



Strasbourg, le 21 Novembre 2012

**CDL-AD(2012)023**  
Or. angl.

**Avis 672 / 2012**

**COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**AVIS**

**RELATIF À LA LOI CXII DE 2011  
SUR L'AUTODÉTERMINATION INFORMATIONNELLE  
ET  
LA LIBERTÉ D'INFORMATION**

**DE HONGRIE**

**Adopté par la Commission de Venise  
lors de sa 92<sup>e</sup> session plénière  
(12-13 octobre 2012)**

**Sur la base des observations de**

**Mme Anne PETERS (membre suppléant, Allemagne)  
M. Bertil COTTIER (expert, Suisse)**

**TABLE DES MATIÈRES**

<b>I. INTRODUCTION.....</b>	<b>3</b>
<b>II. OBSERVATIONS LIMINAIRES ET GÉNÉRALES.....</b>	<b>3</b>
<b>III. NORMES EUROPÉENNES ET INTERNATIONALES.....</b>	<b>4</b>
<b>IV. POINTS À EXAMINER.....</b>	<b>4</b>
A. Champ d'application de la Loi.....	4
B. L'Autorité nationale de la protection des données et de la liberté d'information.....	5
C. Protection des données à caractère personnel.....	9
D. Accès aux données d'intérêt public.....	11
<b>V. CONCLUSIONS.....</b>	<b>16</b>

## I. INTRODUCTION

1. Le Président de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a demandé le 1<sup>er</sup> février 2012 à la Commission de Venise des avis sur plusieurs lois organiques récemment adoptées par le Parlement hongrois, dont la loi hongroise CXII de 2011 sur l'autodétermination informationnelle et la liberté d'information, adoptée au mois de juillet 2011 (ci-après appelée « la Loi »).

2. La Commission de Venise a nommé rapporteur M<sup>me</sup> Anne Peters. Le présent avis se fonde sur les observations fournies par M<sup>me</sup> Peters, ainsi que par M. Bertil Cottier, en qualité d'expert. Les observations soumises par les autorités hongroises sur le projet d'avis ont été prises en compte dans l'avis adopté (voir CDL (2012)074).

3. Le présent avis a été préparé sur la base d'une traduction anglaise officielle qui, selon les autorités hongroises, s'appuie sur le texte de loi entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2012, et tient compte des modifications adoptées entre la date d'adoption du projet (26 juillet 2011) et le 1<sup>er</sup> juin 2012. Il est possible que cette traduction ne soit pas l'exacte transcription de chaque disposition de la version originale. De ce fait, certaines observations pourraient trouver leur origine dans des problèmes de traduction.

4. Le présent avis a été examiné à la réunion de la Sous-commission des droits fondamentaux (Venise, 13-14 octobre 2012) et adopté lors de la 92<sup>e</sup> session plénière de la Commission (Venise, 12-13 octobre 2012).

## II. OBSERVATIONS LIMINAIRES ET GÉNÉRALES

5. Le présent avis est à lire à la lumière de l'avis sur la nouvelle Constitution hongroise adopté par la Commission de Venise à sa 87<sup>e</sup> session plénière (Venise, 17-18 juin 2011)<sup>1</sup>.

6. Le Parlement hongrois a adopté le 18 avril 2011 une nouvelle Constitution qui prévoit que :

*« Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant et à la connaissance et à la diffusion des données d'intérêt général (article VI(2)) » ;*

et que :

*« Le respect du droit à la protection des données à caractère personnel et à la connaissance des données d'intérêt général est contrôlé par une autorité indépendante (article VI(2)) ».*

7. Après son adoption, au mois de juillet 2011, la Loi objet du présent avis a suscité de vives critiques portant en particulier sur l'abolition de la fonction de Commissaire à la protection des données et à la liberté d'information (ci-après appelé « le Commissaire »), ainsi que sur ses effets sur l'indépendance institutionnelle du dispositif de contrôle du respect des libertés et droits relatifs à l'information.

8. La révocation du Commissaire avant la fin de son mandat a suscité des inquiétudes particulières sur le respect des normes en vigueur à la lumière du principe d'indépendance de fonctionnement des autorités de contrôle de l'information et de la protection des données,

---

<sup>1</sup> CDL-AD(2011)016. Voir également document CDL(2011)058, *Position of the Government of Hungary on the opinion on the new Constitution of Hungary adopté par la Commission de Venise lors de sa 87<sup>e</sup> session plénière (Venise, 17-18 juin 2011)*, transmis par le ministre des Affaires étrangères de la République de Hongrie le 6 juillet 2011.

principe établi par les standards applicables. Le présent avis ne porte pas sur ce point, qui fait l'objet d'une procédure d'infraction pour violation de l'article 28.1 de la Directive 95/46 de l'UE<sup>2</sup>.

### III. NORMES EUROPÉENNES ET INTERNATIONALES

9. Le présent avis analyse la Loi à la lumière des droits fondamentaux protégés par la Loi fondamentale hongroise (ci-après appelée « la Constitution »), par les articles 8 (protection de la vie privée) et 10 (liberté d'expression)<sup>3</sup> de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après appelée « CEDH »), et par l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après appelé « PIDCP ») auxquels la Hongrie est partie. L'examen de la Loi s'est aussi appuyé sur les Observations générales n° 34 du 21 juillet 2011.

10. Il existe des normes plus spécifiques dans les instruments suivants :

- la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel<sup>4</sup> (ci-après appelée « la Convention n° 108 ») ;
- le Protocole additionnel à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel concernant les autorités de contrôle et les flux transfrontières de données<sup>5</sup> (ci-après appelé « le Protocole additionnel »).

11. Il a également été tenu compte de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics<sup>6</sup> (ci-après appelée « la Convention n° 205 »), bien qu'elle ne soit pas encore entrée en vigueur faute d'un nombre suffisant de parties, car la Hongrie l'a déjà ratifiée<sup>7</sup>.

12. Cela dit, les Conventions n°s 108 et 205 ne fixent que des normes minimales. Les Etats parties peuvent définir des obligations et des droits plus complets<sup>8</sup>.

### IV. POINTS À EXAMINER

#### A. Champ d'application de la Loi

13. La Loi hongroise CXII de 2011 porte sur la protection des données à caractère personnel et le droit d'accès à l'information. En réunissant ces deux libertés informationnelles dans la même loi, le législateur hongrois a implicitement choisi de préserver la philosophie qui sous-tendait la norme précédente, la Loi LXIII de 1992 sur la protection des données à caractère personnel et l'accès aux données d'intérêt public.

---

<sup>2</sup> 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, Journal officiel L 281 du 23.11.1995, pp. 0031 – 0050.

<sup>3</sup> La liberté d'expression englobe dans une certaine mesure la liberté d'accès à l'information (voir Cour européenne des droits de l'homme, *Társaság a Szabadságjogokért c. Hongrie*, arrêt du 14 avril 2010, paragraphe 35).

<sup>4</sup> Entrée en vigueur pour la Hongrie le 1<sup>er</sup> février 1998. La Hongrie n'a pas émis de réserves ; bien au contraire, elle a élargi le champ d'application de la Convention au traitement non informatique ou automatique des données (note verbale du 10 juillet 1997).

<sup>5</sup> <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?CL=FRE&CM=1&NT=181>. Entré en vigueur pour la Hongrie (sans réserve) le 1<sup>er</sup> septembre 2005.

<sup>6</sup> Adoptée le 18 juin 2009 (STCE n° 205), n'est pas encore entrée en vigueur (actuellement ratifiée par 6 pays, sur 10 ratifications nécessaires). Outre la Hongrie, la Convention a été ratifiée par la Bosnie-Herzégovine, la Lituanie, le Monténégro, la Norvège, la Suède, et signée (mais non ratifiée) par 8 pays : la Belgique, l'Estonie, la Finlande, la Géorgie, la République de Moldova, la Serbie, la Slovénie et « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

<sup>7</sup> La Hongrie a ratifié la Convention n° 205 le 5 janvier 2010 (sans réserve).

<sup>8</sup> Voir en particulier l'article 11 de la Convention n° 108.

14. Il convient de souligner que rares sont les pays à avoir, comme la Hongrie, confié à une seule et même autorité le contrôle de la protection des données et celui de la transparence de l'administration publique ; et plus rares encore ceux qui ont abordé cette question dans un seul et même texte. Si certains points – comme les exceptions à la protection des données et au droit d'accès à l'information, identiques à de nombreux égards – sont indéniablement communs, l'entreprise n'en est pas moins ambitieuse.

15. Tout d'abord, les dispositions de la même loi visent deux buts différents, voire opposés : si la protection des données garantit à l'individu l'autodétermination en ce qui concerne ses données à caractère personnel, le droit à l'information favorise le débat public et le contrôle citoyen des activités publiques. De plus, vouloir couvrir les droits informationnels dans le même texte est difficile en raison des différences de champs d'application (la protection des données s'étend au secteur privé, ce qui n'est en général pas le cas de la transparence) et de notions fondamentales (la protection des données ne couvre que les données à caractère personnel, la transparence englobe toute information, et la notion de données « sensibles » est totalement étrangère à la transparence). Cela peut susciter à l'occasion des problèmes d'interprétation et d'application.

## **B. L'Autorité nationale de la protection des données et de la liberté d'information**

### **1. Normes**

16. L'article 1 du Protocole additionnel prévoit que chaque partie doit charger une ou plusieurs autorités de veiller au respect des principes définis dans la Convention n° 108. Le paragraphe 3 de l'article 1 précise que ces autorités « exercent leurs fonctions en toute indépendance ». Le Protocole comble ainsi une lacune de la Convention n° 108, qui n'impose pas explicitement aux parties de créer un organe de contrôle.

17. Le Protocole additionnel ne définit pas de critères spécifiques d'indépendance. Son rapport explicatif souligne qu'« *un faisceau d'éléments contribue à garantir l'indépendance de l'autorité de contrôle dans l'exercice de ses fonctions. Parmi ces éléments, on peut citer la composition de l'autorité, le mode de désignation de ses membres, la durée d'exercice et les conditions de cessation de leurs fonctions, l'octroi à l'autorité de ressources suffisantes ou l'adoption de décisions à l'abri d'ordres ou d'injonctions extérieurs à l'autorité.* » La présente évaluation de l'indépendance de l'autorité hongroise de surveillance se fonde sur ces éléments.

18. La Convention n° 205, quant à elle, ne contraint pas les parties à instituer une autorité de contrôle : elle se contente de garantir l'existence d'un recours en cas de refus d'accès aux données. Ce peut être un recours devant une instance normale (tribunaux) ou spéciale prévue par la loi (*ad hoc*). Dans un cas comme dans l'autre, l'instance doit être « indépendante et impartiale » (article 8) ; le rapport explicatif de la Convention n° 205 ne définit pas plus précisément la teneur de ces deux notions.

19. La Directive communautaire sur la protection des données<sup>9</sup> (article 28.1) impose également aux Etats parties de créer une autorité indépendante de surveillance.

20. La Cour de justice de l'Union européenne a donné une interprétation large de l'expression « en toute indépendance » : les autorités de contrôle « doivent jouir d'une indépendance qui leur permette d'exercer leurs missions sans influence extérieure. *Cette indépendance exclut non seulement toute influence exercée par les organismes contrôlés, mais aussi toute injonction et toute autre influence extérieure, que cette dernière soit directe ou indirecte*<sup>10</sup>, qui pourraient remettre en cause l'accomplissement, par lesdites autorités, de

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Italiques ajoutés.

leur tâche consistant à établir un juste équilibre entre la protection du droit à la vie privée et la libre circulation des données à caractère personnel »<sup>11</sup>.

21. Il est également à noter que le projet de Règlement général relatif à la protection des données soumis précédemment cette année par la Commission européenne<sup>12</sup> contient à son article 47 une disposition spéciale sur l'impératif d'indépendance des autorités nationales de contrôle. Sans aller jusqu'à définir des critères d'organisation (composition, nomination et destitution des membres), elle précise les aspects fonctionnels de l'indépendance : autonomie budgétaire, ressources humaines, techniques et financières suffisantes<sup>13</sup>, interdiction faite aux membres de l'autorité d'exercer une activité professionnelle incompatible, rémunérée ou non.

22. Aucun modèle particulier d'autorité de contrôle n'a émergé en Europe, et la diversité est grande dans ce domaine pour ce qui est des compétences, de la composition et des modes de désignation.

23. En ce qui concerne les compétences, une seule et même autorité contrôle la législation sur la protection des données et l'accès à l'information dans des pays comme l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Slovaquie, la Suisse et la Hongrie ; mais la plupart des pays se sont dotés d'autorités spécialisées. Il peut paraître surprenant en effet de confier à la même autorité le contrôle de lois à l'esprit et aux objectifs diamétralement opposés.

24. Pour ce qui est de la composition, ces missions de contrôle sont parfois remises à des commissions de contrôle (modèle collégial) ou à une personne unique (modèle directif). On estime d'habitude que le modèle collégial donne de meilleures garanties d'indépendance, la possibilité de liens avec l'Etat ou les entités supervisées se diluant au sein du collège.

25. Le mécanisme de désignation des autorités de contrôle est un facteur important, voire déterminant, d'indépendance. Il est évident que la désignation par l'exécutif seul, qui continue de prévaloir dans certains pays (Estonie, Irlande, Lettonie, Luxembourg, Pays-Bas et Suède), donne moins de garanties d'indépendance que la désignation par le Parlement. Certains pays (comme la Suisse) ont résolu le problème en soumettant à la ratification du Parlement les nominations prononcées par le gouvernement, ce qui rehausse par ailleurs la légitimité de l'autorité concernée ; d'autres (comme la Suède) l'ont fait par le biais d'une garantie constitutionnelle interdisant aux ministres de peser sur les décisions prises dans chaque affaire.

## 2. La Loi hongroise

26. La loi précédente (LXIII) de 1992 confiait le contrôle à un Commissaire à la protection des données et à la liberté d'information ; indépendant, il était élu pour cinq ans par le Parlement. En droit administratif hongrois, le Commissaire avait le statut d'un Médiateur.

27. La nouvelle Loi CXII de 2011 a remplacé le Commissaire par une Autorité nationale de la protection des données et de la liberté d'information (ci-après appelée « l'Autorité ») à caractère directif : elle a à sa tête un président (secondé par un vice-président) que nomme le Président de la République pour 9 ans sur proposition du Premier ministre (article 40 (1) de la Loi). L'article 38.1 donne à l'Autorité le statut d'un organe autonome de l'administration publique, que détaillent les articles 38 à 71 de la Loi.

<sup>11</sup> Affaire C-518/07 *Commission c. Allemagne* ECR I-1885, arrêt du 9 mars 2010 (paragraphe 30). Voir également les conclusions de l'Avocat général du 3 juillet 2012 (Affaire *Commission c. Autriche* C-614/10), où il dénonçait le manque d'indépendance de la Commission autrichienne à la protection des données (DSK) du fait que ses membres étaient des fonctionnaires de l'administration fédérale, son bureau intégré à la Chancellerie fédérale et le chancelier habilité à s'informer des affaires traitées par la Commission.

<sup>12</sup> Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil 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 (Règlement général sur la protection des données 25.1.2012, COM(2012) 11 final).

<sup>13</sup> Il est évident qu'aucune disposition législative, aussi bien formulée soit-elle, ne peut garantir en pratique un financement suffisant ni un personnel convenablement qualifié.

28. Le passage d'un médiateur à une autorité administrative a suscité des critiques, du fait que l'autorité de contrôle est maintenant plus dépendante des entités qu'elle contrôle. Le gouvernement en a fait valoir la nécessité, les nouvelles technologies de l'information appelant une action plus efficace, et un organe administratif pouvant justement se montrer plus efficace qu'un médiateur.

29. La Commission ne trouve pas l'argument très convaincant. L'efficacité d'une autorité dépend de ses pouvoirs, mais surtout aussi de ses ressources humaines et financières. Or ces dernières dépendent elles-mêmes de la volonté des acteurs politiques responsables, que rien n'empêche de fournir au médiateur les ressources dont il a besoin pour remplir ses missions.

30. A la suite de la procédure d'infraction entamée par la Commission européenne en janvier 2012, la Hongrie a modifié la Loi pour rétablir dans une large mesure l'indépendance de l'autorité. Le texte actuel comporte des dispositions particulièrement détaillées visant à garantir directement, mais le plus souvent indirectement, cette indépendance. Il vaut la peine de préciser que certaines de ces garanties ne se retrouvent pas toujours dans la législation correspondante d'autres pays européens.

31. L'article 38.5 de la Loi fournit une garantie formelle d'indépendance :

*(5) L'autorité est indépendante et n'est soumise qu'à la loi ; elle ne reçoit pas d'instructions en ce qui concerne l'exécution de ses tâches, dont elle s'acquitte séparément des autres organes, à l'abri de toute influence. Les tâches de l'autorité ne peuvent être fixées que dans la loi.*

32. Plus concrètement, la Commission de Venise observe que l'article 52 de la Loi confère à l'Autorité des pouvoirs étendus de contrôle et d'intervention : elle possède les pouvoirs d'investigation nécessaires à l'accomplissement de ses missions (droit d'accès aux données litigieuses, droit de mener des interrogatoires), et peut aussi engager des poursuites (comme le prévoit l'article 1, paragraphes 1 et 2, du Protocole additionnel).

33. D'autres garanties d'indépendance portent sur la fonction de président de l'Autorité : stabilité (article 40.3, qui prévoit un mandat de 9 ans ; et article 45, qui donne une liste claire et exhaustive des motifs de destitution par l'autorité investie du pouvoir de nomination, et laisse au président la possibilité de se défendre devant la justice) ; rang de la fonction par rapport à d'autres fonctions publiques de haut niveau (l'article 40 prévoit un salaire égal à celui d'un ministre) ; impartialité du président (articles 40.2 et 40.1 fixant de strictes conditions à remplir et précisant les charges incompatibles avec la fonction<sup>14</sup>).

34. L'article 39 garantit l'autonomie budgétaire de l'Autorité (par un crédit distinct de celui de l'administration publique, spécialement alloué par le Parlement sans intervention du gouvernement), ce qui est très rare dans le monde. La même disposition exempte l'Autorité du principe de l'annualisation budgétaire, ce qui lui donne une remarquable souplesse financière.

35. Cela étant, la Commission de Venise relève un certain nombre de lacunes et de sources de préoccupation dans le texte.

36. Le mécanisme de désignation que prévoit la Loi (prérogative du Président de la République de Hongrie) semble rendre la nouvelle Autorité moins indépendante que l'ancien médiateur. Cela provient en particulier du fait que le Président de la République désigne le président de l'Autorité sur proposition du Premier ministre (article 40.1) ; l'exécutif est donc étroitement associé à la désignation. Plus précisément, il a été reproché au texte que le Parlement est à

---

<sup>14</sup> Il est toutefois regrettable que l'interdiction ne s'applique qu'aux activités accessoires rémunérées ; il aurait été préférable de l'étendre aux activités non rémunérées, tout aussi susceptibles de créer des liens indésirables (cf. ci-dessus, article 47 de la proposition de Règlement général de l'UE sur la protection des données).

présent entièrement exclu de la procédure. Cela dit, il convient de rappeler que la Hongrie est loin d'être le seul pays à avoir opté pour la nomination par l'exécutif seul, et que la jurisprudence mentionnée ci-dessus de la Cour de justice de l'Union européenne indiquait que « les personnes assumant la direction des autorités de contrôle peuvent être nommées par le Parlement ou le gouvernement »<sup>15</sup>. D'une façon plus générale, la comparaison avec d'autres pays européens fait ressortir toute une variété de modes d'élection ou de nomination des présidents des autorités de contrôle de la liberté d'information. En Suisse, le commissaire est nommé par le Parlement sur proposition du gouvernement ; en Allemagne, il est également nommé par le Parlement sur proposition du Gouvernement, et au Royaume-Uni par la Couronne.

37. Les possibilités données par la Loi au Président de la République de mettre précocement fin au mandat du président de l'Autorité ont également suscité des critiques<sup>16</sup>. Dans la version originale de 2011 de la Loi, le Président de la République pouvait renvoyer ou déchoir<sup>17</sup> le président de l'Autorité si ce dernier ne s'acquittait pas des tâches que lui confie sa mission pendant plus de 90 jours (article 45 (4) et (5) de la Loi CXII, état au 11 juillet 2011, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012).

38. Quoi qu'il en soit, le texte actuel de la Loi, modifiée dans le sillage de la procédure d'infraction de la Commission européenne, comme on l'a vu, prévoit que le Président de la République ne peut destituer le président de l'Autorité en vertu de l'article 45.1 (d) et (e) de la Loi que si : les conditions de nomination<sup>18</sup> ne sont pas remplies ; le président a enfreint les dispositions relatives à la déclaration de son patrimoine (article 42) ; ou en présence d'un conflit d'intérêts visé à l'article 41 de la Loi. Il existe une garantie contre la destitution arbitraire : le président de l'autorité peut maintenant faire appel d'une action en destitution devant le tribunal du travail de Budapest (article 45.6 (b) de la Loi).

39. Il est également à noter que l'article 38.4 donne à l'Autorité le droit de soumettre des propositions de modification de la législation sur la protection des données et le droit d'information. On ne voit pas toutefois clairement si l'Autorité peut directement soumettre ses propositions au Parlement, ce qui constituerait une garantie supplémentaire d'indépendance, ou si elle doit passer par le gouvernement ou tout autre truchement. Selon les autorités hongroises, l'article 38.4 doit être lu en conjonction avec l'article 45/A de la Loi (qui permet au président de l'Autorité de participer aux réunions des commissions parlementaires et d'y prendre la parole) et avec l'article 57 (chargeant l'Autorité de soumettre des recommandations au législateur lorsqu'elle constate que des violations ou des risques de violation proviennent de lacunes des dispositions applicables de la loi). Il faut aussi tenir compte du fait que l'Autorité doit soumettre un rapport annuel au Parlement (article 38.4), ce qui lui donne l'occasion de communiquer directement ses propositions législatives au législateur.

40. Le personnel de l'Autorité et son recrutement (couverts par les articles 50 et 51) pourraient aussi donner matière à inquiétudes. La Commission de Venise regrette que la Loi n'indique pas explicitement (même si cela découlerait de son statut d'autorité autonome défini à l'article 38) si

---

<sup>15</sup> Voir affaire C 518/07 *Commission c. Allemagne*, ECR I 1885, arrêt du 9 mars, paragraphe 44. La Cour répondait à une objection du Gouvernement allemand, selon lequel l'absence de contrôle parlementaire enfreindrait le principe démocratique. L'arrêt portait sur l'indépendance de l'autorité allemande contrôlant le respect des dispositions relatives à la protection des données en ce qui concerne le traitement de données personnelles hors du secteur public dans les länders (voir *ibid.*, paragraphe 46). Dans son arrêt, la cour soulignait que l'Autorité doit être à l'abri de l'influence des organismes contrôlés (*ibid.*, paragraphe 25 ; voir également paragraphe 30). Elle demandait aussi une « interprétation large de l'exigence d'indépendance des autorités de contrôle » (*ibid.*, paragraphe 51).

<sup>16</sup> Voir également *Opinion on Hungary's New Constitutional Order: Amicus Brief for the Venice Commission on the Transitional Provisions of the Fundamental Law and the Key Cardinal Laws* (Miklós Bánkúti, Tamás Dombos, Zoltán Fleck, Gábor Halmai, Krisztina Rozgonyi, Balázs Majtényi, László Majtényi, Eszter Polgári, Kim Lane Scheppelle, Bernadette Somody, Renáta Úitz), p. 50.

<sup>17</sup> La différence entre « renvoyer » et « déchoir » semble résider dans le fait que le président de l'Autorité ait ou non une responsabilité dans son incapacité à remplir ses fonctions.

<sup>18</sup> Voir article 40 (1) et (2) de la Loi.

le président de l'Autorité, qui exerce les droits de l'employeur à l'égard des fonctionnaires et des employés de son Autorité, recrute le personnel de cette dernière comme il l'entend. Elle recommande que la Loi soit modifiée de façon à préciser clairement que le recrutement du personnel fait partie des prérogatives du président, sans aucune possibilité d'immixtion d'une autorité extérieure.

### **C. Protection des données à caractère personnel**

41. Les règles matérielles de la protection des données sont définies dans les articles 4 à 25 de la Loi. Dans l'ensemble, les dispositions de cette dernière sont conformes aux normes du Conseil de l'Europe, notamment à la Convention n° 108.

- Des améliorations sont possibles (se reporter aux observations de la section D ci-dessous), mais les notions essentielles de données à caractère personnel, de données sensibles, de traitement automatisé et de maître du fichier ont été définies dans des termes comparables (articles 2 et 6 de la Convention n° 108, article 3 de la Loi).
- Les principes de loyauté, de licéité, de finalité, de proportionnalité et d'exactitude qui doivent présider à tout traitement de données ont été convenablement posés (article 5 de la Convention n° 108, article 4 de la Loi).
- L'obligation de sécurisation des données a été pleinement respectée (article 7 de la Convention n° 108, article 7 de la Loi).
- La Loi prévoit une protection accrue pour les données sensibles<sup>19</sup> (article 6 de la Convention n° 108, article 5 paragraphe 2 de la Loi).
- La personne concernée dispose de voies de recours contre le traitement illicite de données à caractère personnel (article 10 de la Convention n° 108, article 22 de la Loi). Les articles 60 et 61 habilite en particulier l'Autorité à lancer une procédure de protection des données et à prendre des décisions administratives de sauvegarde du droit à la protection des données à caractère personnel et de recours en cas de traitement illicite.
- Enfin, le régime des flux transfrontières de données (c'est-à-dire le principe de non-exportation vers des pays n'assurant pas un niveau de protection adéquat des données, avec dérogations) qui figure à l'article 7 de la Loi est compatible avec l'article 12 de la Convention n° 108 et l'article 2 du Protocole additionnel.

42. A première vue, le droit d'accès des personnes aux données à caractère personnel concernant semble pleinement garanti, tel qu'il figure à l'article 8 de la Convention n° 108. Les articles 14 à 17 de la Loi prévoient en effet que les personnes ont le droit d'obtenir librement du maître du fichier un extrait des données personnelles les concernant (et la rectification ou la suppression des données inexacts ou inutiles). De plus, les dérogations semblent conformes aux normes applicables (article 9 de la Convention n° 108, article 19 de la Loi).

43. La Commission n'en estime pas moins que le texte devrait être revu et amendé sur plusieurs points.

44. Tout d'abord, sachant que l'article 8 b. de la Convention n° 108 garantit l'accès aux données à caractère personnel « sans délai excessif », le délai de 30 jours d'octroi d'une demande d'accès (article 15.4) est excessif. Ce qui est d'autant plus regrettable qu'en ce qui concerne le droit général d'accès aux données d'intérêt public, le délai d'instruction d'une demande n'est que de 15 jours (article 29 paragraphe 1)<sup>20</sup> ;

---

<sup>19</sup> La Convention n° 108 impose simplement de prévoir les garanties nécessaires, sans préciser leur nature.

<sup>20</sup> Il n'en est pas moins vrai que, selon l'article 29.2, le délai de 15 jours peut être prolongé dans des circonstances exceptionnelles.

45. De même, l'article 15.5 de la Loi prévoit que des frais d'accès<sup>21</sup> seront perçus dès la deuxième demande déposée au cours d'une même année. La Convention n° 108 posant le droit à l'accès « à des intervalles raisonnables »<sup>22</sup>, la Commission juge qu'il ne convient de pénaliser ainsi que les personnes qui multiplient inutilement les demandes d'accès. Elle observe que selon la Loi, le montant payé est remboursé si les données étaient détenues illicitement, ou si la demande d'information a débouché sur la correction de données. Elle n'en estime pas moins que, la nécessité de payer des frais ayant un effet dissuasif indéniable sur les personnes concernées, le remboursement ne suffit pas à garantir effectivement le droit d'une personne à accéder aux données à caractère personnel la concernant, ce qui est pourtant un principe essentiel de la protection des données.

46. L'article 17 de la Loi garantit le droit à faire rectifier les données inexactes pour autant que « le responsable du traitement ait accès aux données à caractère personnel authentiques ». Le but de cette restriction, qui ne figure pas dans la Convention n° 108, n'est pas clair.

47. La Commission de Venise note par ailleurs que, contrairement à la plupart des législations sur la protection des données, la Loi ne prévoit pas d'exception pour les journalistes et les sources qu'ils utilisent dans leurs enquêtes. En l'absence (rare en comparaison internationale) d'exception générale pour la presse, il serait au moins souhaitable de prévoir pour les personnes concernées une restriction ne les autorisant pas à connaître la source de l'information publiée par des journalistes<sup>23</sup>. La Cour européenne des droits de l'homme a en effet souligné que « *la protection des journalistes est l'une des pierres angulaires de la liberté de la presse [...]. L'absence d'une telle protection pourrait dissuader les sources journalistiques d'aider la presse à informer le public sur des questions d'intérêt général. En pareil cas, la presse pourrait ne plus être à même de jouer son rôle indispensable de chien de garde et son aptitude à fournir des informations précises et fiables pourrait s'en trouver amoindrie*<sup>24</sup>. » Les autorités hongroises ont indiqué à la Commission que la protection des sources journalistiques est garantie par l'article 6 de la Loi CIV de 2010 sur la liberté de la presse et les règles fondamentales applicables aux contenus diffusés par les médias, dont les dispositions seront appliquées avec statut de loi spéciale (*lex specialis*) par rapport à la Loi CXII de 2011. La Commission observe toutefois que l'article 6 susmentionné de la Loi sur la liberté de la presse ne porte que sur les procédures judiciaires ou administratives, et souhaite rappeler à ce propos que le droit d'accès ne relève pas des procédures judiciaires ou administratives en vertu de la Loi sur la protection des données, dont la mise en œuvre ne fait appel à aucune autorité judiciaire ou administrative. Elle rappelle également que la plupart des pays européens protègent explicitement les sources journalistiques dans leur législation sur la protection des données, voire excluent en bloc les données personnelles traitées par les médias du champ d'application de leur législation sur la protection des données. La Commission recommande donc d'inclure dans la Loi CXII de 2011 une garantie explicite de protection des sources journalistiques.

---

<sup>21</sup> Les autorités hongroises ont indiqué à la Commission que le texte de la Loi en langue hongroise prévoit la possibilité d'exiger le remboursement des frais, et non pas des droits.

<sup>22</sup> « Toute personne doit pouvoir : [...] b. obtenir à des intervalles raisonnables et sans délai ou frais excessifs la confirmation de l'existence ou non dans le fichier automatisé de données à caractère personnel la concernant, ainsi que la communication de ces données sous une forme intelligible » (article 8.b).

<sup>23</sup> La Convention n° 108 ne dit rien à ce sujet. Son rapport explicatif (paragraphe 58) souligne toutefois que la dérogation justifiée par « la protection de la personne concernée et des droits et libertés d'autrui » à l'article 9 se justifie en particulier par des impératifs liés à la liberté de la presse. La Directive 95/46 mentionne explicitement la nécessité des exceptions couvrant les activités journalistiques (et artistiques), tout en laissant aux Etats membres une large marge d'appréciation en la matière.

<sup>24</sup> Voir *Goodwin c. Royaume-Uni*, (requête n° 17488/90), arrêt du 26 mars 1996, paragraphe 39.

## D. Accès aux données d'intérêt public

### 1. Etendue du droit

#### a. Normes

48. La Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (Convention n° 205)<sup>25</sup> fait obligation aux Etats parties de garantir l'accès aux documents officiels définis dans son article 1 2 b :

*On entend par « documents publics » toutes informations enregistrées sous quelque forme que ce soit, rédigées ou reçues et détenues par les autorités publiques.<sup>26</sup>*

49. Il importe de noter que, comme le précise le rapport explicatif, le champ d'application de la Convention englobe les documents contenant des données personnelles<sup>27</sup>.

#### b. La Loi hongroise

50. La Loi CXII couvre convenablement dans l'ensemble les principaux aspects de la législation usuelle sur le droit d'accès à l'information. La question est abordée aux articles 26 à 37 (chapitre III, Accès aux données d'intérêt public, section 21, Règles générales concernant l'accès aux données d'intérêt public), les diverses catégories de données ayant été définies à l'article 3. Celles qui nous intéressent sont les données à caractère personnel, les données d'intérêt public, et les données publiées pour des raisons d'intérêt public.

51. La Commission de Venise se félicite particulièrement que le législateur ait inclus dans le champ d'application de la Loi les parties prenantes privées accomplissant des missions à caractère public, l'obligation de ménager un accès à un document ne contenant que quelques informations confidentielles, ainsi que la création d'une procédure d'accès rapide aux données avec recours efficace (voir commentaire ci-dessous).

52. Il conviendrait de faire davantage de clarté sur l'inclusion des données à caractère personnel dans le champ d'application du droit à l'information. La Loi limite la transparence aux « données d'intérêt public » et aux « données publiées pour des raisons d'intérêt public ». On ne voit pas clairement si les données à caractère personnel sont incluses dans le champ d'application du droit, car aucune de ces deux catégories ne les couvre explicitement (voir article 3, définitions 5 et 6, et article 26 (3)). Selon les autorités hongroises, la notion de « données publiées pour des raisons d'intérêt public » aurait été créée dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle justement pour englober les données à caractère personnel, et apparaîtrait d'habitude dans ce contexte ; de plus, sa définition et les dispositions de la Loi<sup>28</sup> viseraient à montrer clairement que, dès lors qu'une loi déclare des données à caractère personnel « publiées pour des raisons d'intérêt public », elles doivent être rendues accessibles au même titre que les données d'intérêt public [...]. L'arbitrage entre le droit à la protection des données à caractère personnel et le droit d'accès à l'information publique serait ainsi confié dans le système juridique hongrois au Parlement décidant au cas par cas, et explicitant systématiquement sa décision dans un texte législatif.

53. La Commission de Venise prend bonne note de l'explication fournie par les autorités hongroises. Elle s'accorde pleinement avec elles à reconnaître que la protection des données et l'accès aux documents officiels sont des intérêts d'une légitimité *a priori* égale, ce qui veut

<sup>25</sup> Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, STCE n° 205, 18.VI.2009

<sup>26</sup> Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, Rapport explicatif, paragraphe 13.

<sup>27</sup> Rapport explicatif, paragraphe 16.

<sup>28</sup> Article 28 (1) de la Loi.

dire que tout conflit entre eux doit être chaque fois réglé par mise en balance des intérêts, et que l'étendue de la protection doit dépendre de la situation particulière dans laquelle s'inscrit la demande d'accès<sup>29</sup>. Elle pense toutefois qu'il serait bon de clarifier ce point délicat, car cela faciliterait l'interprétation et l'application convenables de la Loi. A cet égard, elle trouve important que le droit à la vie privée et/ou les intérêts privés figurent à l'article 27 (2) de la Loi parmi les exceptions au droit d'accès aux données d'intérêt public.

54. Il serait aussi possible d'amender et de clarifier les définitions des principales catégories de données figurant dans la Loi. Les « données à caractère personnel » sont définies comme ayant trait à une « personne concernée » (article 3, définition 2, de la Loi), et la « personne concernée » comme une personne physique identifiée ou identifiable par des données à caractère personnel (article 3, définition 1, de la Loi), ce qui donne des définitions quelque peu circulaires. La Loi donnerait à penser que les données définies comme « à caractère personnel » ne sont jamais des données d'intérêt public puisque les « données d'intérêt public » sont les données « autres qu'à caractère personnel » (définition 5 de l'article 3).

55. L'étendue et le but de la définition des « données publiées pour des raisons d'intérêt public » pourraient aussi être clarifiés. L'article 3 de la Loi définit les « données publiées pour des raisons d'intérêt public » comme une catégorie à part. Cependant, dans le système instauré par l'article 26, les « données publiées pour des raisons d'intérêt public » peuvent aussi être comprises comme une sous-catégorie ou une catégorie parallèle de « données d'intérêt public », que la définition 5 de l'article 3 décrit comme des informations ou données enregistrées sous toute forme, sous le contrôle d'un organisme assurant des responsabilités gouvernementales, et concernant ses activités à caractère public ou produites dans l'accomplissement de ses tâches à caractère public. On voit mal pourquoi créer un régime spécial pour ces données, surtout si les conditions d'accès sont identiques (article 28 (1), fin). La Commission de Venise trouve important de clarifier à l'article 3 de la Loi les rapports exacts entre ces deux catégories de données.

56. D'une manière plus générale, la Commission de Venise regrette que la Loi CXII se fonde sur des critères différents et moins clairs pour définir l'étendue du droit d'accès aux données d'intérêt public que ne le fait la Convention n° 205. Bien que la Loi puisse être lue et interprétée à la lumière de la Convention, et compte tenu de la déclaration de la Hongrie concernant l'article 1.2 de la Convention n° 205<sup>30</sup>, il serait préférable de reprendre les définitions des notions d'« autorités publiques », et plus particulièrement de « documents officiels », de la Convention, qui reflètent l'étendue des législations sur la liberté d'information de la plupart des pays européens.

## **2. Exceptions au droit d'accès aux données**

### *a. Normes*

57. La jurisprudence récente, a élargi l'interprétation de l'article 10 de la CEDH, y voyant un droit non pas seulement à recevoir de l'information déjà publiée, mais se rapprochant du droit d'accès aux données et documents administratifs<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> Voir également Convention n° 205, Rapport explicatif.

<sup>30</sup> Conformément à l'article 1, paragraphe 2, alinéa a.ii de la Convention, la République de Hongrie a indiqué au Secrétaire général du Conseil de l'Europe que pour la République de Hongrie, la notion d'autorités publiques englobe :

- les organes législatifs pour ce qui concerne leurs autres activités ;
- les autorités judiciaires pour ce qui concerne leurs autres activités ;
- les personnes physiques ou morales, dans la mesure où elles accomplissent des fonctions publiques ou fonctionnent grâce à des fonds publics, selon le droit national.

<sup>31</sup> Voir en particulier Cour européenne des droits de l'homme, Requête n° 37374/05, *Tarsasag c. Hongrie*, arrêt du 14 avril 2009, paragraphe 35, « s'approchant de la reconnaissance d'un droit d'accès à l'information ».

58. L'article 3 de la Convention n° 205 donne une liste exhaustive des exceptions admissibles, sans préjudice des exigences usuelles de limitation des droits fondamentaux prévues dans la CEDH<sup>32</sup>, et pose des mécanismes concrets de vérification de la proportionnalité usuels dans les législations sur la liberté d'information : l'évaluation des risques et l'intérêt public supérieur. Le rapport explicatif précise que les Etats disposent d'une large marge d'appréciation sur la façon de procéder à ces vérifications : au cas par cas, par le législateur, ou en se fondant sur la manière dont les limitations sont formulées. La loi pourrait, par exemple, prévoir des conditions variables d'évaluation des risques : présomption en faveur ou contre la divulgation du document requis, ou exemption inconditionnelle pour les informations extrêmement sensibles. Lorsque de telles conditions sont prévues par la loi, l'autorité publique devrait s'assurer que les conditions posées par les exceptions statutaires sont remplies lorsqu'elles instruisent une demande d'accès à un document public de ce type. Les exceptions statutaires absolues devraient être aussi réduites que possible<sup>33</sup>.

L'article 10, paragraphe 2 de la CEDH ne définit pas de norme plus stricte que la Convention n° 205.

#### *b. La Loi hongroise*

##### *Base légale*

59. La Loi CXII prévoit dans son article 27 des exceptions à l'accès à l'information, avec un régime variable suivant l'intérêt à protéger.

60. Les informations dont l'accès est restreint par la Loi sur la protection des informations classifiées sont exclues du champ d'application de la Loi CXII (article 27 (1)). De même, l'article 27 (3) précise que le secret des affaires est protégé par les dispositions correspondantes du Code civil.

61. L'article 27 (2) de la Loi dresse en outre une liste des intérêts publics dont la protection peut justifier que l'accès à ces documents soit « restreint par la loi ». On ne sait pas très bien si la liste est exhaustive, l'article 27 ne contenant pas le mot « seulement » (elle pourrait par exemple préciser : « le droit d'accès peut *seulement* être restreint... »). On ne sait pas très bien non plus si l'expression « par la loi » se réfère à la Loi CXII ou si les restrictions nécessitent une autre loi ou peuvent être définies dans d'autres lois. Si la liste est exhaustive, l'article 27 paraît satisfaire aux exigences d'une base légale. Il est toutefois recommandé d'ajouter au texte le mot « seulement ».

##### *Valeurs protégées*

62. La Commission estime que tous les motifs de restriction du droit d'accès à l'information énumérés dans la Loi CXII sont couverts par les motifs énumérés à l'article 3.1 de la Convention n° 205. Elle n'en trouve pas moins que des améliorations pourraient être apportées à certaines dérogations énumérées à l'article 27 et aux régimes correspondants.

63. Tout d'abord, assujettir tous les documents très sensibles à un système général de dérogations définies dans une loi spéciale fait problème. La Loi devrait couvrir la diffusion de tous les documents officiels, d'autant que les dispositions de confidentialité protégeant les intérêts de défense nationale et de sécurité interne (article 27 (2)) suffisent à garantir le secret. Cela dit, on pourrait imaginer, comme cela se fait dans d'autres pays, une procédure spéciale

---

<sup>32</sup> Les limitations doivent être « établies précisément dans la loi », « nécessaires dans une société démocratique », viser à protéger les intérêts spécifiquement énumérés à l'article 3, paragraphe 1, de la Convention, et être « proportionnelles au but » de les protéger (article 3, paragraphe 1, Convention n° 205).

<sup>33</sup> Rapport explicatif de la Convention n° 205, paragraphe 38.

d'accès à l'information très sensible exigeant en particulier l'approbation de l'autorité dont émane le document, et non pas simplement de l'autorité qui le détient.

64. Par ailleurs, il importerait que l'exception prévue pour les procédures judiciaires et administratives soit limitée aux procédures en cours (article 27 (2) g)).

65. De même, l'exception prévue pour protéger la propriété intellectuelle (article 27 (2) h)) devrait préciser que le copyright interdit l'exploitation du document demandé, mais nullement sa simple consultation.

66. D'une façon plus générale, la Commission observe que le libre accès à l'information est implicitement reconnu (voir article 29 (3), qui prévoit le paiement d'un droit s'il y a des frais), mais jugerait souhaitable de formuler explicitement dans la Loi le principe de libre accès aux documents officiels (comme à l'article 3.1 de la Convention n° 205).

#### *Proportionnalité et mise en balance des intérêts*

67. La Loi CXII ne prévoit pas explicitement un dispositif d'évaluation des risques ni de mise en balance des intérêts. Selon l'article 27 (2), « le droit d'accès aux données d'intérêt public et aux données publiées pour des raisons d'intérêt public peut être [...] restreint par la loi ». S'il appartient au législateur d'identifier les motifs de restriction, l'organisme responsable des données dispose d'une certaine marge d'appréciation dans l'application des restrictions à telle ou telle demande. Il convient de rappeler que la discrétion doit prendre dûment compte des intérêts en conflit.

68. De plus, l'article 30 (5) définit les conditions dans lesquelles l'organisme responsable des données exerce sa discrétion, et ne permet de refuser l'accès que si l'intérêt public l'emporte dans la décision de non-communication.

69. Le régime de protection des délibérations internes (concernant les données produites ou enregistrées au cours d'une prise de décision) est un peu flou. L'exception définie pour la délibération interne prévoit la mise en balance des intérêts (article 27 (5)) et l'évaluation des risques (article 27 (6)). La Commission estime que, pour une parfaite conformité avec les exigences de la Convention n° 205, la Loi devrait clarifier le rapport entre les articles 27 (5) et 27 (6), soit en mentionnant explicitement à l'article 27 la nécessité de mise en balance des intérêts *ou* d'une évaluation des risques, soit par une claire référence à l'article 30.

#### *Précision de la loi*

70. La Convention n° 205 veut que les limitations soient « établies précisément dans la loi ». La Loi énumère les exceptions avec précision. Mais le régime de protection des délibérations internes est ambigu (voir ci-dessus). De plus, la Loi ne fixant pas elle-même toutes les exemptions, les demandeurs devront consulter d'autres lois pour déterminer si telle ou telle information leur est ou non communicable.

71. Pour être conforme aux normes juridiques européennes et internationales évoquées ci-dessus, la mise en balance des intérêts du paragraphe 5 de l'article 30 devrait apparaître à l'article 27. De plus, et pour des impératifs de clarté, il est recommandé que la Loi couvre tous les régimes d'exception, y compris les documents très sensibles et le secret des affaires.

### **3. Procédures de recours et de déclassification**

#### *a. Normes*

72. La Convention n° 205 définit deux normes. Premièrement, le demandeur disposera d'un recours devant un tribunal ou devant une autre instance indépendante et impartiale prévue par

la loi (article 8.1). Le rapport explicatif précise que « l'instance de recours doit pouvoir soit modifier par elle-même les décisions (...), soit demander à l'autorité publique en question de reconsidérer sa position »<sup>34</sup>. Et deuxièmement, le demandeur aura toujours accès à *une procédure rapide et peu coûteuse de réexamen* par une autorité publique *ou de recours* devant un tribunal ou une autre instance indépendante, ou au sein du système administratif (Convention n° 205, article 8.2).

73. L'article 13 de la CEDH et l'article 2.3. du PIDCP définissent aussi des normes.

*b. La loi hongroise*

*Enquêtes de l'Autorité*

74. Avant de s'adresser à un tribunal, le demandeur peut prier l'Autorité de mener une enquête. Selon l'article 52 (1), « *toute personne peut demander à l'Autorité de mener une enquête pour atteinte à ses droits relatifs à la maîtrise des données à caractère personnel, à l'accès aux données d'intérêt public ou aux données publiées pour des raisons d'intérêt public, ou encore en cas de menace immédiate à ces droits* ». Il faut noter que la Loi ne précise pas que la personne ne peut recourir que contre une atteinte à ses propres droits. Selon l'article 52 (2), l'Autorité mène une enquête *sui generis*, et non pas une enquête administrative soumise aux règles générales. De plus, la demande adressée à l'Autorité n'est pas une condition préalable ni un obstacle à un recours en justice. L'article 31 (1) indique que « dans le cas où » le demandeur demande à l'Autorité une enquête, la procédure judiciaire peut être lancée dans un délai de 30 jours après le refus de l'Autorité d'examiner la demande sur le fond. La procédure engagée devant l'Autorité est gratuite (article 52 (4)), et le délai d'examen d'une notification est de deux mois.

75. Si l'autorité constate une atteinte ou une menace immédiate d'atteinte à ces droits, elle demandera au responsable des données d'y remédier ou d'éliminer la menace immédiate, et/ou soumettra des recommandations spécifiques contribuant à régler effectivement la situation. Si l'autorité responsable des données ne se conforme pas à la demande ou aux recommandations de l'Autorité, « d'autres mesures » peuvent être prises par cette dernière, parmi lesquelles l'examen judiciaire visé à l'article 64 de la Loi. L'Autorité peut aussi soumettre des recommandations spécifiques au législateur si elle conclut que « *l'atteinte ou les menaces immédiates d'atteinte aux droits proviennent d'une disposition inutile, ambiguë ou inadaptée de la législation ou de la réglementation de droit public, ou encore de l'absence ou de la nature inadaptée de règles juridiques de contrôle des données* » (voir articles 56 à 58).

*Procédures judiciaires*

76. L'article 31 (1) de la Loi habilite le demandeur à se pourvoir devant un tribunal en cas de refus d'accès à l'information<sup>35</sup>, si le délai de réponse à une demande d'accès a expiré sans résultat, ou pour contester la détermination des frais de reproduction à verser.

77. Aux yeux de la Commission de Venise, le mécanisme de recours mis en place par la Loi se conforme aux deux exigences des articles 8.1 et 8.2 de la Convention n° 205. Pour des raisons de clarté, il pourrait cependant être préférable d'énumérer dans une seule et même disposition de la Loi toutes les options offertes à un demandeur pour contester un refus d'accès à l'information. Il serait également souhaitable de mieux clarifier les rapports entre les deux types de procédures.

78. Il conviendrait par ailleurs de revenir sur la procédure de contrôle des données classifiées, qui prive clairement le demandeur de la possibilité de demander la déclassification.

<sup>34</sup> Rapport explicatif de la Convention n° 205, paragraphe 64.

<sup>35</sup> Les autorités hongroises ont indiqué que cette disposition, omise dans la version anglaise, figure clairement dans le texte original de la Loi en langue hongroise.

L'article 62 (3) de la Loi indique expressément que les procédures administratives de déclassification d'une information classifiée ne peuvent être lancées que par l'Autorité, ce qui ne semble pas compatible avec la norme définie à l'article 8 de la Convention n° 205, qui exige une procédure de recours contre tout refus d'accès.

## V. CONCLUSIONS

79. Dans l'ensemble, la Loi hongroise sur l'autodétermination informationnelle et la liberté d'information (Loi CXII/2011, état du texte au 1<sup>er</sup> juin 2012) peut être considérée comme conforme aux normes européennes et internationales applicables.

80. Au-delà de cet avis d'ensemble favorable, plusieurs points mériteraient d'être réexaminés et amendés :

- le mode de désignation du président de l'Autorité nationale de la protection des données et de la liberté d'information, qui exclut complètement le Parlement, n'offre pas de garanties suffisantes d'indépendance ;
- la Loi devrait faire figurer plus clairement les données à caractère personnel dans le champ d'application du droit général d'information ;
- la Loi devrait garantir explicitement la protection des sources journalistiques parmi les exceptions au droit des personnes concernées à accéder aux données à caractère personnel les concernant ;
- l'extension et le but des notions fondamentales du droit d'accès aux données d'intérêt public et leurs interrelations ne sont pas assez clairs, et pourraient engendrer des difficultés dans l'interprétation et l'application de la Loi ;
- les dispositions relatives aux voies de recours seraient à clarifier : les deux options pourraient figurer dans une seule et même disposition, et il conviendrait d'explicitier leurs rapports ;
- d'une façon plus générale, il est recommandé de faire en sorte que la législation relative à la protection des données et à l'accès à l'information soit claire, précise et aussi autonome que possible puisqu'elle implique directement les citoyens, et d'indiquer explicitement toute référence à des dispositions de lois connexes.

81. La Commission de Venise invite les autorités hongroises à réviser la Loi à la lumière des recommandations émises dans le présent avis. Elle reste à leur disposition pour tout complément d'assistance.