

Conférence
**« Transparence et protection, deux éléments
fondamentaux de la démocratie »**

5 octobre 2022

Hôtel Sheraton, Tunis

RAPPORT

Tunis, le 14 octobre 2022

Ce rapport a été réalisé avec le soutien du programme co-financé par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe PAII-T. L'Union européenne et le Conseil de l'Europe ne pourront être tenues responsables de son contenu ou de l'utilisation qui pourrait être faite des informations qu'il contient.

TABLE DE MATIERES

INTRODUCTION.....	3
SYNTHÈSE DES TRAVAUX DE LA CONFÉRENCE	5
Séance d'ouverture.....	5
Panel 1 : Accès à l'information et droit à la protection des données personnelles, alliés ou ennemis ?	8
Panel 2 : Superviser l'accès à l'information et le droit à la protection des données personnelles : Défis, enjeux, solutions	10
Panel 3 : Concilier le droit d'accès à l'information et le droit à la protection des données : Un guide pratique	11
REFLEXIONS CONCLUSIVES.....	11
ANNEXES	13

INTRODUCTION

La conférence intitulée « Accès à l'information et protection des données : Transparence et protection deux éléments fondamentaux de la démocratie » s'est tenue le 5 octobre 2022 à Tunis, à l'initiative de l'Instance d'accès à l'information (INAI) et de l'Instance nationale de protection des données personnelles (INDP), avec l'appui du Conseil de l'Europe dans le cadre du programme conjoint « Projet d'Appui aux instances indépendantes en Tunisie » PAII-T, co-financé par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe et mis en œuvre par ce dernier.

La conférence avait pour objectif de débattre de la transversalité et de l'évolution des droits d'accès à l'information et de la protection de la vie privée et des données personnelles, dix ans après l'adoption de la loi organique sur l'accès à l'information.

Parmi les participants, venus nombreux à la conférence, on comptait des spécialistes de renom de divers pays d'Europe et de pays africains ainsi que de nombreux représentants de la société civile tunisienne, des chargés d'accès à l'information et des délégués à la protection des données. La conférence a aussi été marquée par la présence de participants aux Rencontres francophones de la protection des données personnelles organisées par l'Association francophone des autorités de protection des données personnelles (AFAPDP) les 3 et 4 octobre à Tunis.

L'événement était articulé en quatre sessions, dont trois panels correspondant aux différents questionnements qui se posent dans le traitement de la question de la conciliation entre droits d'accès à l'information et protection de la vie privée et des données personnelles.

Les quatre sessions de la conférence ont été réparties comme suit :

La séance d'ouverture : outre les allocutions officielles, un discours liminaire a présenté les enjeux, les risques et les opportunités qui se posent aux niveaux des développements et de la conciliation entre les deux droits ainsi qu'une vue d'ensemble des questionnements traités lors de la conférence.

Panel 1 : Accès à l'information et droit à la protection des données personnelles, alliés ou ennemis ?

Panel 2 : Superviser l'accès à l'information et le droit à la protection des données personnelles : Défis, enjeux, solutions

Panel 3 : Concilier le droit d'accès à l'information et le droit à la protection des données : Un guide pratique

Au cours de chaque panel, la parole a été donnée à trois intervenants qui ont fait part de leurs expériences et de leur vision en la matière en précisant des angles de traitement particuliers et citant des exemples concrets.

Ce rapport synthétise globalement les opinions présentées lors des différentes interventions des panelistes mais aussi lors du débat et des interactions.

SYNTHÈSE DES TRAVAUX DE LA CONFÉRENCE

Séance d'ouverture

Les intervenants à la session d'ouverture se sont attachés à situer la conférence dans le cadre des programmes de coopération et à présenter une vue d'ensemble du programme PAIT.

En ouverture, **M. Chawki GADDES**, Président de l'Instance nationale de protection des données personnelles de Tunisie, a brièvement présenté le dispositif juridique organisant la protection des données personnelles en Tunisie. Il a évoqué l'importance de la protection des données personnelles affirmant que, compte-tenu de son caractère crucial pour les personnes, il s'agit d'un droit constitutionnel. Il a aussi indiqué que bien que les deux instances, celle de la protection des données personnelles et celle de la protection du droit d'accès à l'information, soient différentes, il est nécessaire que l'exercice de l'un de ces deux droits ne soit pas sanctionné par l'exercice de l'autre droit.

Dans son intervention, **M. Adnene LASSOUED**, Président de l'Instance d'accès à l'information de Tunisie, a souligné l'appui indéfectible du Conseil de l'Europe à l'INAI en tant qu'instance publique indépendante en Tunisie.

Il a aussi relevé l'importance de l'apport de l'INAI au processus de transition démocratique et au renforcement de la participation des citoyens à la vie publique et n'a pas manqué de souligner que beaucoup restait à faire, citant en particulier les difficultés relatives à la publication des textes d'application prévus par la loi organique de 2016.

Il a également souligné l'acquis irréversible du droit d'accès à l'information confirmé par l'article 38 de la nouvelle Constitution de 2022, rappelant le choix explicite du législateur tunisien de consacrer le droit d'accès à l'information et le droit de la protection des données personnelle à travers deux instances publiques séparées.

Pour sa part, **M. Toni PAVLOSKI**, Chef adjoint du Bureau du Conseil de l'Europe à Tunis, a rappelé que cette conférence était le 3ème événement consacré à la thématique du

droit d'accès à l'information et le droit à la protection des données personnelles, à l'occasion de la célébration de la journée internationale du DAI. Il s'agissait d'un signal fort de l'attachement et de l'engagement des autorités tunisiennes à la promotion de ces deux droits qui ont une égale importance dans la construction d'une société démocratique et pour assurer le respect des droits de l'homme.

Il a aussi rappelé le rôle du Conseil de l'Europe en Tunisie et dans la région qui s'inscrit dans le cadre de sa politique de voisinage ainsi que les différents programmes mis en place pour soutenir la démocratie, les droits de l'homme et la gouvernance dans la région. Evoquant le lancement, en septembre dernier pour trois années, de la 5ème édition du Programme SUD, il a souligné le grand intérêt qui y sera accordé à la question du droit d'accès à l'information et à la protection des données. Pour lui, cette conférence marquait l'aboutissement des efforts déployés pour faciliter l'application des deux droits tout en rappelant que, outre le soutien aux deux instances, un appui est apporté à la transversalité de ces deux droits. A cet égard, il a rappelé la disposition permanente du Conseil de l'Europe à proposer, pour les instances indépendantes, des solutions innovantes à des défis pratiques et à des questions d'intérêt commun.

Prenant la parole, **M. Massimiliano MESSI**, Chef de Section Gouvernance et premier Secrétaire auprès de la Délégation de l'Union européenne en Tunisie, a souligné l'attachement de l'Union européenne à la transparence en tant que principe clé qui permet aux citoyens, aux citoyennes et aux États membres d'avoir accès aux informations sur la politique qu'elle développe. Ces droits leur permettent d'exercer une saine vigilance sur la manière avec laquelle ils sont gouvernés et de contrôler les informations qui les concernent. Il a également souligné que les informations qui ne relèvent pas de la sphère publique, en l'occurrence les données personnelles, font partie intrinsèque des êtres humains et de leur dignité.

Évoquant les possibilités d'accès à l'information à travers les plateformes numériques, il a estimé qu'en apparence l'équilibre entre les deux droits est assez délicat, d'où l'intérêt et la richesse d'un dialogue sur cette question. Depuis de nombreuses années, cette question retient l'intérêt de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe qui apportent

un appui aux niveaux régional et national ainsi qu'un appui ciblé aux instances dans les pays du pourtour de la Méditerranée. Il a aussi exprimé le souhait de voir le futur des instances indépendantes clarifié le plus tôt possible après l'adoption de la nouvelle Constitution en Tunisie.

Après la session d'ouverture, le **Pr. Yves POULLET**, professeur émérite de l'Université de Namur, a affirmé, dans son allocution liminaire, que bien que les deux droits étudiés soient souvent appréhendés comme une opposition vie privée et accès à l'information, il n'en demeure pas moins qu'ils se présentent plutôt comme partie prenante d'une synergie entre une série d'autres droits.

Les deux droits se rejoignent autour du service de la démocratie, avec les Conventions du Conseil de l'Europe qui les consacrent, respectivement la Convention sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205) dite Convention de Tromsø, la Convention sur la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STCE n° 108) et sa version modernisée par le protocole STCE 223, plus connue comme la Convention 108+. Il a rappelé les fondements de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme sur la liberté d'expression qui a comme effet de donner la possibilité aux personnes de s'exprimer en étant en possession des éléments qui leur permettent d'argumenter leurs discours et d'exercer le droit de critique de l'autorité publique. Après avoir analysé l'apport du droit d'accès à l'information à l'exercice de la démocratie, le **Pr. Poulet** a relevé qu'il est fondamental que l'État puisse donner à chacun les éléments d'information essentiels pour décider de sa vie.

Dans son intervention, il a également insisté sur les particularités de l'évolution des risques du fait des développements des technologies de l'information qui permettent la réutilisation des données, entre autres par le secteur privé. Il s'agit là de nouveaux défis mais également de nouvelles opportunités pour l'exercice de nouveaux droits. Ainsi a-t-il souligné le besoin d'une réflexion sur une gouvernance globale de l'administration publique, affirmant la nécessité de mettre à profit les possibilités offertes par l'intelligence artificielle pour ne pas être avoir à en subir les conséquences.

En conclusion, le **Pr. Poulet** a affirmé qu'en démocratie la protection des données et l'accès à l'information constituent deux valeurs intimement liées, appelant les États et les institutions à trouver des solutions pour chaque difficulté rencontrée en adoptant une approche « centrée sur l'humain ».

Les travaux de la conférence se sont poursuivis par la suite sous forme de panels.

Panel 1 : Accès à l'information et droit à la protection des données personnelles, alliés ou ennemis ?

Le premier panel, dont la modération a été assurée par Mme **Mouna MTIBAA**, portait sur la problématique de l'accès à l'information et à la protection des données, deux droits constitutionnels en Tunisie. L'application de ces deux droits nécessaires dans une société démocratique, se doit de prendre en considération les dispositions légales pour éviter que ne soit créé une opposition ou une violation de l'un ou de l'autre, ou pire, de l'un par l'autre. Les participants à ce panel ont discuté les freins, les risques et les opportunités des liens entre ces deux droits, exprimant leurs positions l'un vis-à-vis de l'autre.

M. Joseph A. CANNATACI, ancien représentant spécial des Nations Unies pour la vie privée, s'est déclaré optimiste quant aux développements qui peuvent être enregistrés dans la promotion du droit à la protection de la vie privée. Il a indiqué à ce propos que la vie privée et la confidentialité devaient être considérées dans leurs contextes respectifs.

Après avoir souligné l'évolution de la position de ces droits dans le discours de l'ONU, il a relevé l'importance d'éduquer les personnes à l'exercice tant du droit d'accès à l'information que de celui de la protection des données personnelles, qui sont les fondements de la liberté d'expression mais aussi de la transparence dans le respect de la dignité humaine.

M. Samir BOUAZIZ, représentant Reporters sans frontières en Afrique du Nord, a plaidé pour une actualisation de la législation tunisienne en matière de protection des données

personnelles. Il a également affirmé l'interdépendance des droits d'accès à l'information et de protection des données personnelles, soulignant qu'il s'agit d'une culture qui doit être développée sur le fondement d'un respect de tous les droits. Il a aussi affirmé qu'il est tout autant essentiel de protéger le droit d'accès des journalistes à l'information et de protéger leurs données personnelles.

Par ailleurs, il a insisté sur le ferme attachement des journalistes au respect de l'éthique professionnelle et de la déontologie qui demeurent des aspects essentiels dans l'exercice de la liberté de la presse et constituent, par là même, les garde-fous d'une pratique saine des droits d'accès à l'information et de la protection des données personnelles.

Mme. Onur ANDREOTTI, juriste à la Cour européenne des droits de l'Homme, intervenant en vidéo conférence, a donné un aperçu du fonctionnement et du positionnement de cette institution dans le traitement des affaires qui portent sur des antagonismes entre droits d'accès à l'information et protection des données personnelles.

Elle a notamment évoqué les différents critères intervenant à ce niveau s'agissant notamment de l'applicabilité des articles 8 et 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (Article 8 : le Droit au respect de la vie privée et familiale ; article 10 : la Liberté d'expression), qui prennent en compte la nature de l'information demandée, le rôle du demandeur mais aussi la disponibilité de l'information.

A cet égard, elle a mentionné la publication des documents de référence que sont le Guide sur l'article 10¹ et le Guide sur la protection des données², qui permettent une meilleure compréhension de la portée et de l'applicabilité de ces deux droits.

Pour elle, il n'y a pas de hiérarchie entre le droit d'accès à l'information et celui de protection des données personnelles, mais un traitement analytique est accordé aux informations d'intérêt général.

¹ [Guide sur l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme](#)

² [Guide sur la jurisprudence de la Convention européenne des droits de l'homme – Protection des données](#)

Les travaux de la conférence se sont poursuivis l'après-midi avec la tenue de deux panels consacrés à des expériences comparées d'application du droit d'accès à l'information et celui de la protection des données. Les participants ont aussi eu l'occasion de débattre des opportunités offertes par la conciliation entre ces deux droits.

Panel 2 : Superviser l'accès à l'information et le droit à la protection des données personnelles : Défis, enjeux, solutions

Les intervenants au panel ont débattu de l'impératif d'une coordination entre les autorités de protection des données, les autorités de transparence et les organisations intergouvernementales.

Pour **M. Christian FLÜCKIGER**, préposé à la protection des données et à la transparence des cantons de Neuchâtel et du Jura (Suisse), intervenant en vidéo conférence, les États sont appelés à s'approprier le modèle qu'ils trouvent le plus adapté à leur propre contexte.

Il a aussi expliqué l'importance de pouvoir interagir rapidement avec les demandeurs des données et les mesures appliquées pour cela. A cet effet, il est nécessaire que le demandeur de l'information précise ses besoins en information pour que lui soit apportée une réponse rapide. Il a fait part de l'expérience de son canton en la matière, où des instructions précises sont données aux producteurs des données pour présenter des documents qui doivent pouvoir être le moins « caviardés » possible. **M. Christian FLÜCKIGER** a aussi recommandé d'adopter un système clair de gouvernance des documents qui rende plus rapide une prise de décision et une réponse aux demandes d'accès aux documents.

Pour **Mme. Awa NDIAYE**, Présidente de la Commission de protection des données personnelles du Sénégal, la conciliation entre ces deux droits n'a encore posé dans la pratique aucun problème ni difficultés lors du traitement des demandes d'accès à

l'information. Elle reconnaît l'importance de l'enjeu qui réside dans la cohabitation de deux autorités lorsque le cas se présente.

Sur un autre plan, elle a estimé, elle aussi, qu'il était important d'assurer une réponse rapide aux demandes d'accès à l'information dans le respect de la loi et de la dignité humaine dans la mesure où il s'agit de gérer un droit essentiel permettant aux citoyens d'être informés et faciliter par là même leur participation à la vie publique.

Le débat qui s'en est suivi entre les différents intervenants et les participants à la conférence, parmi les chargés d'accès à l'information et les proposés à la protection des données personnelles, a permis de soulever plusieurs problématiques en lien avec l'application sur terrain de l'accès aux données.

Les échanges entre les représentants des deux instances ont mis en exergue l'importance de la problématique et l'impératif d'organiser des débats réguliers sur la question afin de mieux expliciter la complémentarité et les bienfaits de la conciliation et de la transversalité de ces deux droits quelle qu'en soit la forme de leur organisation au niveau structurel.

Panel 3 : Concilier le droit d'accès à l'information et le droit à la protection des données : Un guide pratique

Les débats relatifs à la conciliation des deux droits se sont conclus dans un 3ème panel consacré à la présentation d'un guide pratique intitulé « Concilier droit d'accès à l'information et droit de la protection des données personnelles », disponible en français et en arabe ainsi qu'en version électronique sur les sites web respectifs de l'INAI et de l'INPDP.

REFLEXIONS CONCLUSIVES

La conférence a permis de souligner l'importance de la synergie entre les deux droits carrefour étudiés et la richesse des potentialités d'une conciliation de ces deux droits.

Les échanges sur les différentes perspectives et contraintes, en amont comme en aval, de l'application et du rapprochement entre ces deux droits ont mis en exergue l'impératif de tracer des pistes d'actions pertinentes pour faciliter un développement fructueux du droit d'accès à l'information et du droit à la protection des données personnelles ainsi que l'organisation d'un dialogue serein entre ces deux droits, dans l'intérêt des personnes et de la démocratie.

A cet effet, quatre idées forces ont émergé des différentes interventions et des débats interactifs, il s'agit de :

- la confirmation de la volonté des deux instances, malgré leurs positions ouvertement antagonistes, d'assurer et de garantir le respect des deux droits sans que l'un sanctionne l'application de l'autre ;
- l'impératif d'assurer les conditions préalables d'un échange serein pour pouvoir capitaliser sur le réel engagement de toutes les parties prenantes, facteur clé de succès de ce projet fort ambitieux ;
- la nécessité de créer une plate-forme de coordination et d'échange réguliers entre les représentants des deux instances ;
- l'urgence de poursuivre le programme de formation et de coaching pour favoriser les canaux de communication, d'échange et de compréhension entre les représentants des deux structures et les intervenants, à divers niveaux, confrontés à la conciliation des deux droits étudiés.

Programme de la conférence

CONFÉRENCE SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION ET LA PROTECTION DES DONNÉES

Transparence et protection –
deux éléments fondamentaux de la démocratie

Tunis, 5 octobre 2022, Hôtel Sheraton

L'actualité ne cesse de témoigner des restrictions aux respects de nos droits fondamentaux. Guerres, élections ou encore pandémies alimentent la circulation de fausses informations qui portent atteinte aux fondements même de nos démocraties.

En effet, la démocratie nécessite la transmission et le partage d'informations pour que les citoyens puissent librement effectuer des choix et un contrôle éclairé des institutions et des personnes qui les dirigent. Ces informations doivent être fiables, sincères et, lorsqu'elles concernent des personnes, leur obtention doit respecter des principes qui garantissent que leur vie privée soit respectée.

Les pratiques favorisées par les réseaux sociaux et les technologies multiplient les informations et augmentent la soif de savoir. Pour y répondre, certains s'engouffrent dans un voyeurisme sans limite, au prétexte de la liberté d'expression et de l'information. En réaction, à ces excès, la tentation est forte de tout cacher et de refuser tout accès pour sauvegarder la dignité des personnes.

Dès lors, jusqu'où peut-on aller ? Comment le besoin d'informer s'articule-t-il avec la protection des individus ? La démocratie se nourrit-elle de la protection autant que de la transparence ?

Pour tenter d'apporter une réponse à une telle interrogation, la conciliation de l'accès à l'information et de la protection des données s'est avérée nécessaire, voire primordiale. Pour y parvenir, il convient d'appréhender ces deux droits au sein du domaine public, leur

interrelation, le rôle des autorités qui les supervisent ou encore de donner aux structures publiques et à leurs représentants des éléments facilitant leur prise de décisions. D'ailleurs, les deux conventions du Conseil de l'Europe relatives respectivement au droit à l'accès à l'information, la Convention dite de Tromsø, et à la protection des données personnelles, la Convention 108+, reconnaissent réciproquement ces deux droits.

Ces points seront présentés et débattus et lors de cette conférence sur l'accès à l'information et à la protection des données, organisée en collaboration avec l'Instance nationale de protection des données personnelles (INPDP) et l'Instance nationale d'accès à l'information (INAI).

Des experts spécialisés dans le domaine de la vie privée et dans celui de l'information, ainsi que des représentants des autorités de contrôle échangeront sur les enjeux, la supervision et les solutions liées à la conciliation de l'accès aux documents administratifs et la protection des données personnelles. L'événement permettra également de présenter un Guide pratique intitulé « *Concilier droit d'accès à l'information et droit de la protection des données personnelles* » élaboré comme outil d'aide dans la recherche du juste équilibre entre transparence et protection.

AGENDA

08h30-9h00 Accueil, enregistrement

09h00-09h40 Ouverture

M. Chawki GADDES, Président, Instance nationale de protection des données personnelles de Tunisie

M. Adnene LASSOUED, Président, Instance d'accès à l'information de Tunisie

M. Toni PAVLOSKI, Chef adjoint du Bureau du Conseil de l'Europe à Tunis

M. Massimiliano MESSI, Chef de Section Gouvernance et Premier secrétaire, Délégation de l'Union européenne en Tunisie

09h40-10h00 Intervention d'introduction

Pr. Yves POULLET, professeur émérite, Université de Namur

10h00-10h30 Pause-café et photo de famille
Point presse

PANEL 1. ACCÈS À L'INFORMATION ET DROIT À LA PROTECTION DES DONNÉES, ALLIÉS OU ENNEMIS ?

L'accès à l'information et à la protection des données sont deux droits constitutionnels en Tunisie. Nécessaires dans une société démocratique, leur application est fondamentale et doit se faire en considération des dispositions légales pour ne pas créer une opposition ni une violation de l'un de ces droits. Les participants à ce panel tenteront de déterminer les liens entre ces deux droits et leurs positions l'un vis-à-vis de l'autre.

10h30-12h30 **M. Joseph A. CANNATACI**, ex-représentant spécial des Nations Unies pour la vie privée

M. Samir BOUAZIZ, représentant pour la Tunisie, Reporters sans frontières

Mme. Onur ANDREOTTI, Cour européenne des droits de l'Homme (en vidéo conférence)

Modération : Mouna MTIBAA

Débats

12h30-14h00 Déjeuner

PANEL 2. SUPERVISER L'ACCÈS À L'INFORMATION ET LE DROIT À LA PROTECTION DES DONNÉES - DÉFIS, ENJEUX, SOLUTIONS

La supervision de l'accès à l'information et celle de la protection des données personnelles sont primordiales pour permettre le respect conjoint de deux droits apparemment contraires. De ce fait, une coordination est devenue indispensable entre les autorités de protection des données, les autorités de transparence et les organisations intergouvernementales. Leur travail est de déterminer les modalités d'accès à l'information sans enfreindre la protection des données et réciproquement, et de définir les possibilités d'actions des structures publiques qui supervisent la prise de décision.

14h00-16h00 **M. Christian FLÜCKIGER**, préposé à la protection des données et à la transparence du canton de Neuchâtel (en vidéo conférence)

Mme. Awa NDIAYE, Présidente de la Commission de protection des données personnelles du Sénégal

M. Adnene LASSOUED, Président de l'Instance d'accès à l'information de Tunisie

Modération : Anne Boyer-Donnard

Débats

16h00-16h15 **Pause-café**

PANEL 3. CONCILIER LE DROIT D'ACCÈS À L'INFORMATION ET LE DROIT À LA PROTECTION DES DONNÉES – UN GUIDE PRATIQUE

Concilier le droit d'accès à l'information et le droit à la protection des données n'est pas chose simple. C'est pourquoi un guide a été rédigé pour expliquer comment transmettre l'information sans porter atteinte à la vie privée des individus. Destiné principalement à l'administration publique, il peut également être utile aux personnes exerçant leur droit d'accès. Ce guide a pour objectif précis de servir d'instrument aux agents chargés de l'accessibilité d'un document administratif et cela sur la base de la législation tunisienne. Il facilite la décision et offre une marche à suivre avec les étapes d'un raisonnement permettant de peser les différents éléments d'une prise de décision.

16h15-17h15 **M. Adnene LASSOUED**, Président de l'Instance d'accès à l'information, Tunisie (INAI)

M. Chawki GADDES, Président de l'Instance nationale de protection des données personnelles, Tunisie (INPDP)

Mme. Anne BOYER-DONNARD, responsable de programmes, Conseil de l'Europe

Débats

17h15-17h30 Réflexions conclusives

17h30 Clôture de la conférence