



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS  
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

QUATRIÈME SECTION

**AFFAIRE L.B. c. HONGRIE**

*(Requête n° 36345/16)*

ARRÊT

Article 8 • Respect de la vie privée • Publication, justifiée, sur le portail internet des autorités fiscales, de renseignements propres à permettre l'identification du requérant, dont l'adresse de son domicile, à raison du manquement de l'intéressé à ses obligations fiscales • Buts légitimes de la protection du système fiscal et des tiers • Marge d'appréciation de l'État en matière de stratégie économique et sociale • Modalités et étendue de la publication d'informations conçues et suffisamment circonscrites pour garantir la disponibilité et l'accessibilité d'informations dans l'intérêt général • Effet limité sur la vie privée du requérant

STRASBOURG

12 janvier 2021

**Renvoi devant la Grande Chambre**

**31/05/2021**

*Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.*



**En l'affaire L.B. c. Hongrie,**

La Cour européenne des droits de l'homme (quatrième section), siégeant en une chambre composée de :

Yonko Grozev, *président*,

Iulia Antoanella Motoc,

Branko Lubarda,

Carlo Ranzoni,

Georges Ravarani,

Jolien Schukking,

Péter Paczolay, *juges*,

et de Andrea Tamietti, *greffier de section*,

Vu :

la requête (n° 36345/16) dirigée contre la Hongrie et dont un ressortissant de cet État, L.B. (« le requérant ») a saisi la Cour en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention ») le 7 juin 2016,

la décision de porter la requête à la connaissance du gouvernement hongrois (« le Gouvernement »),

la décision de ne pas dévoiler l'identité du requérant,

les observations des parties,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 1<sup>er</sup> septembre et 25 novembre 2020,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date :

## INTRODUCTION

1. La requête, formulée sur le terrain des articles 8 et 13 de la Convention, concerne la publication de données à caractère personnel du requérant sur le site internet de l'Autorité nationale des impôts et des douanes à raison du manquement de l'intéressé à ses obligations fiscales.

## EN FAIT

2. Le requérant est né en 1966 et réside à Budapest. Il a été représenté par M<sup>e</sup> D. B. Kiss, avocat à Budapest.

3. Le Gouvernement a été représenté par son agent, M. Z. Tallódi, du ministère de la Justice.

4. Les faits de la cause, tels qu'exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

5. Le 27 janvier 2016, l'Autorité nationale des impôts et des douanes (« l'autorité fiscale ») publia sur son site internet des données à caractère personnel concernant le requérant, dont son nom et son adresse personnelle, sur la liste des contribuables défallants. Cette mesure était prévue par l'article 55 § 3 de la loi n° XCII de 2003 relative à l'administration fiscale,

qui imposait à l'autorité fiscale de publier une liste des contribuables (*nagy összegű adóhiánnyal rendelkező adózók közzétételi listája*) dont elle avait constaté par une décision définitive que leurs arriérés d'impôts (*adóhiány*) dépassaient dix millions de forints hongrois (HUF) pour le trimestre expiré. Les informations publiées comprenaient le nom du contribuable concerné, son adresse personnelle, son numéro d'identification fiscale et le montant des impôts impayés dont il était redevable.

6. Le 16 février 2016, un média en ligne produisit une carte interactive intitulée « carte nationale des contribuables défaillants ». L'adresse personnelle du requérant, comme celle d'autres contribuables défaillants, y était indiquée par un point rouge sur lequel il était possible de cliquer pour faire apparaître les informations personnelles du requérant (nom et adresse personnelle). Ces informations pouvaient ainsi être consultées par tous les lecteurs.

7. Le requérant apparut ensuite sur la liste des « grands fraudeurs fiscaux » (redevables d'un montant d'impôts important, *nagy összegű adó tartozással rendelkező adózók közzétételi listája*), également consultable sur le site internet de l'autorité fiscale, conformément à l'article 55 § 5 de la loi n° XCII de 2003 relative à l'administration fiscale qui prévoyait la publication d'une liste des contribuables dont la dette fiscale (*adó tartozás*) dépassait 10 millions HUF pendant plus de 180 jours.

8. Il ressort des pièces du dossier que les données du requérant ne peuvent plus être consultées sur le site internet de l'autorité fiscale.

## LE CADRE ET LA PRATIQUE JURIDIQUES PERTINENTS

9. Les dispositions pertinentes de la loi n° XCII de 2003 relative à l'administration fiscale (« la loi relative à l'administration fiscale ») en vigueur à l'époque des faits étaient ainsi libellées :

### Article 55

« (...) »

3. Dans les trente jours suivant la fin du trimestre, l'autorité fiscale publie sur son site internet, sur la liste des contribuables défaillants (*nagy összegű adóhiánnyal rendelkező adózók közzétételi listája*), les nom, domicile, locaux commerciaux, lieu d'activité et numéro d'identification fiscale de tout contribuable à l'égard duquel il a été établi par une décision définitive que ses arriérés d'impôts (*adóhiány*) dépassent dix millions de forints hongrois – dans le cas de particuliers – ou cent millions de forints hongrois – dans le cas d'autres contribuables – pour le trimestre expiré, ainsi que le montant des impôts impayés dont il est redevable et les conséquences juridiques du non-respect par lui, dans le délai prescrit dans la décision définitive le concernant, de l'obligation de paiement établie dans ladite décision. Aux fins du présent paragraphe, une décision de l'autorité fiscale ne peut être considérée comme définitive si le délai de contrôle judiciaire n'a pas encore expiré ou si la procédure judiciaire engagée par le contribuable pour contester cette décision n'est pas achevée.

(...)

5. Dans les trente jours suivant la fin du trimestre, et sur une base trimestrielle, l'autorité fiscale publie sur son site internet, sur la liste des « grands fraudeurs fiscaux » (redevables d'un montant d'impôts important, *nagy összegű adó tartozással rendelkező adózók közzétételi listája*), les nom (dénomination sociale), domicile, siège social, lieu d'activité et numéro d'identification fiscale de tout contribuable dont les dettes fiscales (*adó tartozás*) à l'égard de l'autorité fiscale dépassent au total cent millions de forints hongrois, moins un éventuel trop-perçu, ou dix millions de forints hongrois dans le cas de particuliers, pendant une période supérieure à 180 jours consécutifs.

(...) »

10. L'exposé des motifs concernant l'article 55 § 5 de la loi relative à l'administration fiscale contenait ce qui suit :

« Dans le but de renforcer la clarté et la fiabilité des relations économiques et d'encourager un comportement respectueux de la loi de la part du contribuable, l'autorité fiscale a adopté depuis plusieurs années une pratique consistant à publier les données des contribuables défaillants dont le retard dans le paiement d'un montant significatif d'impôts a été établi par une décision définitive. Étant donné que des dettes significatives peuvent découler non seulement d'arriérés d'impôts révélés lors d'un contrôle fiscal, et (...) que le non-paiement régulier peut constituer pour les parties contractantes une information extrêmement importante sur la solvabilité du contribuable, la loi permet également de publier les données des contribuables redevables d'une importante dette depuis longtemps (...) »

11. Les dispositions pertinentes de la loi n° CXII de 2011 sur le droit à l'auto-détermination informationnelle et la liberté d'information (« la loi sur la protection des données ») en vigueur à l'époque des faits étaient ainsi libellées :

### **5. Base légale pour le traitement des données**

#### **Article 5**

« 1. Les données à caractère personnel peuvent être traitées dans les circonstances suivantes :

- a) lorsque la personne concernée y a consenti, ou
- b) lorsque le traitement est prescrit dans l'intérêt public par une loi adoptée par le Parlement ou par une autorité locale habilitée à cette fin par une loi du Parlement (« traitement obligatoire »).

(...) »

### **13. Droits des personnes concernées par le traitement de leurs données**

#### **Article 14**

« Toute personne concernée par le traitement de ses données peut demander au responsable du traitement des données :

- a) des informations sur ses données à caractère personnel qui font l'objet d'un traitement,
- b) la rectification de ses données à caractère personnel, et

c) sauf en cas de traitement obligatoire, l'effacement ou le verrouillage de ses données à caractère personnel. »

#### Article 17

« (...)

2. Les données à caractère personnel sont effacées si :

- a) elles ont été traitées illégalement,
- b) la personne concernée demande leur effacement au titre de l'article 14 c),
- c) elles sont incomplètes ou inexactes et ne peuvent légalement être rectifiées, à condition que leur effacement ne soit pas prohibé par une disposition légale,
- d) leur traitement n'a plus aucune finalité ou le délai légal pour leur conservation a expiré, ou
- e) un tribunal ou l'Autorité de protection des données ordonne leur effacement.

(...) »

12. La décision n° 26/2004 (VII.7) AB de la Cour constitutionnelle concernait la publication d'une liste de contribuables qui ne s'étaient pas conformés à certaines obligations d'enregistrement. On peut y lire :

« Concernant l'article 55 § 4 de la loi relative à l'administration fiscale [loi n° XCII de 2003], on peut dire qu'afin de protéger les personnes qui s'acquittent régulièrement de leurs impôts, cette disposition oblige les autorités fiscales à publier en permanence les données de ceux qui, par leur comportement illicite, peuvent causer préjudice à d'autres personnes qui entrent en relation d'affaires avec eux.

Les personnes qui exercent leurs activités sans avoir l'enregistrement requis, ou les sociétés fictives, ne peuvent émettre aucun type de facture utilisable par un autre contribuable. Ainsi, par [la] publication [des données], l'autorité fiscale contribue à isoler ceux qui exercent de telles activités et à assainir l'économie.

La règle qui oblige les autorités fiscales à publier les données permettant d'identifier les contribuables qui ne s'acquittent pas de leurs obligations d'enregistrement ne porte pas en elle-même atteinte au droit à la protection des données à caractère personnel (article 59 § 1 de la Constitution). L'article 2 § 5 de la loi n° LXIII de 1992 sur la protection des données à caractère personnel et la divulgation des informations d'intérêt public (« la loi sur la protection des données ») dispose que les données soumises à divulgation dans l'intérêt public sont toutes les données, autres que les données d'intérêt public, dont la loi prescrit la publication ou la divulgation dans l'intérêt du public. L'article 3 § 4 de la loi sur la protection des données prévoit que, pour un certain type de données, une loi adoptée par le Parlement peut ordonner la publication de données à caractère personnel dans l'intérêt public. »

13. Une circulaire adoptée par l'Autorité nationale de protection des données et de la liberté d'information le 21 février 2012 est ainsi libellée :

« L'intérêt public est mieux servi si le nom des contribuables locaux redevables d'impôts impayés est publié selon les modalités habituelles au niveau local, par exemple sur le tableau d'affichage de la mairie. Les données à caractère personnel des contribuables locaux redevables d'impôts devraient être retirées des sites internet, car

leur publication en ligne les rend accessibles dans le monde entier, ce qui va au-delà de l'objectif du législateur.

L'Autorité nationale pour la protection des données et la liberté d'information a été informée que les notaires d'un certain nombre de collectivités locales ont publié ou ont l'intention de publier dans un avenir proche les nom et adresse des particuliers ayant des arriérés d'impôts locaux ou de taxe sur les véhicules, ainsi que le montant des impôts impayés dont ils sont redevables, en les regroupant en fonction du type d'impôt dû. La loi n° XCII de 2003 sur les règles d'imposition a servi de base légale aux autorités fiscales locales pour publier, le dixième jour suivant la date d'échéance de la dette, les nom et adresse des personnes dont les arriérés d'impôts locaux ou de taxe sur les véhicules dépassaient cent millions de forints hongrois, ainsi que le montant de l'impôt impayé dont elles étaient redevables ; [ces informations] devaient être publiées selon les modalités habituelles au niveau local. La loi sur les règles d'imposition prescrit les conditions préalables à la publication des données et les modalités selon lesquelles [ces données doivent être publiées].

Selon le président de l'Autorité nationale pour la protection des données et la liberté d'information, la publication des données sur le site internet de l'administration locale n'est pas conforme aux dispositions législatives. Pour toute publication relative aux activités de l'autorité fiscale locale, il faut tenir compte du fait que les recettes fiscales du budget de l'administration locale concernent la collectivité de l'électorat local, et la publication – conformément à l'objectif du législateur – ne devrait avoir lieu que selon les modalités habituelles au niveau local, ce qui signifie que c'est la collectivité de l'électorat local qui doit être informée des données publiées, par exemple sur le tableau d'affichage de la mairie. L'objectif de la modification législative était d'avoir une incidence sur la vie de la collectivité locale. [La publication sur] Internet n'est pas une publication selon les modalités habituelles au niveau local, puisque les données publiées sur le web sont accessibles dans le monde entier. Une telle publication va au-delà de ce que le législateur a voulu à l'égard de la collectivité locale.

Le président de l'Autorité nationale pour la protection des données et la liberté d'information demande aux autorités fiscales locales de retirer les données des particuliers de leurs sites internet et de s'abstenir à l'avenir de telles publications. En outre, il attire l'attention des notaires sur la solution plausible consistant à accorder aux particuliers un délai de grâce pour le remboursement de leurs dettes fiscales, le cas échéant au moyen d'un report d'impôt. »

14. Pour les éléments pertinents de droit international, voir l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire *Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy c. Finlande* ([GC], n° 931/13, §§ 55, 59-62, 67-68 et 73-74, 27 juin 2017).

15. Les parties pertinentes de la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (« la Convention sur la protection des données »), qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 1998 à l'égard de la Hongrie et est actuellement mise à jour, sont libellées comme suit :

#### Article 2 – Définitions

« Aux fins de la présente Convention :

a) « données à caractère personnel » signifie : toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable (« personne concernée ») ;

(...)»

#### **Article 5 – Qualité des données**

« Les données à caractère personnel faisant l'objet d'un traitement automatisé sont :

- a) obtenues et traitées loyalement et licitement ;
- b) enregistrées pour des finalités déterminées et légitimes et ne sont pas utilisées de manière incompatible avec ces finalités ;
- c) adéquates, pertinentes et non excessives par rapport aux finalités pour lesquelles elles sont enregistrées ;
- d) exactes et si nécessaire mises à jour ;
- e) conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire aux finalités pour lesquelles elles sont enregistrées. »

#### **Article 9 – Exceptions et restrictions**

« 1) Aucune exception aux dispositions des articles 5, 6 et 8 de la présente Convention n'est admise, sauf dans les limites définies au présent article.

2) Il est possible de déroger aux dispositions des articles 5, 6 et 8 de la présente Convention lorsqu'une telle dérogation, prévue par la loi de la Partie, constitue une mesure nécessaire dans une société démocratique :

- a) à la protection de la sécurité de l'État, à la sûreté publique, aux intérêts monétaires de l'État ou à la répression des infractions pénales;
- b) à la protection de la personne concernée et des droits et libertés d'autrui.

(...)»

## **EN DROIT**

### **I. OBSERVATIONS LIMINAIRES**

16. La Cour note d'emblée que le cas d'espèce ne porte ni sur la republication des données à caractère personnel du requérant par un portail d'actualités sous la forme d'une « carte des contribuables défaillants » (paragraphe 6 ci-dessus), ni sur la possibilité d'accéder ensuite à ces données grâce aux liens affichés dans la liste de résultats proposée par des moteurs de recherche en ligne, mais seulement sur la publication de ces données sur le site de l'autorité fiscale. La Cour admet que c'est avant tout à raison de la republication ultérieure de la liste des contribuables défaillants et des résultats fournis par les moteurs de recherche que les informations sur le requérant pouvaient aisément être repérées par les internautes. Les actions de l'autorité fiscale et sa responsabilité eu égard à la publication initiale des informations en cause se distinguent néanmoins, pour l'essentiel, de la diffusion de ces informations par des médias en ligne ou des moteurs de

recherche, et ce dernier aspect (la diffusion plus large des informations litigieuses) ne relève pas de la présente espèce.

## II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 8 DE LA CONVENTION

17. Le requérant allègue que la publication de ses données à caractère personnel sur le site internet de l'autorité fiscale à raison de son manquement à ses obligations fiscales a porté atteinte au droit au respect de sa vie privée tel que protégé par l'article 8 de la Convention, qui est libellé comme suit :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

### A. Sur la recevabilité

#### 1. Sur l'applicabilité de l'article 8

18. Même si ce point n'est pas contesté par le Gouvernement, la Cour juge nécessaire d'examiner si, dans les circonstances de l'espèce, le droit au respect de la vie privée consacré par l'article 8 de la Convention entre en jeu eu égard à la publication du nom, de l'adresse personnelle et du numéro d'identification fiscale du requérant sur la liste des contribuables défaillants et sur la liste des grands fraudeurs fiscaux.

19. La Cour rappelle tout d'abord que, dans le contexte particulier de la protection des données, elle s'est référée à plusieurs reprises à la Convention sur la protection des données (voir, par exemple, *Amann c. Suisse* [GC], n° 27798/95, § 65, CEDH 2000-II). Il convient de noter qu'au sens de l'article 2 de la Convention sur la protection des données, le nom, l'adresse personnelle et le numéro d'identification fiscale – en tant qu'informations concernant une personne physique identifiée ou identifiable – constituent des « données à caractère personnel » (paragraphe 15 ci-dessus).

20. Pour déterminer si les informations à caractère personnel publiées par l'autorité fiscale avaient trait à la jouissance par le requérant du droit au respect de sa vie privée, la Cour tiendra dûment compte du contexte spécifique (*S. et Marper c. Royaume-Uni* [GC], n°s 30562/04 et 30566/04, § 67, CEDH 2008).

21. La Cour rappelle également que la notion de « vie privée » est une notion large qui ne peut faire l'objet d'une définition exhaustive (*ibidem*, § 66, et *Vukota-Bojić c. Suisse*, n° 61838/10, § 52, 18 octobre 2016). Il est bien établi dans la jurisprudence de la Cour que la vie privée s'étend également aux activités professionnelles ou commerciales (*Niemietz c. Allemagne*, 16 décembre 1992, § 29, série A n° 251-B) ou au droit de vivre en privé, loin de toute attention non voulue (*Smirnova c. Russie*, nos 46133/99 et 48183/99, § 95, CEDH 2003-IX (extraits)). Cette notion englobe de multiples aspects de l'identité d'un individu, dont le nom. Elle comprend également des informations personnelles dont un individu peut légitimement attendre qu'elles ne soient pas publiées sans son consentement (*Axel Springer AG c. Allemagne* [GC], n° 39954/08, § 83, 7 février 2012).

22. Il résulte d'une jurisprudence bien établie de la Cour que la compilation de données relatives à une personne bien précise, le traitement ou l'utilisation de ces données ou leur diffusion d'une façon ou à un degré qui excèdent ce qui est normalement prévisible donnent matière à s'interroger sur le respect de la vie privée. 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. Le droit 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 cette disposition. L'article 8 consacre ainsi un 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 puissent être mis en jeu (*Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy c. Finlande* [GC], n° 931/13, §§ 136-137, 27 juin 2017, et les références qui y sont citées). Comme la Cour l'a établi dans l'arrêt précité, donner des précisions sur les revenus imposables provenant du travail et d'autres sources, ainsi que du patrimoine net imposable de personnes, relève clairement de la vie privée de celles-ci (*ibidem*, § 138).

23. La Cour observe qu'en l'espèce l'autorité fiscale a publié les données à caractère personnel en cause à raison du manquement du requérant à son obligation de contribuer aux recettes fiscales, lequel constitue sans aucun doute un comportement qui peut être enregistré ou rapporté publiquement (*P.G. et J.H. c. Royaume-Uni*, n° 44787/98, § 57, CEDH 2001-IX). Néanmoins, compte tenu du fait que les données publiées contenaient des informations sur la situation économique du requérant, et au vu de la jurisprudence de la Cour fondée sur l'article 8, la Cour considère que les données publiées par l'autorité fiscale relevaient de la vie privée du requérant (*Lundvall c. Suède*, n° 10473/83, décision de la Commission du 1<sup>er</sup> décembre 1985, Décisions et rapports (DR) 45, p. 131). Dans ce

contexte, peu importe que les données publiées aient concerné des impôts impayés sur des activités professionnelles.

24. Par ailleurs, il n'est pas contesté que la mesure en cause impliquait la publication de l'adresse personnelle du requérant, laquelle, conformément à la jurisprudence de la Cour, constitue une donnée ou un renseignement d'ordre personnel qui relève de la vie privée et qui bénéficie, à ce titre, de la protection accordée à celle-ci (*Alkaya c. Turquie*, n° 42811/06, § 30, 9 octobre 2012).

25. Au vu de ce qui précède, la Cour estime que l'article 8 est applicable en l'espèce.

*2. Sur l'exception de non-épuisement des voies de recours internes soulevée par le Gouvernement*

26. Le Gouvernement argue que le requérant aurait pu demander au responsable du traitement des données l'effacement de ses données à caractère personnel au titre de l'article 14 c) de la loi sur la protection des données (paragraphe 11 ci-dessus). Il soutient que si sa demande avait été rejetée, l'intéressé aurait pu contester la décision de rejet devant les tribunaux ou l'Autorité de protection des données. Il en conclut que le requérant n'a pas épuisé les voies de recours qui lui étaient offertes par le droit interne.

27. Le requérant plaide que le Gouvernement n'a pas montré qu'une demandée fondée sur l'article 14 c) de la loi sur la protection des données aurait constitué une voie de droit effective. Il argue que l'effacement de données à caractère personnel ne pouvait être demandé au titre de cette disposition que si le traitement desdites données avait été illégal alors que, dans son cas, la publication de ses données à caractère personnel était prévue par la loi relative à l'administration fiscale. Il soutient que, par conséquent, la voie de recours évoquée par le Gouvernement ne pouvait remédier à sa situation.

28. La Cour rappelle que la règle de l'épuisement des voies de recours internes énoncée à l'article 35 § 1 de la Convention impose au requérant l'obligation d'utiliser auparavant les recours qu'offre le système juridique de son pays. Les États n'ont donc pas à répondre de leurs actes devant la Cour européenne avant d'avoir eu la possibilité de redresser la situation dans leur ordre juridique interne. Cette règle se fonde sur l'hypothèse que l'ordre interne offre un recours effectif quant à la violation alléguée. Il incombe au Gouvernement excipant du non-épuisement de convaincre la Cour qu'un recours était effectif et disponible tant en théorie qu'en pratique à l'époque des faits, c'est-à-dire qu'il était accessible et susceptible de redresser la situation dont le requérant tire grief et présentait des perspectives raisonnables de succès. Cependant, une fois cela démontré, c'est au requérant qu'il revient d'établir que le recours évoqué par le Gouvernement a en fait été employé ou bien, pour une raison quelconque,

n'était ni adéquat ni effectif compte tenu des faits de la cause ou encore que certaines circonstances particulières le dispensaient de cette obligation (*Tiba c. Roumanie*, n° 36188/09, § 21, 13 décembre 2016, et les références qui y sont citées).

29. Se tournant vers le cas d'espèce, la Cour observe que l'article 17 de la loi sur la protection des données, tel qu'en vigueur à l'époque des faits, prévoyait l'effacement de données à caractère personnel lorsque la personne concernée en faisait la demande au titre de l'article 14 c) de la même loi. Aux termes de cette dernière disposition, une telle demande pouvait être formulée à l'égard de toute donnée dont le traitement n'était pas obligatoire. Le traitement obligatoire était défini par l'article 5 § 1 b) comme le traitement prescrit dans l'intérêt public par une loi adoptée par le Parlement ou par une autorité locale habilitée à cette fin par une loi du Parlement (paragraphe 11 ci-dessus).

30. La publication des données à caractère personnel du requérant était fondée sur l'article 55 §§ 3 et 5 de la loi relative à l'administration fiscale (paragraphe 9 ci-dessus). Elle était donc obligatoire et une demande d'effacement n'était pas applicable dans cette situation. En vertu de la loi sur la protection des données, le requérant n'avait aucune possibilité de faire effacer ses données à caractère personnel de la liste des contribuables défaillants. La Cour relève également que le Gouvernement n'a fourni aucun exemple comparable tiré de la jurisprudence nationale laissant penser qu'une personne dans la situation du requérant aurait eu une chance de succès en contestant la publication de ses données à caractère personnel sur le fondement de l'article 14 c) de la loi sur la protection des données. La Cour n'admet donc pas qu'une demande introduite par le requérant en vue de l'effacement de ses données à caractère personnel aurait été utile.

31. Par conséquent, la Cour considère que le recours invoqué par le Gouvernement ne saurait être considéré comme effectif dans les circonstances particulières de l'espèce. En conclusion, elle rejette l'exception de non-épuisement des voies de recours internes soulevée par le Gouvernement.

32. Constatant que ce grief n'est pas manifestement mal fondé ni irrecevable pour un autre motif visé à l'article 35 de la Convention, la Cour le déclare recevable.

## **B. Sur le fond**

### *1. Les observations des parties*

#### **a) Le requérant**

33. Selon le requérant, la publication de son nom sur la liste des contribuables défaillants ne pouvait être considérée comme nécessaire dans une société démocratique.

34. Le requérant soutient que la finalité principale de la publication de ses données à caractère personnel sur la liste des contribuables défaillants était l'humiliation publique, ce qu'on ne peut, selon lui, considérer comme un but légitime au sens de l'article 8 de la Convention. Il souligne qu'inscrire ainsi sur une liste les contribuables défaillants prive ces derniers de leur dignité. Il ne conteste pas que l'objectif déclaré du législateur était de dissuader les contribuables de se soustraire à leurs obligations fiscales, mais il argue que les moyens choisis étaient clairement inappropriés pour atteindre cet objectif. Il plaide que malgré la divulgation de ses données au public, il est peu probable que des tiers auraient pu l'inciter à s'acquitter de ses obligations fiscales.

35. En ce qui concerne le but de la protection des partenaires commerciaux, il argue que le non-paiement des impôts ne correspond pas nécessairement à un manque de fiabilité dans les affaires. Il conteste ainsi l'argument du Gouvernement selon lequel la publication de ses données dans une liste était une méthode appropriée pour informer ses partenaires commerciaux du fait qu'il n'avait pas respecté la réglementation fiscale.

36. Concernant la proportionnalité de la mesure, le requérant soutient que, même en admettant que l'ingérence dans l'exercice par lui du droit au respect de sa vie privée poursuivait un but légitime, elle était clairement disproportionnée. Il invite la Cour à prendre en compte le fait que ses données à caractère personnel ont été publiées en ligne, ce qui les a rendues plus accessibles. Il fait observer que, du fait de leur publication sur le site de l'autorité fiscale, ses données étaient consultables dans le monde entier par des tiers pour lesquels ces informations ne présentaient aucun intérêt. Il cite la circulaire du président de l'Autorité nationale de protection des données et de la liberté d'information (paragraphe 13 ci-dessus) à l'appui de son argument selon lequel la méthode choisie pour publier les données à caractère personnel des contribuables défaillants devrait correspondre aux groupes de personnes pour lesquelles ces informations présentent un intérêt.

37. Il plaide, enfin, que même si les informations en cause ont ultérieurement été retirées du site de l'autorité fiscale, elles demeurent accessibles au public par l'intermédiaire de la liste de résultats affichée par des moteurs de recherche en ligne.

#### **b) Le Gouvernement**

38. Le Gouvernement fait valoir que l'ingérence était prévue par la loi, plus précisément par l'article 55 §§ 3 et 5 de la loi relative à l'administration fiscale.

39. Il argue que cette ingérence poursuivait le but légitime de la protection du bien-être économique du pays et des droits d'autrui, à savoir les intérêts des partenaires commerciaux des contribuables défaillants. Il souligne que le but de la réglementation était d'assurer à l'État les ressources nécessaires pour qu'il puisse s'acquitter des tâches qui lui

incombent, et de mettre en œuvre le principe de la répartition égale des charges. Il ajoute que le but était également d'informer les partenaires commerciaux avérés ou potentiels de la liquidité des autres acteurs économiques, contribuant ainsi au bon fonctionnement de l'économie de marché.

40. Le Gouvernement soutient que la mesure était proportionnée à ces objectifs déclarés puisqu'elle ne concernait que les contribuables dont la dette fiscale dépassait 10 millions HUF (environ 30 000 euros), et seulement si cette dette avait été établie par une décision définitive. Il ajoute que les données à caractère personnel des contribuables défaillants étaient immédiatement effacées après que les intéressés s'étaient acquittés de leur dette auprès du trésor public.

41. Selon le Gouvernement, le caractère proportionné de la mesure découle également du fait que publier sur Internet des informations sur les contribuables défaillants était le moyen le plus approprié d'atteindre l'objectif poursuivi, en particulier pour donner des informations aisément accessibles aux partenaires commerciaux potentiels. Pour ce qui est de l'argument du requérant selon lequel la publication en ligne de la liste des contribuables défaillants a entraîné la republication de ses données à caractère personnel par des médias en ligne et des moteurs de recherche sur Internet, le Gouvernement souligne que l'intéressé aurait pu demander aux responsables du traitement des données d'effacer ses données à caractère personnel ou de retirer les liens pertinents.

## 2. *Appréciation de la Cour*

### a) **Sur l'existence d'une ingérence**

42. Selon la jurisprudence constante de la Cour, la publication ou l'utilisation par une autorité publique de données relatives à la vie privée d'un individu constituent une atteinte à l'article 8 § 1 de la Convention (*Leander c. Suède*, 26 mars 1987, § 48, série A n° 116, et *Rotaru c. Roumanie* [GC], n° 28341/95, § 46, CEDH 2000-V).

43. En l'espèce, les informations en cause ayant été rendues accessibles à des tiers, la publication sur le site de l'autorité fiscale de données qui désignaient le requérant comme un contribuable défaillant (paragraphe 5 ci-dessus) puis comme un grand fraudeur fiscal (paragraphe 7 ci-dessus), et indiquaient dans le détail le montant précis de ses arriérés d'impôts et dettes fiscales, son numéro d'identification fiscale et son adresse personnelle, s'analyse en une ingérence dans la vie privée de l'intéressé au sens de l'article 8. Pour déterminer si cette ingérence était justifiée au regard du paragraphe 2 de l'article 8, la Cour doit examiner si les actions des autorités étaient « prévues par la loi », si elles poursuivaient un ou plusieurs buts légitimes, et si la mesure litigieuse était « nécessaire dans une société

démocratique » (*Šantare et Labazņikovs c. Lettonie*, n° 34148/07, § 52, 31 mars 2016).

**b) Sur le point de savoir si l'ingérence était prévue par la loi**

44. Le requérant ne conteste pas que la publication litigieuse des informations le concernant trouvait sa base légale dans l'article 55 §§ 3 et 5 de la loi relative à l'administration fiscale (paragraphe 11 ci-dessus), et la Cour ne voit aucune raison de remettre en cause ce point.

**c) Sur l'existence d'un but légitime**

45. Selon le Gouvernement, le but à l'origine de la politique législative hongroise consistant à rendre accessibles les données fiscales des grands fraudeurs fiscaux était la nécessité de protéger le bien-être économique du pays et les droits d'autrui (paragraphe 39 ci-dessus). Le requérant conteste cette thèse et soutient que le but de cette législation était l'humiliation publique (paragraphe 34 ci-dessus).

46. La Cour est disposée à admettre que les mesures litigieuses visaient à améliorer la discipline en matière de paiement des impôts, et à protéger ainsi le bien-être économique du pays. Il ressort, par ailleurs, de l'exposé des motifs de la loi fiscale que la divulgation prévue à l'article 55 § 5 avait pour but de protéger les intérêts particuliers des tiers à l'égard des personnes redevables de l'impôt (paragraphe 10 ci-dessus) en leur fournissant un aperçu de la situation financière de ces personnes. L'État peut donc légitimement invoquer la nécessité de protéger les droits et libertés d'autrui au sens du deuxième paragraphe de l'article 8.

**d) Sur la nécessité dans une société démocratique**

*i. Principes généraux*

47. Une ingérence est considérée comme « nécessaire dans une société démocratique » pour atteindre un but légitime si elle répond à un « besoin social impérieux » et, en particulier, si elle est proportionnée au but légitime poursuivi. À cet égard, il faut que les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent « pertinents et suffisants » (*S. et Marper*, précité, § 101).

48. Il ressort de la jurisprudence de la Cour que, pour déterminer la proportionnalité d'une mesure générale, la Cour doit commencer par étudier les choix législatifs à l'origine de la mesure. La qualité de l'examen parlementaire et judiciaire de la nécessité de la mesure réalisé au niveau national revêt une importance particulière à cet égard, y compris pour ce qui est de l'application de la marge d'appréciation pertinente (*A.-M.V. c. Finlande*, n° 53251/13, § 82, 23 mars 2017). La question centrale s'agissant de telles mesures n'est pas de savoir s'il aurait fallu adopter des règles moins restrictives, ni même de savoir si l'État peut prouver que sans

l'interdiction l'objectif légitime visé ne pourrait être atteint. Il s'agit plutôt de déterminer si, lorsqu'il a adopté la mesure générale litigieuse et arbitré entre les intérêts en présence, le législateur a agi dans le cadre de sa marge d'appréciation (voir, *mutatis mutandis*, *Animal Defenders International c. Royaume-Uni* [GC], n° 48876/08, § 110, CEDH 2013 (extraits)). Les autres facteurs à prendre en compte pour apprécier la compatibilité d'un dispositif législatif entraînant l'imposition de mesures restrictives en l'absence de tout examen individualisé du comportement d'une personne sont la gravité de la mesure en question et le point de savoir si le dispositif législatif est encadré de manière suffisamment stricte pour répondre d'une manière proportionnée au besoin social impérieux auquel il cherche à répondre (*Polyakh et autres c. Ukraine*, n°s 58812/15 et 4 autres, § 293, 17 octobre 2019, et les références qui y sont citées). La manière dont une mesure générale a été appliquée aux faits d'une cause donnée permet de se rendre compte de ses répercussions pratiques et est donc pertinente pour l'appréciation de sa proportionnalité (*James et autres c. Royaume-Uni*, 21 février 1986, § 36, série A n° 98).

49. Une ample latitude est d'ordinaire laissée à l'État pour prendre des mesures d'ordre général en matière économique ou sociale (*Dubská et Krejzová c. République tchèque* [GC], n°s 28859/11 et 28473/12, §179, 15 novembre 2016). Grâce à une connaissance directe de leur société et de ses besoins, les autorités nationales se trouvent en principe mieux placées que le juge international pour déterminer ce qui est d'utilité publique en matière économique ou en matière sociale, et la Cour respecte en principe la manière dont l'État conçoit les impératifs de l'utilité publique, sauf si son jugement se révèle « manifestement dépourvu de base raisonnable » (voir, parmi d'autres, *Stec et autres c. Royaume-Uni* [GC], n°s 65731/01 et 65900/01, § 52, CEDH 2006-VI, et *Dickson c. Royaume-Uni* [GC], n° 44362/04, § 78, CEDH 2007-V). La marge d'appréciation est de façon générale également ample lorsque l'État doit ménager un équilibre entre des intérêts privés et publics concurrents ou différents droits protégés par la Convention (*S.H. et autres c. Autriche* [GC], n° 57813/00, § 94, CEDH 2011).

50. Par ailleurs, la Cour tient également compte du rôle fondamental que joue la protection des données à caractère personnel pour l'exercice du droit au respect de la vie privée consacré par l'article 8 (*G.S.B. c. Suisse*, n° 28601/11, § 90, 22 décembre 2015). Il ressort de la jurisprudence de la Cour que la protection accordée aux données à caractère personnel dépend d'un certain nombre de facteurs, dont la nature du droit en cause garanti par la Convention, son importance pour la personne concernée, la nature de l'ingérence et la finalité de celle-ci. Selon l'arrêt *S. et Marper* (précité, § 102), la marge d'appréciation d'un État est d'autant plus restreinte que le droit en cause est important pour garantir à l'individu la jouissance effective des droits fondamentaux ou d'ordre « intime » qui lui sont reconnus.

Lorsqu'un aspect particulièrement important de l'existence ou de l'identité d'un individu se trouve en jeu, la marge laissée à l'État est d'ordinaire restreinte (*S.H. et autres*, précité, § 94).

*ii. Application au cas d'espèce*

51. En l'espèce, la Cour doit examiner si l'État peut passer pour avoir ménagé un juste équilibre entre l'intérêt du requérant à la protection du droit au respect de sa vie privée, d'une part, et l'intérêt de la collectivité dans son ensemble et des tiers, invoqué par le Gouvernement, d'autre part.

52. Dans son appréciation, la Cour tiendra dûment compte du contexte spécifique dans lequel les informations en cause ont été rendues publiques. Elle trouve important de souligner que la mesure contestée s'inscrivait dans le cadre de la politique fiscale générale de l'État. Il convient de relever ici le rôle essentiel des impôts pour financer l'appareil d'État mais aussi pour mettre en œuvre la politique économique et sociale de l'État dans un sens plus large. La Cour reconnaît qu'il est difficile d'établir si la publication des données des contribuables défaillants permet réellement de lutter contre la fraude fiscale et la perte de recettes qui en découle pour l'État. Le Gouvernement affirme que tel est le cas (paragraphe 39 ci-dessus), tandis que le requérant soutient le contraire (paragraphe 34 ci-dessus). La Cour estime qu'il n'est pas déraisonnable que l'État juge nécessaire de protéger l'intérêt économique général en assurant la perception des recettes publiques au moyen d'un contrôle des citoyens visant à dissuader les contribuables de manquer à leurs obligations fiscales.

53. Outre l'intérêt économique du pays dans son ensemble au bon fonctionnement de son système fiscal, le Gouvernement mentionne également la protection des intérêts économiques de personnes privées, à savoir les partenaires commerciaux potentiels (paragraphe 39 ci-dessus). La Cour ne voit aucune raison de remettre en question l'idée que toute personne a un intérêt spécifique à obtenir des informations relatives au respect de leurs obligations fiscales par ceux avec lesquels elle entend établir des relations économiques afin de déterminer, en fin de compte, s'il est opportun de s'y engager, en particulier lorsque l'évasion fiscale persiste pendant une période prolongée. L'accès à de telles informations ayant également une incidence sur la concurrence et le fonctionnement de l'économie, la Cour est disposée à admettre que la divulgation de la liste des personnes redevables d'un montant important d'impôts avait une valeur informative pour le public sur une question d'intérêt général et ne concernait pas une question purement privée (voir, *mutatis mutandis*, *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie* [GC], n° 18030/11, § 194, 8 novembre 2016) ni n'avait pour seul objet de satisfaire la curiosité du public (*Von Hannover c. Allemagne (n° 2)* [GC], n°s 40660/08 et 60641/08, § 110, CEDH 2012).

54. Au vu de ce qui précède, et compte tenu de la marge d'appréciation laissée aux États pour prendre des mesures d'ordre général en matière économique ou sociale, la Cour estime que le choix du législateur de rendre publique l'identité de personnes ayant manqué à leurs obligations fiscales dans le but d'améliorer la discipline de paiement et de protéger les intérêts commerciaux des tiers, en contribuant ainsi à l'économie générale, n'est pas manifestement dépourvu de base raisonnable (voir la jurisprudence citée au paragraphe 49 ci-dessus).

55. Le requérant conteste toutefois les raisons avancées à l'appui des choix législatifs opérés quant à l'étendue des données à caractère personnel publiées et aux modalités de leur publication sur Internet. La question est ainsi de savoir si les conséquences de la publication en l'espèce l'ont emporté sur les justifications exposées ci-dessus à l'appui de la mesure générale. À cet égard, la Cour doit tenir compte du rôle fondamental que joue la protection des données à caractère personnel pour l'exercice du droit au respect de la vie privée consacré par l'article 8 et les principes fondamentaux en matière de protection des données (paragraphe 15 et 50 ci-dessus).

56. La Cour note d'emblée que la loi relative à l'administration fiscale, qui donnait sa base légale à la mesure contestée, prévoyait la publication de données à caractère personnel concernant les contribuables défaillants et les grands fraudeurs fiscaux. La publication au titre de l'article 55 §§ 3 et 5 de la loi relative à l'administration fiscale n'était autorisée qu'à l'égard des particuliers dont les arriérés d'impôts et dettes fiscales dépassaient 10 millions HUF, montant qui, compte tenu des réalités économiques de la Hongrie contemporaine, ne saurait passer pour insignifiant (paragraphe 9 ci-dessus). Par ailleurs, la publication des données à caractère personnel des grands fraudeurs fiscaux au titre de l'article 55 § 5 de la loi relative à l'administration fiscale était soumise à la condition que les personnes concernées aient manqué à leurs obligations fiscales pendant une période prolongée, à savoir 180 jours. La législation faisait ainsi une distinction entre les contribuables en se fondant sur des critères pertinents. Partant, la Cour admet que la mesure était circonscrite de manière à ne viser que le risque de distorsion du système fiscal, et que le législateur a limité tout effet négatif d'une telle publication à ceux dont le comportement était le plus préjudiciable aux recettes publiques (voir la jurisprudence citée au paragraphe 48 ci-dessus).

57. La Cour observe également que, comme l'allègue le Gouvernement (paragraphe 40 ci-dessus), les données à caractère personnel d'une personne redevable d'un montant d'impôts important étaient retirées du site de l'autorité fiscale dès que la personne concernée s'était acquittée de ses impôts impayés, et n'étaient ainsi plus consultables par le public, ce que le requérant ne conteste pas. Par conséquent, la Cour est convaincue que

l'identification des personnes concernées sur le site de l'autorité fiscale n'était possible que pendant le temps nécessaire aux fins de la publication.

58. La Cour observe que la publication litigieuse concernait le nom, l'adresse personnelle et le numéro d'identification fiscale du requérant, ainsi que le montant des impôts impayés dont il était redevable. Si ces données ne peuvent être considérées comme des détails intimes liés à l'identité de l'intéressé, elles donnaient toutefois des informations plutôt exhaustives le concernant. Par ailleurs, malgré le fait que l'adresse personnelle du requérant aurait pu être rendue publique en tout état de cause (dans l'annuaire téléphonique, par exemple), son intérêt à la protection du droit au respect de sa vie privée était néanmoins en jeu du fait de la divulgation de son adresse personnelle en même temps que d'autres informations. Il est, par ailleurs, important de souligner ici que la publication de données à caractère personnel, notamment d'une adresse personnelle, peut avoir des effets significatifs, voire de sérieuses répercussions sur la vie privée d'une personne (voir, *mutatis mutandis*, *Alkaya*, précité, §§ 29 et 39).

59. Dans les circonstances de l'espèce, la Cour admet qu'il aurait été inutile d'établir des listes de contribuables défaillants et de fraudeurs fiscaux si celles-ci n'avaient pas permis l'identification des contribuables en question. S'il est vrai que le nom est l'un des moyens les plus communs d'identifier une personne, dans le présent contexte, il est évident que la communication du nom et du prénom du contribuable n'aurait pas permis de distinguer celui-ci d'autres personnes. La publication de ces données à caractère personnel n'aurait pas été suffisante pour atteindre le but poursuivi par la publication, qui consistait à faciliter un contrôle du public sur la fraude fiscale. De surcroît, une liste limitée aux noms des contribuables aurait été susceptible de fournir des informations erronées et d'avoir des conséquences pour les personnes portant le même nom.

60. La Cour ne remet donc pas en question la thèse du législateur selon laquelle, dans les circonstances de l'espèce, une combinaison d'identifiants était nécessaire pour assurer l'exactitude et l'efficacité du dispositif. Le législateur ne saurait être critiqué pour avoir choisi l'adresse personnelle d'une personne comme information identifiante supplémentaire afin de fournir des informations exactes sur les fraudeurs fiscaux. Par ailleurs, le requérant ne laisse pas entendre, et la Cour n'estime pas, que la publication d'autres informations identifiantes que celles publiées en l'espèce aurait été manifestement moins lourde ou aurait constitué une ingérence moins intrusive dans l'exercice par l'intéressé du droit au respect de sa vie privée.

61. La Cour relève, par ailleurs, l'argument du requérant selon lequel les informations le concernant ayant été publiées sur Internet, elles étaient consultables par un public inutilement large, potentiellement dans le monde entier (paragraphe 36 ci-dessus).

62. Il est important de rappeler ici la jurisprudence constante de la Cour selon laquelle les communications en ligne et leur contenu risquent bien

plus que la presse de porter atteinte à l'exercice et à la jouissance des droits et libertés fondamentaux, en particulier du droit au respect de la vie privée (voir, entre autres, *Egill Einarsson c. Islande*, n° 24703/15, § 46, 7 novembre 2017).

63. En l'espèce, force est de constater que la publication d'informations concernant des impôts impayés expose le contribuable à un contrôle du public qui s'accroît en proportion de l'étendue de la publicité. La publication des données à caractère personnel du requérant sur le site de l'autorité fiscale les a rendues accessibles à quiconque se connectait à Internet, y compris à des personnes se trouvant dans un autre pays.

64. D'un autre côté, la Cour juge pertinent l'argument du Gouvernement selon lequel l'accès des données concernées à un large public était nécessaire pour l'efficacité du dispositif (paragraphe 41 ci-dessus). Tout en reconnaissant l'importance des droits d'une personne ayant fait l'objet d'une publication disponible sur Internet, ces droits doivent aussi être mis en balance avec le droit du public à s'informer (*M.L. et W.W. c. Allemagne*, nos 60798/10 et 65599/10, § 104, 28 juin 2018). En l'espèce, le but et l'effet principal de la publication en cause étaient d'informer le public, et la raison principale pour laquelle ces données ont été publiées en ligne était de rendre les informations aisément disponibles et accessibles aux personnes concernées, indépendamment de leur lieu de résidence.

65. La Cour estime que l'argument que le requérant tire à cet égard de la circulaire adoptée par l'Autorité nationale pour la protection des données et la liberté d'information (paragraphe 36 ci-dessus) n'est d'aucune utilité. Ce document a été établi relativement à des personnes qui étaient redevables d'impôts locaux et n'était pertinent que pour les collectivités locales (paragraphe 13 ci-dessus). Or, en l'espèce, la publication visait à donner au public un aperçu de l'état de la dette des contribuables défaillants et il était dans l'intérêt de chacun de savoir qui devait de l'argent au trésor public et à l'ensemble de la collectivité.

66. Il est également évident que la portée et l'incidence potentielles d'une déclaration publiée sur un site destiné à un lectorat réduit ne sont certainement pas les mêmes que dans le cas d'une déclaration publiée sur une page web grand public ou très visitée (*Savva Terentyev c. Russie*, n° 10692/09, § 79, 28 août 2018 ; *a contrario*, *Delfi AS c. Estonie* [GC], n° 64569/09, § 117, CEDH 2015).

67. En l'espèce, le seul fait que l'accès à la liste en cause n'était pas restreint ne signifie pas nécessairement que cette liste attirait une forte attention du public : en particulier, quiconque souhaitait accéder aux informations en question devait tout d'abord se rendre sur le site de l'autorité fiscale, puis trouver la liste des contribuables défaillants ou des fraudeurs fiscaux, et enfin rechercher les informations désirées.

68. Par ailleurs, la Cour doute que la liste des contribuables défaillants et des fraudeurs fiscaux, publiée en hongrois sur le site de l'autorité fiscale, ait

pu attirer l'attention du public – dans le monde entier – au-delà des personnes concernées. En revanche, plus que toute autre, la publication sur un portail consacré aux questions fiscales garantissait la diffusion des informations d'une manière raisonnablement calculée pour n'atteindre que ceux qui y avaient un intérêt particulier, tout en évitant leur divulgation à ceux qui n'y avaient aucun intérêt.

69. La Cour juge également pertinent de souligner que le site de l'autorité fiscale ne fournissait au public aucun moyen d'humilier le requérant, par exemple en publiant des commentaires en-dessous des listes en question.

70. Enfin, la Cour ne peut que relever que même si le requérant mentionne l'effet général d'humiliation publique entraîné par le fait de figurer sur la liste en cause (paragraphe 34 ci-dessus), ses observations ne contiennent aucun élément ni aucune référence à des circonstances personnelles indiquant que la publication de ses données à caractère personnel sur les listes des contribuables défaillants et des fraudeurs fiscaux aurait eu des répercussions concrètes sur sa vie privée. Pour la Cour, dans les circonstances de l'espèce, rendre publiques les informations en cause ne saurait être considéré comme une grave intrusion dans la sphère personnelle du requérant. Il n'apparaît pas que la publication de ses données à caractère personnel ait fait peser sur sa vie privée une charge bien plus lourde que ce qui était nécessaire pour servir l'intérêt légitime de l'État.

71. Compte tenu du contexte spécifique dans lequel les informations en cause ont été publiées, du fait que leur publication a été conçue pour garantir la disponibilité et l'accessibilité des informations dans l'intérêt général, et de l'effet limité de cette publication sur la vie quotidienne du requérant, la Cour considère que cette publication relevait de la marge d'appréciation de l'État défendeur.

72. Il s'ensuit qu'il n'y a pas eu violation de l'article 8 de la Convention.

### III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 13 DE LA CONVENTION

73. Le requérant se plaint de l'absence en droit interne d'un recours effectif par lequel il aurait pu faire valoir devant les juridictions internes son grief tiré de la publication de ses données à caractère personnel. Il invoque l'article 13 de la Convention, ainsi libellé :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

74. La Cour rappelle que l'article 13 ne va pas jusqu'à exiger un recours par lequel on puisse dénoncer, devant une autorité nationale, les lois d'un État contractant comme contraires en tant que telles à la Convention

(*Vallianatos et autres c. Grèce* [GC], nos 29381/09 et 32684/09, § 94, CEDH 2013 (extraits)).

75. Le grief formulé par le requérant se rapporte en substance aux dispositions du régime juridique applicable qui prévoyaient la publication de données à caractère personnel, à savoir l'article 55 §§ 3 et 5 de la loi relative à l'administration fiscale (paragraphe 9 ci-dessus). On ne saurait considérer que l'article 13 de la Convention exige la mise à disposition d'un recours pour contester ce régime.

76. Par conséquent, ce grief est manifestement mal fondé et, en tant que tel, doit être déclaré irrecevable en application de l'article 35 §§ 3 a) et 4 de la Convention.

### PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Déclare*, à l'unanimité, la requête recevable quant au grief fondé sur l'article 8 de la Convention et irrecevable pour le surplus ;
2. *Dit*, par cinq voix contre deux, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 8 de la Convention.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 12 janvier 2021, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement. 

Andrea Tamietti  
Greffier

Yonko Grozev  
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion dissidente commune aux juges Ravarani et Schukking.

Y.G.  
A.N.T.

## OPINION DISSIDENTE COMMUNE AUX JUGES RAVARANI ET SCHUKKING

(Traduction)

Nous regrettons de ne pouvoir souscrire au constat de non-violation de l'article 8 de la Convention auquel la majorité est parvenue en l'espèce.

1. **Les points d'accord.** Nous sommes en réalité d'accord avec la majorité sur de nombreux points. Nous souscrivons à la déclaration selon laquelle l'article 8 est applicable à la publication de l'adresse personnelle du requérant sur le site du gouvernement, en ce que cette information « constitue une donnée ou un renseignement d'ordre personnel qui relève de la vie privée et qui bénéficie, à ce titre, de la protection accordée à celle-ci » (paragraphe 24 de l'arrêt). Nous souscrivons également à l'affirmation selon laquelle « les informations en cause ayant été rendues accessibles à des tiers, la publication sur le site de l'autorité fiscale de données qui désignaient le requérant comme un contribuable défaillant (...) puis comme un grand fraudeur fiscal (...) et indiquaient dans le détail le montant précis de ses arriérés d'impôts et dettes fiscales, son numéro d'identification fiscale et son adresse personnelle, s'analyse en une ingérence dans la vie privée de l'intéressé au sens de l'article 8 » (paragraphe 43 de l'arrêt).

2. Encore que nous ayons de sérieuses réserves quant à la légitimité de l'un des buts de la publication, à savoir – sous le couvert de protéger le bien-être du pays et de garantir une répartition égale des charges, qui sont bien évidemment des objectifs légitimes (paragraphe 39 et 45 de l'arrêt) – celui de dissuader les contribuables de manquer à leurs obligations fiscales au moyen d'un contrôle du public, que nous considérons comme une sorte de pilori moderne (paragraphe 52 *in fine* de l'arrêt), nous ne contestons pas la légitimité du but de la protection des intérêts des tiers, plus précisément des partenaires commerciaux potentiels qui peuvent avoir un intérêt légitime à être informés de la liquidité de partenaires commerciaux potentiels (paragraphe 39 et 45-46 de l'arrêt).

3. Enfin, nous ne contestons pas que lorsqu'il met en balance les intérêts privés et publics en jeu, l'État ne peut être blâmé pour avoir, dans le cadre de sa politique fiscale générale, rendu publique, dans une certaine mesure, l'identité de personnes qui avaient manqué à leurs obligations fiscales (paragraphe 54 de l'arrêt). Nous ne contestons ainsi pas, en fin de compte, le choix de l'État hongrois de rendre publique, pendant une certaine période (jusqu'au paiement définitif des arriérés d'impôts et dettes fiscales), l'identité des contribuables les plus défaillants (redevables de plus de dix millions de forints).

4. **Le point de désaccord.** Le seul – mais important – point avec lequel nous sommes en désaccord porte sur l'étendue des données à caractère personnel publiées et les modalités de leur publication. Si nous pouvons

admettre la publication du nom, du numéro d'identification fiscale des contribuables défaillants et du montant d'impôts impayés dont ils sont redevables, nous ne pouvons suivre la majorité lorsqu'elle approuve la publication, sur le site du gouvernement, de l'adresse personnelle de ces personnes. Notre désaccord est ainsi double : nous considérons qu'il était inutile de publier l'adresse personnelle du requérant et, de surcroît voire surtout, de la publier sur Internet.

5. **La publication de l'adresse personnelle du requérant.** La majorité reconnaît que la publication de données à caractère personnel, dont l'adresse personnelle, « peut avoir des effets significatifs, voire de sérieuses répercussions sur la vie privée d'une personne » (paragraphe 58 de l'arrêt). Elle considère, toutefois, que cette publication était le seul moyen de distinguer le requérant des autres contribuables et d'éviter de fournir des informations erronées qui auraient pu avoir des conséquences pour les personnes portant le même nom (paragraphe 59 de l'arrêt).

6. Sur ce point, nous ne sommes pas d'accord. En ce qui concerne l'effet dissuasif – douteux – de cette publication, il convient de se montrer quelque peu réalistes. Lorsque les personnes ne connaissent même pas un individu, elles ne l'« identifieront » pas simplement grâce à l'inclusion de son adresse personnelle. Toutefois, si cet individu est connu – publiquement ou individuellement – le nom est à lui seul suffisant pour identifier de qui il s'agit. Il est vrai qu'il existe des homonymes, et peut-être plus dans certains pays que dans d'autres. Mais ici aussi le raisonnement exposé ci-dessus s'applique : ceux qui sont réellement intéressés trouveront aisément qui est la personne vraiment ciblée.

7. En ce qui concerne le but – acceptable – de permettre aux partenaires commerciaux potentiels de mieux évaluer la moralité financière de futures parties commerciales, les premiers, une fois informés du nom de ces dernières, n'auront aucune difficulté à les identifier précisément en faisant une recherche approfondie ou simplement grâce à leur numéro d'identification fiscale qui est publié.

8. Pour ce qui est du dernier argument, tiré du fait que les adresses personnelles sont publiquement accessibles, par exemple dans les annuaires téléphoniques, il peut facilement être renversé : si elles sont si facilement accessibles, il est inutile de les publier ailleurs.

9. En somme, la publication de son adresse personnelle n'était, selon nous, pas nécessaire pour identifier le requérant et ainsi atteindre l'objectif poursuivi par la loi. Cette publication cadre donc mal avec le principe de la « minimisation des données ».

10. **La publication sur Internet.** Ce qui, en fin de compte, a provoqué notre dissentiment est le fait que les données à caractère personnel en cause, en particulier l'adresse personnelle du requérant, ont été publiées sur Internet. Il n'est pas nécessaire de paraphraser l'effet multiplicateur immense de chaque élément d'information publié sur Internet, combiné

avec celui des moteurs de recherche. La Cour a souligné, dans sa jurisprudence, comme la majorité elle-même le reconnaît (paragraphe 62 de l'arrêt), que les communications en ligne et leur contenu risquent bien plus que la presse de porter atteinte à l'exercice et à la jouissance des droits et libertés fondamentaux, en particulier du droit au respect de la vie privée (voir, entre autres, *Egill Einarsson c. Islande*, n° 24703/15, § 46, 7 novembre 2017).

11. **La publication de données à caractère personnel sur le site du gouvernement.** Premièrement, la publication sur le site du gouvernement est en elle-même problématique. Nous sommes loin d'être convaincus que cette publication était nécessaire pour rendre les informations en cause aisément disponibles et accessibles aux personnes concernées, indépendamment de leur lieu de résidence. Ce qui est particulièrement problématique, c'est la référence aux « personnes concernées » (paragraphe 64 de l'arrêt) parce que l'arrêt ne précise pas qui sont les personnes réellement censées être intéressées par les informations fournies. S'il s'agit de donner à l'effet d'« humiliation » une plus forte incidence, au-delà du fait que ce but est largement inavouable (le paragraphe 69 de l'arrêt révèle le malaise de la majorité avec cette notion), il n'est même pas susceptible d'être atteint efficacement car à l'exception des personnes connues au niveau national – et qui sont identifiables par leur seul nom – les adresses personnelles ne sont pertinentes, dans les circonstances spécifiques de l'exposition des contribuables défailants, que dans une zone géographique restreinte où les gens peuvent et veulent mettre un visage sur un nom. Si l'objectif est de fournir des informations, par une diffusion nationale voire mondiale, à tous ceux qui pourraient être intéressés par des relations commerciales avec les personnes ciblées, ceux-ci auraient à leur disposition bien d'autres moyens efficaces d'identifier les personnes indignes de confiance, et la publication de leur nom et de leur numéro d'identification fiscale sur le site du gouvernement aurait très certainement suffi, comme nous l'avons exposé ci-dessus, à atteindre cet objectif. En fin de compte, la majorité elle-même reconnaît « qu'il est difficile d'établir si la publication des données des contribuables défailants permet réellement de lutter contre la fraude fiscale et la perte de recettes qui en découle pour l'État » (paragraphe 52 de l'arrêt). Autant pour la nécessité.

12. **La republication des données à caractère personnel par des tiers.** Deuxièmement, il est selon nous inexact de considérer que le cas d'espèce ne porte pas sur la republication par des tiers des données à caractère personnel du requérant et que la responsabilité des autorités fiscales se limite à leur publication initiale (paragraphe 16 de l'arrêt). La vérité est qu'il est parfaitement prévisible, voire probable, que des « ragots » aussi précieux intéresseront un certain public et trouveront donc un éditeur ou un propagateur qui leur assurera une diffusion large et populaire. Cette préoccupation est effectivement loin d'être théorique, d'autant qu'un mois

après la publication des informations litigieuses sur le site du gouvernement, un média en ligne a produit une carte interactive intitulée « carte nationale des contribuables défaillants » où l'adresse personnelle du requérant, comme celle d'autres contribuables défaillants, était indiquée par un point rouge sur lequel il était possible de cliquer pour faire apparaître les informations personnelles du requérant – nom et adresse personnelle (paragraphe 6 de l'arrêt). L'autorité fiscale aurait certainement pu et dû prévoir cette diffusion excessive et elle est responsable non de la republication des données mais de l'avoir permise, voire favorisée. Dans ce contexte, il est difficile de souscrire au raisonnement de la majorité lorsqu'elle affirme que « la portée et l'incidence potentielles d'une déclaration publiée sur un site destiné à un lectorat réduit ne sont certainement pas les mêmes que dans le cas d'une déclaration publiée sur une page web grand public ou très visitée » (paragraphe 66 de l'arrêt) et qu'il est peu probable, compte tenu de la nécessité de se rendre sur le site de l'autorité fiscale, que la liste en cause ait attiré une forte attention (paragraphe 67 de l'arrêt). Cette affirmation, de même que celle selon laquelle on peut douter que la liste des fraudeurs fiscaux publiée sur le site de l'autorité fiscale ait pu attirer l'attention du public – dans le monde entier – au-delà des personnes concernées, est contredite par les faits de l'espèce et contradictoire en elle-même : si, par leur nature, les informations en cause n'attirent pas beaucoup l'attention, l'effet d'humiliation – invoqué par le Gouvernement et admis par la majorité – n'est pas atteint et, dans ce cas, il est pour le moins inutile de donner au public « intéressé » les adresses personnelles des contribuables défaillants.

13. Il apparaît hypocrite d'affirmer que le requérant n'a pas montré les répercussions concrètes de la publication en cause sur sa vie privée. De telles preuves sont très difficiles à apporter et relèvent généralement de la sphère morale, où l'incidence concrète d'une telle mesure est tout simplement impossible à mesurer objectivement. On aurait facilement pu y remédier à travers le montant de la réparation octroyée au titre du préjudice moral ; il aurait également été possible de constater une violation de l'article 8 et de considérer que ce constat était suffisant en termes de réparation.

14. Par ailleurs, dans le contexte de la republication des données à caractère personnel en cause, l'effacement sur le site de l'autorité fiscale des données des contribuables défaillants qui s'étaient acquittés des dettes fiscales dont ils étaient redevables (paragraphe 40 de l'arrêt) est, selon nous, totalement dépourvu de pertinence. En effet, il n'existe pas de « droit à l'oubli » une fois qu'on a été pris dans les « filets d'Internet ».

15. ***Des conséquences potentiellement graves.*** Enfin, publier l'adresse personnelle d'un individu sur Internet peut entraîner des conséquences dramatiques. L'affaire *Alkaya c. Turquie* (n° 42811/06, 9 octobre 2012) en est un exemple très significatif. Si l'adresse personnelle des contribuables

défaillants redevables d'un montant d'impôts important, environ 30 000 euros, est rendue publique, il n'est pas nécessaire d'avoir une imagination débordante pour supposer que ceux qui figurent sur cette liste seront considérés comme fortunés et courront un risque accru d'être victimes de cambriolage.

16. **Conclusion.** Pour conclure, ce sont l'absence de nécessité des moyens utilisés pour atteindre le but en partie douteux qui était poursuivi et l'intrusion très grave – et potentiellement dangereuse – dans la vie privée du requérant qui nous poussent à conclure que les autorités nationales, et en fin de compte la majorité, ont procédé à un exercice de mise en balance insatisfaisant entre les différents intérêts en jeu. Nous sommes parvenus à la conclusion que l'analyse de la proportionnalité aurait dû aboutir à un constat de violation de l'article 8 de la Convention.