlande, les données fiscales en cause étaient accessibles au public. De plus, les sociétés requérantes n'étaient pas les seules parmi les médias finlandais à collecter, traiter et publier des données fiscales telles que celles parues dans le magazine *Veropössi*. La différence entre l'activité des intéressées et celle des autres médias tenait aux modalités de publication et au volume des données publiées.

De plus, la Cour note que « seul un très petit nombre d'États membres du Conseil de l'Europe prévoient un accès du public aux données fiscales, ce qui soulevé 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 de concilier cet accès avec les exigences posées par les règles en matière de protection des données et avec le droit de la presse à la liberté d'expression » (par. 121).

3. Au cœur de la présente affaire se trouve donc la question de savoir si le juste équilibre a été ménagé entre ce droit et le droit à la vie privée, tels que les consacre la législation interne sur la protection des données et l'accès à l'information.

Compte tenu de la nécessité de protéger les valeurs qui sous-tendent la CEDH et considérant que les droits qu'elle consacre respectivement en ses articles 10 et 8 méritent un égal respect, la Cour est d'avis qu'« il y a lieu de ménager un équilibre qui préserve l'essence de l'un et l'autre de ces droits » (par. 123).

4. La Cour rappelle d'emblée que la liberté d'expression:

« constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun. Sous réserve du paragraphe 2 de l'article 10, elle vaut non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent : ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de « société démocratique ». Telle que la consacre l'article 10, la liberté d'expression est assortie d'exceptions, qui appellent toutefois une interprétation étroite, et le besoin de la restreindre doit se trouver établi de manière convaincante » (par. 124).

La Cour rappelle ensuite que la presse se doit de communiquer, dans le respect de ses devoirs et de ses responsabilités, des informations et des idées sur toutes les questions d'intérêt général, en ayant à l'esprit les devoirs et responsabilités dont elle doit témoigner dans l'exercice de sa mission.

Or, la collecte d'informations diverses est une étape préparatoire essentielle du travail de journalisme et est inhérente à la liberté de la presse et, à ce titre, protégée.

Quant au droit à la vie privée et à la protection des données, en particulier eu égard à l'accessibilité au public des données fiscales traitées et publiées par les sociétés requérantes, la Cour rappelle que la notion de « vie privée » est une notion large, « non susceptible d'une définition exhaustive ». Dans le contexte spécifique de la protection des données, la Cour relève aussi qu'elle s'est référée à plusieurs reprises à la Convention sur la protection des données du 28 janvier 1981 (élaborée dans le cadre du Conseil de l'Europe), laquelle d'ailleurs a inspiré la directive de l'Union européenne sur la protection des données, directive appliquée par les juridictions internes en l'espèce.

5. Conformément à son orientation, la Cour rappelle que la « mémorisation des données relatives à la vie privée entre dans le champ d'application de l'article 8, par. 1 de la CEDH » (jurisprudence *Leander*).

La Cour remarque ensuite que l'interprétation extensive de la notion de vie privée donnée par la jurisprudence concorde avec celle de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel.

Le fait d'ailleurs que les données à caractère personnel sont déjà dans le domaine public ne les soustrait pas nécessairement à la protection de l'article 8.

6. Sur la base de ces rappels jurisprudentiels, le contexte dont la Cour doit tenir compte doit tenir compte des principes suivants:

- « les considérations liées à la vie privée entrent en jeu dans les situations où des informations ont été recueillies sur une personne bien précise, où des données à caractère personnel ont été traitées ou utilisées et où les éléments en question avaient été rendus publics d'une manière ou dans une mesure excédant ce à quoi les intéressés pouvaient raisonnablement s'attendre » (par. 136) ;

- « 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. La législation interne doit donc ménager des garanties appropriées pour empêcher toute utilisation de données à caractère personnel qui ne serait pas conforme aux garanties prévues dans cet article » (par. 137) ;

- l'article 8 de la CEDH « consacre donc le droit à une forme d'auto-détermination 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 » (Ibid.).

Et la Cour de conclure à cet égard qu'

« à la lumière des considérations ci-dessus et de la jurisprudence existante de la Cour sur l'article 8 de la Convention, il apparaît que les données collectées et traitées par les sociétés requérantes et publiées par elles dans le journal Veropössi, qui donnaient des précisions sur les revenus imposables provenant du travail et d'autres sources, ainsi que du patrimoine net imposable 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 » (par. 138).

Le cadre étant ainsi tracé, la Cour estime que la décision de la commission de protection des données, entérinée par les juridictions nationales, avait entraîné une ingérence dans l'exercice par les sociétés requérantes du droit de communiquer des idées, tel que garanti par l'article 10 de la Convention.

7. L'aspect tenant à la légalité de l'ingérence dénoncée (« prévue par la loi ») a soulevé des questions importantes, surtout en ce qui concerne sa prévisibilité.

Si la base légale de celle-ci ne peut pas prêter à discussion du point de vue de la forme, c'est bien la question de la prévisibilité des conséquences de la législation finlandaise qui est en cause. La question qui se pose est de savoir si l'on peut considérer que les sociétés requérantes pouvaient prévoir que leurs activités spécifiques de publication se heurteraient à la législation en vigueur, compte tenu de l'existence de la dérogation à des fins de journalisme.

La Cour estime à cet égard que

« le libelle de la législation pertinente en matière de protection des données et la nature et la portée de la dérogation à des fins de journalisme que les sociétés ont cherché à invoquer, ainsi que la manière dont ces dispositions ont été appliquées à

la suite des directives d'interprétation données aux juridictions finlandaises par la CJUE, étaient suffisamment prévisibles » (par. 149).

En effet, il ressort de manière raisonnablement claire du libellé de la loi sur les données personnelles

« qu'il était possible que les autorités nationales concluent a priori un moment ou a priori un autre, ainsi qu'elles l'ont fait en l'espèce, qu'une base de données établie a priori des fins de journalisme ne pouvait pas être diffusée telle quelle. La quantité et la forme des données publiées ne pouvaient pas excéder la portée de la dérogation, et celle-ci, de par sa nature même, devait être interprétée de manière restrictive, ainsi que la CJUE l'a clairement indiqué » (Ibid).

Ce, d'autant que

« les sociétés requérantes étaient des entreprises de médias et, en cette qualité, auraient dû avoir conscience que la collecte et la diffusion a 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 de l'Union européenne » (par. 151).

8. Le « but légitime » de l'ingérence dénoncée par les requérantes n'a pas soulevé des questions majeures. La Cour a relevé, en particulier, qu'

« on peut raisonnablement considérer que l'ensemble des contribuables finlandais ont été lésés, directement ou indirectement, par l'activité de publication des sociétés requérantes, et tant donne que les lecteurs étaient en mesure d'évaluer les revenus imposables de tout contribuable simplement en regardant si son nom figurait ou non dans les listes publiées par le magazine Veropössi » (par. 157).

La Cour en a conclu que la protection de la vie privée était donc au cœur de la législation relative à la protection des données que ces autorités avaient mandat de faire respecter et que l'ingérence en cause

poursuivait a priori l'évidence le but légitime de « la protection de la réputation ou des droits d'autrui » au sens de l'article 10 § 2.

9. Sur le terrain de la nécessité de l'ingérence (« nécessaire dans une société démocratique »), l'argumentaire de la Cour essaie de tenir la balance égale entre vie privée et liberté d'expression.

C'est à la lumière des principes généraux concernant la marge d'appréciation ménagée aux Etats et la mise en balance de droits protégés par la CEDH, comme les droits garantis aux articles 8 (vie privée) et 10 (liberté d'expression) que la Cour a examiné le degré d'ingérence et évalué sa pertinence au regard de ces droits.

Elle a suivi les principes suivants :

- dans les affaires qui nécessitent une mise en balance entre le droit au respect de la vie privée et le droit à la liberté d'expression, l'issue de la requête ne saurait en principe varier selon que l'affaire a été portée devant elle sous l'angle de l'article 8 de la Convention, par la personne faisant l'objet du reportage, ou sous l'angle de l'article 10, par l'éditeur qui l'a publié ;

- les critères qui doivent guider son appréciation sont la contribution a priori un débat d'intérêt général, la notoriété de la personne visée, l'objet du reportage, le comportement

antérieur de la personne concernée, le contenu, la forme et les répercussions de la publication.

Appliquant ces principes généraux au cas d'espèce, la Cour se penche successivement sur les points suivants :

10. Contribution de la publication litigieuse à un débat d'intérêt général.

Sur ce point la Cour rappelle en particulier que :

« s'il existe un droit du public à être informé, droit qui est essentiel dans une société démocratique et peut même, dans des circonstances particulières, porter sur des aspects de la vie privée de personnes publiques, des publications ayant pour seul objet de satisfaire la curiosité d'un certain lectorat sur les détails de la vie privée d'une personne ne sauraient, quelle que soit la notoriété de cette personne, passer pour contribuer à un quelconque débat d'intérêt général pour la société » (par. 169).

En ce qui concerne l'intérêt général qui s'attache aux données contenues dans des informations concernant le bien-être des citoyens ou la vie de la collectivité, la Cour relève que :

- « incontestablement, 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 » (par. 172) ;

- « 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 » (par. 175) ;

- une dérogation ne peut être invoquée que si l'activité de traitement des données est exercée aux « seules » fins de journalisme. Or, la publication des données fiscales dans le magazine Veropressi pratiquement in extenso, sous forme de catalogues, même si ceux-ci étaient divisés en différentes parties et organisés selon la commune de résidence, revient à divulguer l'intégralité du fichier de référence établi à des fins de journalisme ; dans ces conditions, l'opération ne peut avoir eu pour seule finalité de transmettre des informations, des opinions ou des idées ;

- enfin, le fait que les informations en question ont pu permettre à des citoyens curieux de repartir en catégories, selon leur situation économique, des personnes nominativement désignées qui ne sont pas des personnages publics « pourrait être considéré comme une manifestation des attentes d'un public friand de détails quant à la vie privée d'autrui, et donc, en tant que tel, comme une forme de sensationnalisme, voire de voyeurisme » (par. 177) ;

Ainsi, en partageant le point de vue des juridictions internes, la Cour estime que :

« la publication litigieuse n'avait pas pour seule finalité, comme l'exigeaient le droit interne et le droit européen, la divulgation au public d'informations, d'opinions et d'idées. Cette conclusion est corroborée par la présentation de la publication, sa forme, son contenu et la quantité des données divulguées. Par ailleurs, la Cour estime que la publication litigieuse ne saurait passer pour contribuer à un débat d'intérêt général ou être assimilée au type de discours, à savoir au discours politique, qui, du fait de la position privilégiée dont il bénéficie traditionnellement dans sa jurisprudence, appelle un examen strict au regard de la Convention et ne laisse guère de place pour des restrictions en vertu de l'article 10 § 2 » (par. 178).

11. Objet de la publication litigieuse et notoriété des personnes visées.

- les données publiées dans le magazine Veropössi « comprenaient les noms et pré-noms de personnes physiques dont les revenus imposables annuels dépassaient certains seuils, ainsi que le montant, arrondi à la centaine d'euros, de leurs revenus provenant du travail et d'autres sources, et des proportions relatives à leur patrimoine net imposable. Les données ont été publiées dans le magazine sous la forme d'une liste alphabétique et classées selon la commune de résidence et la tranche de revenus » (par. 179) ;

- la publication dans le magazine Veropössi visait 1,2 million de personnes physiques, la majorité des personnes dont les données ont été fournies dans le magazine relevait de tranches de revenus modestes ;

- les données en cause concernaient un tiers de la population finlandaise, et la majorité des salariés à temps plein. Contrairement au contenu d'autres publications finlandaises, 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.

12. Modalités d'obtention des informations et véracité de celles-ci.

La Cour note qu'en l'espèce les sociétés requérantes ont annulé leur commande de données auprès de la direction générale des impôts, préférentiellement des personnes pour collecter manuellement des données fiscales dans les centres locaux des impôts.

Partant, « elles 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. Les données ont ensuite été publiées à l'état brut, sous forme de catalogues ou de listes » (par. 184).

De ce fait, selon la Cour,

« 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 » (par. 185).

13. Contenu, forme et conséquences de la publication, et considérations y afférentes.

À ce sujet, la Cour procède par étape en suivant un fil jurisprudentiel bien connu. Ainsi :

- si la manière de traiter un sujet relève de la liberté journalistique, cette liberté n'est cependant pas exempte de responsabilités. Les choix que les journalistes opèrent à cet égard doivent être fondés sur les règles d'éthique et de déontologie de leur profession ;

- si les données fiscales en question étaient accessibles au public en Finlande, elles pouvaient être consultées uniquement dans les centres locaux des impôts et la consultation était soumise à des conditions claires.

En particulier, les journalistes « pouvaient recevoir des données fiscales sous forme numérique, mais pareille extraction était également soumise à des conditions, et des limites étaient posées à la quantité de données pouvant faire l'objet d'une telle opération » et « devaient préciser que les informations étaient demandées à des fins de journalisme et qu'elles ne seraient pas publiées sous forme de listes ». Il s'ensuivait que « les informations relatives à des personnes physiques étaient certes accessibles au public, mais des règles et des garanties bien spécifiques s'appliquaient » (par. 189) ;

- 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. De ce fait, « la publication des données dans un magazine et leur diffusion ultérieure au moyen d'un service de SMS les ont rendues accessibles selon des modalités et à une échelle qui n'étaient pas prévues par le législateur » (par. 190) ;

- la Finlande étant l'un des rares États membres du Conseil de l'Europe qui autorisent le public à accéder aussi largement aux données fiscales, la Cour est d'avis dès lors que « pour apprécier la marge d'appréciation dont jouit l'État en pareil cas, ainsi que la proportionnalité de l'ingérence litigieuse et le régime finlandais à l'origine de celle-ci, la Cour doit également étudier les choix législatifs sous-jacents 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 » (par. 192) ;

- l'adoption de la loi finlandaise sur les données à caractère personnel « traduit une volonté, d'une part, de concilier le droit à la vie privée avec le droit à la liberté d'expression et, d'autre part, de prendre en considération le rôle de la presse », mais, « la possibilité d'invoquer la dérogation à des fins de journalisme est subordonnée au respect de certaines conditions » (par. 194) ;

- ensuite « les garanties contenues dans le droit national ont été introduites précisément en raison de l'accessibilité au public de données fiscales à caractère personnel, de la nature et de l'objectif de la législation relative à la protection des données et de la dérogation connexe en matière de journalisme » et, dans ces circonstances « les autorités de l'État défendeur jouissaient d'une ample marge d'appréciation s'agissant de décider des modalités à adopter pour ménager un juste équilibre entre les droits tirés respectivement de l'article 8 et de l'article 10 de la Convention en l'espèce » (par. 195) ;

- de plus, « s'il convient de poser des limites à la marge d'appréciation dont disposent les États et d'en soumettre l'exercice au contrôle externe de la Cour, celle-ci, lorsqu'un État 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, peut aussi tenir compte de ce fait dans son appréciation de la mise en balance globale effectuée par les autorités internes » (par. 195).

A la lumière de l'ensemble des considérations développées ci-dessus, la Cour conclut à la non-violation de l'article 10 de la CEDH. Elle estime que, dans l'exercice de mise en balance de ces droits, les juridictions internes ont cherché à ménager un équilibre entre la liberté d'expression et le droit à la vie privée consacré par la législation sur la protection des données.

3. *Bref commentaire*

14. L'arrêt dont il s'agit se range parmi les textes récents de la Cour où la fonction de juger s'entremêle avec le souci évident de convaincre par une surabondance de droit.

Cette démarche semble de nature à troubler un cheminement jurisprudentiel qui se voudrait exemplaire.

Il est vrai que les faits de la cause, assez inhabituels comme le reconnaît la Cour elle-même, peuvent peut-être être à l'origine d'un raisonnement qui essaie de tenir la balance égale entre la liberté journalistique d'un organe de presse bien précis et la vie privée de personnes physiques indéterminées, vie privée qui, de ce fait, apparaît quelque peu abstraite.

15. L'arrêt mérite d'être signalé pour au moins deux raisons : pour l'esprit qui l'a inspiré et pour son contenu jurisprudentiel.

En premier lieu, il est évident que, par le rappel constant et répété des solutions jurisprudentielles des juridictions nationales, intégrant aussi celles dégagées par la Cour de justice de Luxembourg, la Cour a entendu montrer que le principe de subsidiarité, ainsi que celui de la marge d'appréciation, représentent désormais le socle à partir duquel elle envisage sa mission de contrôle en aval de solutions dégagées en amont par les juridictions internes. Il semble bien que le protocole n° 15, qui n'est pas encore en vigueur, déploie ses effets par une certaine force d'injonction à laquelle la Cour de Strasbourg se montre particulièrement sensible.

En second lieu, si l'on examine le contenu de l'arrêt et sa démarche particulière en vue de conclure à l'absence de violation de la CEDH, deux éléments méritent d'être soulignés.

D'abord il faut relever l'usage quelque peu étrange du principe de la marge d'appréciation et de son étendue en l'espèce.

Il semble bien à cet égard que, par la remarque selon laquelle seul un très petit nombre d'États membres du Conseil de l'Europe prévoient un accès du public aux données fiscales, « ce qui 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 de concilier cet accès avec les exigences posées par les règles en matière de protection des données et avec le droit de la presse à la liberté d'expression » (par. 121), la Cour ait entendu par avance admettre qu'en la matière la marge est très ample, ce qui réduit considérablement l'étendue de son contrôle pour dans une matière pourtant où la liberté journalistique, un des piliers d'une société démocratique, est en jeu.

Si l'on rapproche la solution de la Cour dans cette affaire et celle dégagée dans l'affaire *Fressoz et Roire* [(arrêt du 21 janvier 1999), dans cette affaire ce qui était en cause était la publication par un journal satirique français de la feuille d'impôt d'un dirigeant d'une société française. La Cour y avait conclu à la violation de l'article 10 de la CEDH], on ne peut qu'être frappé par une évolution qui fait la part trop belle à une certaine « raison d'Etat ».

Quoi qu'il en soit, la mise en balance des droits en cause (liberté de la presse et respect de la vie privée) apparaît dès lors ici comme un exercice plutôt théorique, dans la mesure où il ne semble pas que des personnes physiques, dont la vie privée aurait été atteinte, aient participé activement à la procédure.

Ensuite, l'examen attentif de l'arrêt, montre bien que la véritable raison pour laquelle la Cour a penché pour le constant de non-violation doit être recherchée dans le comportement, à son avis répréhensible, des sociétés requérantes.

Les remarques faites par la Cour dans l'arrêt confirment amplement cette conclusion. Que l'on en juge :

- par leur comportement, les sociétés requérantes « 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 » ;

- « 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 ».

On est donc très proche d'une sorte d' « abus de droit » que la Cour a entendu sanctionner.

C'est là que semble résider la véritable raison du constat de non-violation.

MICHELE DE SALVIA