



Avis sur la notification en vue de contrôle préalable reçue du délégué à la protection des données de la Commission européenne
Bruxelles, le 21 décembre 2004 (Dossier 2004/0196)

1. Rétroactes

1.1. En date du 26 novembre 2004, le contrôleur européen de la protection des données (ci-après, "le contrôleur européen") a été informé¹ de ce qu'Eurostat envisageait la collecte de données sur le personnel des institutions et organes européens, à des fins de calculs actuariels du système de pensions des fonctionnaires européens. Le contrôleur européen a reçu cette information en tant qu'institution, en même temps que toutes les autres institutions et agences de l'Union européenne à qui des données sont demandées.

L'information reçue d'Eurostat contenait une note de présentation du projet, portant sur le but, la méthode de l'opération ainsi que sur les données collectées à cette occasion. L'information comportait également plusieurs annexes, portant sur les éléments suivants:

- un projet de note à l'attention de la DIGIT, autorisant cette direction générale à transmettre à Eurostat les données traitées dans le cadre de la "Nouvelle Application de la Paie" (ci-après, NAP);
- données à collecter directement auprès des Institutions et PMO (parce que non disponibles via la NAP);
- un projet de déclaration simplifiée de traitement de données à caractère personnel²;
- un projet d'information administrative à l'intention des personnes concernées.

1.2. Le contrôleur européen a jugé opportun d'examiner plus avant l'information reçue, dans la mesure où il pouvait y avoir lieu soit à contrôle préalable, soit à avis sur base de l'article 10 § 6 du Règlement (CE) N°45/2001³ (utilisation d'un numéro personnel ou identifiant utilisé de manière générale).

Le contrôleur européen, conscient des contraintes de temps qui pèsent sur Eurostat souhaite aborder cette question de la manière la plus efficace et la plus rapide possible. Il a donc été convenu d'organiser tout d'abord une réunion au cours de laquelle le contrôleur européen pourrait obtenir les éclaircissements nécessaires sur certains points.

1.3. Cette réunion s'est tenue en vidéoconférence dans les bâtiments de la Commission européenne, le 6 décembre 2004 à 11 heures. Y assistaient, Mrs OLIVARES RAMOS, LEMAIRE et LIOTTI (Eurostat) à Luxembourg, ainsi que Mr BAYO DELGADO (contrôleur adjoint de la protection des données), Mmes HAVELANGE et LOUVEAUX (CEPD), Mrs HILBERT (Assistant du Délégué à la protection des données de la Commission) et MARCELLI (Coordinateur de la protection des données de la DG Admin), à Bruxelles. L'objet de la réunion était de rassembler toute l'information permettant au contrôleur européen de se déterminer dans les meilleurs délais.

¹ Cette information est parvenue d'abord par courrier électronique. Le courrier ordinaire a été reçu le 2 décembre 2004.

² Cette notification simplifiée est destinée aux "coordinateurs de la protection des données", présents dans les différentes directions générales de la Commission, ou à toutes les personnes en charge de la communication des données vers Eurostat dans le cadre de ce projet. Elle doit en principe être faite non pas au Contrôleur européen, mais bien au DPO de chaque institution. Voir infra, point 2.2.6.

³ Ci-après, "le Règlement".

Les questions suivantes ont été abordées:

- utilisation et conservation du numéro de personnel et du "Numéro Unique de Paie" (ci-après, "NUP");
- le traitement des données qui avaient été collectées en 2003;
- les sources des données;
- le projet de notification simplifiée de traitement envoyé dans le premier courrier;
- les mesures de sécurité entourant le traitement, et spécialement celles qui entourent la communication de données par Eurostat à des experts ou contractants externes chargés de valider et vérifier les calculs effectués ou la méthodologie employée. Il est à noter que, lorsque les données sont communiquées à des tiers, Eurostat remplace les numéros identifiants par un "numéro statistique", ce qui rend en principe impossible l'identification des personnes concernées.

A l'issue de la réunion, il a été décidé que Mr HILBERT ferait parvenir au contrôleur européen une notification de traitement dans les plus brefs délais (cette notification ne devant toutefois pas préjuger de la décision du contrôleur européen quant au statut à donner à ce dossier). Une note reprenant une information détaillée sur l'utilisation et la conservation d'un numéro identifiant serait jointe.

1.4. Après plusieurs contacts intermédiaires, il a été finalement décidé que l'intervention du contrôleur européen prendrait la forme d'un contrôle préalable. En conséquence, la notification de traitement a été faite et est parvenue au contrôleur européen en date du 20 décembre 2004.

2. Examen de la question

2.1. En fait

2.1.1. Collecte de données par Eurostat

Eurostat collectera en janvier 2005 des données sur le personnel (fonctionnaires permanents et stagiaires, agents temporaires et contractuels, bénéficiaires d'une allocation d'invalidité), de manière à pouvoir réaliser, sur base de la population au 31 décembre 2004, des calculs actuariels du système de pension de la fonction publique européenne.

Les institutions communiquent à la Commission via la NAP une série de données nécessaires à l'élaboration de la fiche de paie. Eurostat a besoin de ces mêmes données pour effectuer les calculs actuariels et souhaite les obtenir via la NAP, afin d'éviter aux institutions d'envoyer deux fois les mêmes données.

Eurostat propose donc de collecter via la NAP entre autres les données suivantes: le NUP, le numéro de personnel, la date de naissance, le sexe, la nationalité, le pays de résidence, le salaire de base utilisé pour la contribution à la pension,... (l'ensemble des données est énuméré dans le courrier d'Eurostat). La collecte via la NAP n'est toutefois pas obligatoire, et les institutions peuvent continuer à envoyer directement les données en question à Eurostat.

En complément de cette collecte via la NAP, un petit nombre de données, non disponibles dans la NAP est collecté directement auprès des institutions et agences. Le détail des données en question est fourni dans l'information reçue d'Eurostat.

2.1.2. Utilisation d'un identifiant personnel

Eurostat souhaite obtenir le NUP ainsi que le numéro de personnel, comme identifiants de la personne. Le NUP sera utilisé comme clé pouvant relier les données provenant de sources différentes (NAP, institutions,...). En outre, le NUP sera conservé en vue de faire le lien entre les données au fil des années successives.

Notons qu'en 2003, Eurostat avait collecté des données anonymes (le NUP et le numéro de personnel avaient été remplacés par des numéros fictifs, par les institutions et organes qui avaient envoyé les données). Eurostat souhaite toutefois recevoir les fichiers de corrélation entre ces numéros fictifs et les numéros identifiants, de façon à pouvoir traiter également les données de 2003 selon les mêmes méthodes et conditions que les données collectées ultérieurement. En d'autres termes, les données seront "repersonnalisées".

2.1.3. Transparence du traitement

Eurostat entend se conformer aux dispositions du Règlement (CE) 45/2001 en matière d'information. Ont été prévues à cet effet:

- une information des personnes concernées par une "note administrative" dont le projet a été communiqué aux institutions et organes;
- une déclaration de traitement à transmettre au DPO de chaque institution. Eurostat a élaboré un projet de déclaration simplifiée dans ce but (voir *infra*, point 2.2.6).

2.2. En droit

2.2.1. Contrôle préalable

L'article 27§1 du Règlement soumet à contrôle préalable les traitements "susceptibles de présenter des risques particuliers au regard des droits et libertés des personnes concernées du fait de leur nature, de leur portée ou de leurs finalités".

L'article 27§2 contient une liste de traitements susceptibles de présenter semblables risques. Comme le contrôleur européen l'a souligné dans un avis rendu le 4 mai 2004 dans un autre cas de contrôle préalable (Dossier 2004/013), la liste de l'article 27§2 n'est pas exhaustive. En d'autres termes, bien que certaines opérations de traitement ne soient pas reprises comme telles dans cet article, elles peuvent malgré tout entraîner des risques. Le contrôleur européen estime que des risques sont présents dans le cas d'espèce au vu, en particulier, des éléments suivants:

- Eurostat utilise des numéros identifiants de manière générale. Certes, l'utilisation d'un identifiant n'est, en soi, qu'un moyen -légitime, en l'espèce- de faciliter le travail du traitement; toutefois, cette utilisation peut avoir des conséquences importantes. C'est d'ailleurs ce qui a poussé le législateur européen à encadrer l'utilisation de numéros identifiants par l'article 10§6 du Règlement, qui prévoit l'intervention du contrôleur européen. En l'espèce, l'utilisation du numéro de personnel peut avoir pour conséquence de permettre l'interconnexion de données traitées dans des contextes différents. Le numéro de personnel est en effet omniprésent dans les traitements de données de l'administration du personnel des institutions. Quant au NUP, restant inchangé tout au long de la carrière et au-delà, il permet de conserver sous une forme facilement personnalisable des données qui, autrement, seraient anonymes. C'est pourquoi le contrôleur européen souhaite y accorder son attention. Ce point fait l'objet du paragraphe 2.2.3 ci-dessous. Notons toutefois que cet avis n'a pas pour objet d'établir de manière générale les conditions dans lesquelles un numéro identifiant peut être traité (comme prévu à l'article 10§6 du Règlement), mais concerne spécifiquement le cas d'espèce.

- Une grande quantité de données sera traitée par Eurostat, puisque le traitement concerne la totalité des données nécessaires au calcul de la pension, pour toutes les personnes affiliées au système de pensions. Eurostat disposera donc de la totalité des données qui jusqu'ici étaient traitées localement par différentes institutions. Il s'agit de données, qui, si pas sensibles au sens

du Règlement, n'en sont pas pour autant anodines, puisqu'elles portent entre autres sur le salaire, l'état civil et son évolution,...

- La durée de conservation est illimitée. Bien que, de nouveau, cette conservation illimitée soit justifiée par les besoins du traitement en cause, il n'en reste pas moins qu'elle représente un certain risque, que le contrôleur européen se devait d'évaluer.

- L'article 12§2 du Règlement, relatif à l'information des personnes concernées, stipule que lorsque la législation communautaire prévoit expressément l'enregistrement ou la communication des données (ce qui est le cas en l'espèce, voir *infra* point 2.2.2), "l'institution ou l'organe communautaire prévoit des garanties appropriées *après avoir consulté le contrôleur européen de la protection des données*".

2.2.2. Base légale du traitement

La base légale sur laquelle repose le traitement de données en question peut être trouvée dans l'Annexe XII du Statut des fonctionnaires des Communautés européennes, appliquant l'article 83bis du Statut. L'article 83bis dispose que "*l'équilibre du régime de pensions est assuré selon les modalités prévues à l'annexe XII.*"

L'annexe XII elle-même prévoit de manière plus précise en son article 9 la collecte des données nécessaires:

"Les paramètres démographiques à prendre en considération pour l'évaluation actuarielle sont fondés sur l'observation de la population constituée par les affiliés du régime, laquelle comprend les membres du personnel en activité et les pensionnés. Cette information est collectée annuellement par la Commission, au moyen des éléments reçus des différentes institutions et agences dont les membres du personnel sont affiliés au régime."

La base légale est suffisamment claire et ne suscite pas de question particulière.

2.2.3. Utilisation et conservation de numéros identifiants

L'article 10 §6 du Règlement dispose que "*le contrôleur européen de la protection des données détermine les conditions dans lesquelles un numéro personnel ou tout autre identifiant utilisé de manière générale peut faire l'objet d'un traitement par une institution ou un organe communautaire*".

Eurostat utilise principalement deux numéros identifiants: le NUP et le numéro de personnel. Le NUP reste identique tout au long de la carrière alors que le numéro de personnel qui change selon l'institution où travaille le fonctionnaire ou agent.

Eurostat estime avoir besoin d'un numéro identifiant unique essentiellement pour les deux raisons suivantes.

- Dans l'année en cours: Eurostat a besoin d'un numéro unique afin de faire le lien entre les données relatives à la même personne, mais collectée auprès de sources différentes: la NAP ou l'institution elle-même, par exemple.
- Au fil des années: les calculs actuariels reposent pour une large part sur des données du passé. Eurostat a fourni dans la notification du traitement (annexe au point 17 de la notification) un résumé des raisons pour lesquelles la conservation du numéro identifiant est nécessaire, et ce, pour une durée indéterminée. Les points suivants sont mentionnés:
 - a) calcul du total des annuités à prendre en compte pour le calcul de la pension par addition des contributions mensuelles enregistrées,

- b) reconstitution du suivi dans le temps de la vie professionnelle de la personne afin de calculer des statistiques sur l'évolution de la carrière et la progression individuelle de salaires,
- c) observation de la mortalité et l'invalidité afin de mettre à jour le moment venu les tables des hypothèses actuarielles correspondantes,
- d) études de sensibilité des résultats suite à l'évolution démographique de la population du membre du système de pension.

Le contrôleur européen estime que la nécessité de l'utilisation d'un numéro identifiant est démontrée à suffisance. Toutefois, l'on peut se demander si la conservation de deux numéros (NUP et numéro de personnel) est indispensable. Le contrôleur européen souhaite qu'Eurostat examine la possibilité d'effacer le numéro de personnel une fois passée la période de validation des données. En effet, pour relier les données d'une année sur l'autre, le NUP semble suffisant.

2.2.4. Légalité de la collecte des données via la NAP

Les données collectées via la NAP sont traitées dans le cadre du paiement des salaires. Eurostat souhaite obtenir ces données, qui constituent précisément une grande part des données nécessaires à ses calculs actuariels. Il s'agit donc d'un traitement ultérieur de données, pour une finalité distincte de la première. Il est utile, à cet égard, de rappeler l'article 4§1 b) du Règlement, selon lequel:

"Les données à caractère personnel doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités. Un traitement ultérieur à des fins historiques, statistiques ou scientifiques n'est pas réputé incompatible pour autant que le responsable du traitement prévoie des garanties appropriées, afin de veiller, en particulier, à ce que les données ne soient traitées pour aucune autre finalité et qu'elles ne soient pas utilisées à l'appui de dispositions ou décisions concernant une personne en particulier."

En l'espèce, il s'agit d'un traitement ultérieur à des fins statistiques et Eurostat doit donc respecter la disposition ci-dessus. Ceci s'impose avec d'autant plus de force qu'Eurostat aura à sa disposition une quantité importante de données, permettant de dresser un profil complet de la carrière professionnelle d'une personne. Dès lors, même s'il lui est techniquement possible de refaire le lien entre des données et la personne concernée, Eurostat ne peut en aucun cas effectuer cette opération à d'autres fins que la réalisation des statistiques.

2.2.5. Information des personnes concernées

L'article 12.2 du Règlement trouve ici à s'appliquer. L'article 12.1 prévoit l'information de la personne concernée lorsque les données n'ont pas été collectées auprès de lui, et énumère une série de mentions obligatoires dans cette information. L'article 12.2 stipule que:

"Le paragraphe 1 ne s'applique pas (...) si la législation communautaire prévoit expressément l'enregistrement ou la communication des données. Dans ce cas, l'institution ou l'organe communautaire prévoit des garanties appropriées après avoir consulté le contrôleur européen à la protection des données".

En l'espèce, l'Annexe XII du Statut, base légale du traitement, prévoit l'enregistrement des données en question. Les garanties appropriées devraient résider dans une information des personnes concernées, adaptée à l'objectif poursuivi, ainsi que dans des mesures de sécurité (voir *infra*, point 2.2.7).

Ainsi, Eurostat a prévu d'informer les personnes concernées par une note administrative. L'information, à condition qu'elle atteigne de manière effective toutes les personnes concernées, peut être considérée comme une garantie appropriée. Cela implique qu'Eurostat ait une politique active d'information, et ne se contente pas de la fournir sur demande, par exemple. Le contrôleur européen souhaite qu'Eurostat indique clairement comment il envisage de communiquer l'information à toutes les personnes concernées, et être informé des mesures prises à cet effet par Eurostat.

Le contrôleur européen relève que la note d'information ne porte pas sur les données collectées en 2003. On rappelle que ces données avaient été anonymisées, mais qu'Eurostat a l'intention d'utiliser une table de corrélation afin de les "repersonnaliser". Il s'agit donc, techniquement, d'une nouvelle collecte. L'information aux personnes concernées devrait dès lors mentionner le fait que les données seront traitées sur une base annuelle, commençant en 2003.

Un passage de la note d'information peut également être source de confusion: il s'agit de la mention d'"autres fournisseurs de données". Le contrôleur européen a été informé de ce qu'il ne pouvait s'agir que de fournisseurs de données au sein des institutions ou organes européens, et toujours dans le cadre du système de pensions, mais ceci devrait être précisé dans le texte.

Le contrôleur européen souhaite également, à titre de garantie supplémentaire, que lui soit communiquée toute éventuelle modification ultérieure du traitement de données ayant une influence sur les données traitées (sources de données, transmission à des tiers, catégories de données traitées,...).

2.2.6. Notification simplifiée

On rappelle que Eurostat a fourni dans la note d'information un projet de notification simplifiée de traitement de données. Cette notification devait être utilisée par les "coordinateurs de la protection des données", présents dans les différents directions générales de la Commission, ou par toutes les personnes en charge de la communication des données vers Eurostat dans le cadre de ce projet. Elle doit en principe être faite non pas au contrôleur européen, mais bien au DPO de chaque institution.

Le contrôleur européen rappelle que les transferts de données par les institutions à Eurostat devront faire partie de la notification concernant le système de la paie à notifier par chaque institution à son DPO.

2.2.7. Mesures de sécurité

Etant donné l'ampleur du traitement de données projeté, il importe que des mesures de sécurité exigeantes soient mises en place, conformément à l'article 22 du Règlement. Ces mesures de sécurité doivent couvrir tant le traitement par Eurostat même que le traitement effectué par des éventuels sous-traitants.

Il est primordial que l'accès aux données identifiantes soit réservé de manière exclusive à ceux qui en ont besoin pour l'exécution de leur tâche. Les données doivent être ensuite rendues totalement anonymes lorsqu'elles sont transférées à des contractants externes, par exemple.

Le contrôleur européen a reçu à cet égard les éléments lui permettant de dire que les mesures de sécurité semblent suffisantes en l'espèce. Le contrôleur européen a en tout état de cause l'intention d'effectuer dans un futur proche une analyse générale des opérations de traitement entreprises par Eurostat.

3. Conclusion

Le traitement proposé ne paraît pas entraîner de violation du Règlement (CE) No 45/2001, pour autant qu'il soit tenu compte des observations faites ci-dessus. Cela implique, en particulier, qu'Eurostat:

- indique clairement comment il envisage de communiquer l'information à toutes les personnes concernées, et informe le contrôleur européen des mesures prises à cet effet;
- modifie la note d'information en ce qui concerne les sources de données et l'inclusion dans le traitement des données de 2003;
- ne peut en aucun cas réidentifier les personnes concernées à d'autres fins que la réalisation des statistiques et indique cette restriction dans sa notification;
- tienne le contrôleur européen informé de toute éventuelle modification ultérieure du traitement de données ayant une influence sur les données traitées (sources de données, transmission à des tiers, catégories de données traitées,...);
- s'engage à examiner la possibilité d'effacer le numéro de personnel une fois passée la période de validation des données.

Fait à Bruxelles, le 21 décembre 2004,

Le contrôleur européen de la protection des données

Peter HUSTINX

Note de Suivi

25 février 2005

Eurostat a pris en compte les observations figurant dans la conclusion de cet avis.

La dernière mesure fait cependant encore l'objet d'un suivi.

Le Contrôleur européen de la protection des données