

Avis sur une notification en vue d'un contrôle préalable adressée par le délégué à la protection des données du Parlement européen concernant le traitement des données à caractère personnel lors des auditions des commissaires désignés

Bruxelles, le 3 juillet 2009 (dossier 2009-0332)

1. Procédure

Le 2 avril 2009, le contrôleur européen à la protection des données (CEPD) a reçu du délégué à la protection des données (DPD) du Parlement européen (PE) une demande de consultation informelle quant à la nécessité de soumettre à un contrôle préalable le traitement de données à caractère personnel dans le cadre des auditions des commissaires désignés. Le 6 mai 2009, le CEPD a invité le DPD à soumettre le traitement en question à un contrôle préalable.

Le 7 mai 2009, le CEPD a reçu du DPD du PE la notification en vue d'un contrôle préalable concernant les traitements de données qui ont lieu dans le cadre des auditions des commissaires désignés au PE (ci-après dénommée "la notification"), sur la base de l'article 27 du règlement (CE) n° 45/2001 du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données (ci-après dénommé "le règlement (CE) n° 45/2001").

Le 23 juin 2009, le CEPD a transmis son projet d'avis au PE pour qu'il lui fasse part de ses observations. Le délégué à la protection des données du PE a répondu le 1er juillet 2009.

2. Les faits

Le contrôle préalable analyse les traitements de données effectués par le PE dans le cadre des auditions des commissaires désignés. Les traitements de données commencent par la collecte des informations utiles dans le cadre de ces auditions pour pouvoir statuer sur l'aptitude des commissaires désignés. Ils se poursuivent lors de l'audition du commissaire désigné et se terminent avec l'évaluation par les commissions compétentes des qualifications des candidats pour être membre du Collège et remplir les fonctions spécifiques qui leur sont assignées. Compte tenu de ces éléments, le présent avis évaluera dans quelle mesure le traitement de données à caractère personnel qu'implique la procédure liée aux auditions des commissaires désignés est conforme au règlement (CE) n° 45/2001. Le présent avis ne traitera pas des traitements de données qui vont au-delà de ce cadre, tels que la procédure au Conseil, ni de l'évaluation proprement dite des commissaires désignés, qui est en l'occurrence au cœur du rôle institutionnel et politique du PE.

La *finalité* des traitements de données est de fournir aux membres du Parlement des informations sur le parcours et l'expérience du commissaire désigné dans le cadre des auditions des membres désignés de la Commission européenne avant leur nomination.

La **procédure** présidant à ces auditions est définie à l'annexe XVII du règlement du PE, à savoir:

Après avoir consulté le président élu de la Commission, le président du PE demande aux personnes proposées par le président élu de la Commission et le Conseil pour occuper les divers postes de commissaires de se présenter devant les commissions compétentes en fonction des domaines de responsabilité qui devraient être les leurs¹. Ces auditions sont publiques.

Les commissions soumettent des questions écrites aux commissaires désignés en temps voulu avant les auditions. Le nombre des questions écrites de fond est limité à cinq par commission compétente.

Au cours des auditions, la ou les commissions compétentes invitent le commissaire désigné à présenter une déclaration et à répondre à des questions. Conformément à l'annexe XVII du règlement du PE, "la conduite des auditions tend à développer un dialogue politique pluraliste entre les commissaires désignés et les députés." Les auditions sont organisées de manière à permettre aux commissaires désignés de donner au Parlement toutes les informations utiles. Toutes les auditions sont diffusées sur le site web du PE.

Un enregistrement vidéo indexé des auditions est mis à la disposition du public dans un délai de vingt-quatre heures.

Les commissions se réunissent immédiatement après l'audition pour procéder à l'évaluation de chacun des commissaires désignés. Ces réunions ont lieu à huis clos. Les commissions sont invitées à indiquer si elles estiment que les commissaires désignés possèdent les compétences requises pour être membres du Collège et pour remplir les fonctions spécifiques qui leur ont été assignées. Les déclarations d'évaluation des commissions sont rendues publiques et présentées à l'occasion d'une réunion commune de la Conférence des présidents et de la Conférence des présidents des commissions, qui a lieu à huis clos.

Parmi les **catégories de données** collectées et traitées ultérieurement figurent toutes les données nécessaires pour évaluer les commissaires désignés sur la base de leur compétence générale, de leur engagement européen et de leur indépendance personnelle. Le PE attend une communication de toutes les informations relatives à leurs intérêts financiers. Tous les CV et documents additionnels font partie des documents de séance mis à la disposition de la commission; ils sont publiés sur le site web du PE et sont disponibles dans la salle de réunion.

La **période de conservation** des données est, selon la notification, de cinq ans. Les données sont ensuite transmises aux archives centrales (CARDOC) en vue d'y être conservées pendant une durée indéfinie, conformément au règlement (CE) n° 1700/2003.

Destinataires. Les données collectées par le secrétariat de la commission sont communiquées aux députés et à leurs assistants et aux collaborateurs des groupes politiques, ainsi qu'aux autres personnes présentes pendant la réunion de la commission (ouverte au public) et elles peuvent être publiées sur le site internet du PE.

En ce qui concerne le **droit à l'information**, les commissaires désignés reçoivent systématiquement un message électronique, avant l'audition, précisant: "Votre présence devant le Parlement européen

¹ Chaque commissaire désigné est invité à se présenter devant la ou les commissions compétentes pour une audition unique.

peut obliger la DG IPOL à enregistrer des données à caractère personnel vous concernant - contenues dans votre CV - dans un fichier, lequel peut être communiqué aux membres de la commission compétente et peut être conservé pendant une durée maximale de 5 ans. Si vous voulez davantage d'informations ou souhaitez exercer vos droits (par exemple avoir accès à des données ou les rectifier), veuillez prendre contact avec [nom et adresse du responsable du traitement], Parlement européen, rue Wiertz, B-1047 Bruxelles. Vous êtes informé que vous avez le droit de saisir le contrôleur européen de la protection des données."

Pour ce qui est des *droits d'accès et de rectification*, évoqués dans la déclaration de confidentialité précitée, leur application est reconnue et les personnes sont informées que ces droits peuvent être exercés en contactant le responsable du traitement.

[...]

3. Aspects juridiques

3.1. Contrôle préalable

Applicabilité du règlement. Le règlement (CE) n° 45/2001 s'applique au *"traitement de données à caractère personnel, automatisé en tout ou en partie, ainsi qu'au traitement non automatisé de données à caractère personnel contenues ou appelées à figurer dans un fichier"* et au *"traitement de données à caractère personnel par toutes les institutions et tous les organes communautaires, dans la mesure où ce traitement est mis en œuvre pour l'exercice d'activités qui relèvent en tout ou en partie du champ d'application du droit communautaire"*². Pour les raisons exposées ci-dessous, tous les éléments qui déclenchent l'application du règlement sont en l'occurrence réunis.

Tout d'abord, les auditions des commissaires désignés suppose la collecte et le traitement ultérieur de données à caractère personnel telles que définies à l'article 2, point a), du règlement (CE) n° 45/2001. En effet, les données à caractère personnel nécessaires pour évaluer les commissaires désignés sur la base de leur compétence générale, de leur engagement européen et de leur indépendance personnelle sont collectées et traitées ultérieurement parallèlement aux données relatives à leurs intérêts financiers. Deuxièmement, dans la mesure où les CV et autres documents sont transmis au PE par voie électronique, les données à caractère personnel collectées subissent des opérations de "traitement automatisé" au sens de l'article 2, point b), du règlement (CE) n° 45/2001, ainsi que des opérations de traitement manuel. Enfin, le traitement est effectué par une institution communautaire, en l'occurrence le PE, dans le cadre du droit communautaire (article 3, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 45/2001).

Raisons d'effectuer un contrôle préalable. L'article 27, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 45/2001 soumet au contrôle préalable du CEPD *"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, paragraphe 2, du règlement contient une liste des traitements susceptibles de présenter de tels risques. Cette liste comporte, au point b), les traitements destinés à évaluer des aspects de la personnalité des personnes concernées, notamment leur compétence, leur rendement ou leur comportement. À l'évidence, les traitements qui sont effectués dans le cadre des auditions des commissaires désignés visent à évaluer la compétence de chaque candidat pour un poste déterminé. Les commissions sont invitées à indiquer si, à leur avis, les commissaires désignés ont les compétences pour être membre du Collège et remplir les

² Voir l'article 3 du règlement (CE) n° 45/2001.

fonctions spécifiques qui leur sont assignées. Les traitements de données relèvent clairement de l'article 27, paragraphe 2, point b), et nécessitent donc le contrôle préalable du CEPD.

Contrôle préalable. Le contrôle préalable ayant pour objet d'étudier les situations susceptibles de présenter certains risques, le CEPD devrait rendre son avis avant que le traitement ne commence. Les recommandations formulées par le CEPD doivent être pleinement prises en compte avant la collecte et le traitement ultérieur des données à caractère personnel.

Date de la notification et date prévue pour l'avis du CEPD. La notification a été reçue le 7 mai 2009. Le délai dans lequel le CEPD doit rendre un avis a été suspendu pendant sept jours au total pour permettre de formuler des observations sur le projet d'avis du CEPD. L'avis doit donc être rendu le 14 juillet 2009 au plus tard.

3.2. Licéité du traitement.

Le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que si des fondements juridiques peuvent être trouvés dans l'article 5 du règlement (CE) n° 45/2001. Les fondements justifiant l'opération de traitement s'appuient sur l'article 5, point a), conformément auquel le traitement de données ne peut être effectué que si le traitement est "*nécessaire à l'exécution d'une mission effectuée dans l'intérêt public sur la base des traités instituant les Communautés européennes ou d'autres actes législatifs adoptés sur la base de ces traités*".

Afin de déterminer si les opérations de traitement sont conformes à l'article 5, point a), du règlement (CE) n° 45/2001, deux éléments doivent être pris en compte: tout d'abord, si le traité ou d'autres actes législatifs prévoient une mission dans l'intérêt public et, ensuite, si les opérations de traitement effectuées par les responsables du traitement sont bien nécessaires à l'exécution de cette mission.

L'article 214, paragraphe 2, du traité CE est libellé comme suit:

"Le Conseil, réuni au niveau des chefs d'État ou de gouvernement et statuant à la majorité qualifiée, désigne la personnalité qu'il envisage de nommer président de la Commission; cette désignation est approuvée par le Parlement européen.

Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée et d'un commun accord avec le président désigné, adopte la liste des autres personnalités qu'il envisage de nommer membres de la Commission, établie conformément aux propositions faites par chaque État membre.

Le président et les autres membres de la Commission ainsi désignés sont soumis, en tant que collègue, à un vote d'approbation par le Parlement européen. Après l'approbation du Parlement européen, le président et les autres membres de la Commission sont nommés par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée."

Ce texte confie donc clairement au PE la mission publique d'approuver la désignation des membres de la Commission proposés par le Conseil. L'annexe XVII du règlement du PE développe les lignes directrices pour l'approbation de la Commission en précisant notamment que "le Parlement peut demander toute information propre à lui permettre de prendre une décision quant à l'aptitude des commissaires désignés". La collecte et le traitement de données à caractère personnel par les commissions compétentes en vue des auditions peuvent être considérés comme nécessaires pour l'accomplissement de cette mission.

Les données à caractère personnel collectées dans le cadre de la procédure sont rendues publiques puisque les réunions des commissions sont ouvertes au public et que les documents des commissions sont mis à la disposition du public au cours des réunions et sur le site internet du PE.

De plus, les auditions sont diffusées en direct sur le site web du PE. Cette manière de procéder vise à trouver un équilibre entre les intérêts en présence: d'une part, la nécessité d'informer le public et, de l'autre, la protection des personnes concernées. Dans le cas qui nous occupe, il existe un intérêt public évident à assurer la transparence de la procédure nécessaire pour évaluer les compétences des candidats désignés pour une fonction de haut niveau, et la protection de la vie privée des personnes concernées n'est donc pas compromise ni clairement reléguée au second plan. Le fait de rendre les données accessibles au public peut donc être considéré comme licite, pour autant que les autres sauvegardes applicables soient respectées. Il en va de même pour la publication éventuelle des données sur le site web du PE.

Le CEPD estime dès lors que le traitement par le Parlement européen de données à caractère personnel dans le cadre des auditions des commissaires désignés peut être considéré comme licite conformément à l'article 5 du règlement (CE) n° 45/2001.

3.3. Traitement portant sur des catégories particulières de données.

L'article 10, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 45/2001 dispose que *"le traitement des données à caractère personnel qui révèlent l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques, l'appartenance syndicale, ainsi que le traitement des données relatives à la santé ou à la vie sexuelle sont interdits."* Cette interdiction est levée pour les motifs évoqués à l'article 10, paragraphes 2 et 3, du règlement. Ces motifs peuvent notamment être que la personne concernée a donné son consentement (article 10, paragraphe 1, point a)) ou que les données ont manifestement rendues publiques par la personne concernée (article 10, paragraphe 2, point d)).

Le CEPD estime que, dans le cadre de l'évaluation des commissaires désignés, les personnes concernées peuvent divulguer des informations sur leurs opinions politiques, leurs convictions religieuses ou philosophiques ou d'autres types de catégories particulières de données, telles que l'existence d'un handicap, le cas échéant. Dans ce cas, il faudrait considérer que les candidats ont donné leur consentement explicite au traitement de ces données, de sorte que la condition posée à l'article 10, paragraphe 2, point a), se trouverait satisfaite. De plus, on pourrait considérer que ces données ont été manifestement rendues publiques par les personnes concernées.

3.4. Qualité des données

Adéquation, pertinence et proportionnalité. En vertu de l'article 4, paragraphe 1, point c), du règlement (CE) n° 45/2001, *"les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées et pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement"*.

Conformément à l'annexe XVII du règlement du PE, le PE évalue les commissaires désignés sur la base de leur compétence générale, de leur engagement européen et de leur indépendance personnelle. Il évalue la connaissance de leur portefeuille potentiel et leurs capacités de communication. À cet effet, le PE peut demander toute information propre à lui permettre de prendre une décision quant à l'aptitude des commissaires désignés. Il attend une communication de toutes les informations relatives à leurs intérêts financiers.

Dans le cadre de ce dossier, il n'est donc pas facile de déterminer a priori les données exactes qui seront collectées et traitées ultérieurement par les commissions du PE en ce qui concerne les commissaires désignés. Le CEPD tient à souligner que les principes d'adéquation et de proportionnalité doivent être respectés à tous les stades de la procédure compte tenu de la finalité du traitement conçu pour évaluer l'aptitude des commissaires désignés. En principe, la plupart des

données seront communiquées par les candidats eux-mêmes et le principe d'adéquation sera dès lors respecté. Les autres informations qui seraient demandées par les commissions, notamment au cours des auditions, devront aussi respecter ce principe. Il faut rappeler aux membres des commissions compétentes du PE qu'aucune autre donnée que celles qui sont nécessaires pour évaluer l'aptitude des candidats pour l'exécution de leur mission ne peut être collectée ni traitée ultérieurement.

L'article 4, paragraphe 1, point d), prévoit que les données à caractère personnel doivent être *"exactes et, si nécessaire, mises à jour"*. Dans la mesure où les commissaires désignés communiquent eux-mêmes les informations, la procédure en tant que telle garantit que les données sont exactes et mises à jour, étant donné qu'une bonne part des données à caractère personnel fournies pendant la procédure de recrutement sont fournies par la personne concernée. À cet égard, comme on l'expliquera ci-après, il est important que des mesures de sécurité appropriées garantissent l'intégrité des données (voir point 3.9). Il importe également que le candidat puisse exercer ses droits d'accès et de rectification, puisque cela lui permet de contrôler l'exactitude des données détenues à son sujet (point 3.7).

Loyauté et licéité. L'article 4, paragraphe 1, point a), du règlement prévoit que les données doivent être traitées loyalement et licitement. La question de la licéité a été analysée précédemment (voir point 3.2). La question de la loyauté est étroitement liée à l'information qui est donnée aux personnes concernées (voir ci-après point 3.8).

3.5. Conservation des données

Conformément à l'article 4, paragraphe 1, point e), du règlement (CE) n° 45/2001, les données à caractère personnel peuvent être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement.

Selon les informations reçues, le PE conserve les données pendant la durée du mandat du commissaire désigné, c'est-à-dire pendant cinq ans. Le CEPD juge cette durée adéquate et non excessive s'agissant des personnes qui sont effectivement nommées au sein du Collège. La période de conservation des données est également jugée appropriée pour les personnes qui ne sont pas retenues par le PE, pour des raisons de transparence de la procédure et compte tenu d'un éventuel recours.

Les données sont ensuite transmises aux archives centrales (CARDOC) en vue d'y être conservées pendant une durée indéfinie, conformément au règlement (CE) n° 1700/2003 du Conseil concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique. En vertu de ce règlement, *"les documents ayant une valeur historique ou administrative sont préservés"* et *"à cet effet, chaque institution de la Communauté européenne (...) établit ses archives historiques"* (article 1er) . *"Quinze ans au plus tard après leur production, chaque institution transmet à ses archives historiques tous les documents contenus dans ses archives courantes. Selon des critères à établir par chaque institution en vertu de l'article 9, ces documents font ensuite l'objet d'un tri destiné à séparer ceux qui doivent être conservés de ceux qui sont dépourvus de tout intérêt administratif ou historique."* (article 7)

Sur la base de ce règlement, le CEPD estime qu'il existe un fondement juridique justifiant la conservation de certaines données à des fins historiques. Il devrait cependant y avoir un processus de sélection et de vérification sur la base de critères déterminés à un niveau institutionnel afin que ne soient conservées que des données présentant un intérêt historique. Conformément à l'article 4,

paragraphe 1, point b), il faut prévoir des garanties appropriées afin de veiller à ce que les données conservées en raison de leur intérêt historique 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. Par ailleurs, le formulaire de notification devrait préciser cette période de conservation et les personnes concernées devraient ainsi être informées que certaines données sont conservées à des fins historiques.

Pour ce qui est des données dont on estime, après sélection, qu'elles ne présentent pas d'intérêt historique, elles ne peuvent, conformément à l'article 4, paragraphe 1, point e), du règlement (CE) n° 45/2001, être conservées au-delà de la période initiale de cinq ans, que si elles sont rendues anonymes ou, si cela est impossible, de manière à ce que l'identité de la personne concernée soit cryptée.

3.6. Transferts de données

Les articles 7, 8 et 9 du règlement (CE) n° 45/2001 énoncent certaines obligations qui s'appliquent quand des responsables de traitements transfèrent des données à caractère personnel à des tiers. Les règles applicables aux transferts à des institutions ou organes communautaires (sur la base de l'article 7) s'appliquent dans ce cas. L'article 7, paragraphe 1, prévoit que les données ne peuvent faire l'objet de transferts que si elles sont nécessaires à l'exécution légitime de missions relevant de la compétence du destinataire.

Le CEPD estime que les transferts d'informations vers les destinataires, tel que décrit dans la notification et aux fins indiquées, semblent respecter les dispositions de l'article 7, paragraphe 1. En effet, tous les destinataires sont censés avoir les compétences pour s'acquitter de la tâche en vue de laquelle les données sont transférées, c'est-à-dire évaluer les qualités des commissaires désignés. Quant au caractère nécessaire des transferts de données, pour autant que le principe de la qualité des données soit respecté (voir point 3.4 ci-dessus), cette condition est remplie.

L'article 7, point 3), précise que *"le destinataire traite les données à caractère personnel uniquement aux fins qui ont motivé leur transmission"*. Le CEPD souligne que, à tous les stades de la procédure, il faut rappeler aux destinataires des données qu'ils ne peuvent les traiter que pour évaluer les commissaires désignés.

La communication au public, qui résulte du fait que les réunions des commissions sont ouvertes au public, peut être considérée comme licite, comme d'ailleurs la publication des données sur internet, qui ne peut être qualifiée de transfert³ (voir point 3.2).

3.7. Droit d'accès et de rectification

Conformément à l'article 13 du règlement (CE) n° 45/2001, la personne concernée a le droit d'obtenir, sans contrainte, du responsable du traitement la communication, sous une forme intelligible, des données faisant l'objet des traitements, ainsi que de toute information disponible sur l'origine de ces données.

La notification fait référence aux droits généraux des personnes concernées conformément à la décision du Bureau du 22 juin 2005 (articles 8 - 13). Le CEPD considère que les droits d'accès et de rectification sont ainsi reconnus.

3.8. Information de la personne concernée

³ Affaire Lindqvist, arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes, 6 novembre 2003 (C-101/01)

Conformément aux articles 11 et 12 du règlement (CE) n° 45/2001, ceux qui collectent des données à caractère personnel sont tenus d'informer les personnes que des données les concernant sont collectées et traitées, sauf si la personne concernée dispose déjà de cette information. Les personnes ont aussi le droit d'être informées, notamment, des finalités du traitement, des destinataires des données et des droits particuliers dont elles disposent en tant que personnes concernées.

Comme expliqué dans le point relatif aux faits, les commissaires désignés sont systématiquement informés, par voie électronique, avant l'audition, que des données à caractère personnel sont traitées. Il est fait mention de la communication des données aux membres de la commission compétente, de la période de conservation, de l'existence du droit d'accès aux données et du droit de rectification, de l'identité du responsable du traitement et de la possibilité de saisir à tout moment le CEPD. Le CEPD conclut que les informations nécessaires sont communiquées aux commissaires désignés avant leur audition.

Même si les commissaires désignés sont sans doute conscients du caractère public des données fournies et du fait que les auditions seront rendues publiques, notamment via leur diffusion sur le web, de plus amples informations pourraient être données à ce propos dans la déclaration de confidentialité, afin de garantir la régularité du traitement.

3.9. Mesures de sécurité

Conformément aux articles 22 et 23 du règlement (CE) n° 45/2001, le responsable et le sous-traitant doivent mettre en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées pour assurer un niveau de sécurité approprié au regard des risques présentés par le traitement et de la nature des données à caractère personnel à protéger. Ces mesures sont prises notamment afin d'empêcher toute diffusion ou tout accès non autorisés, toute destruction accidentelle ou illicite, toute perte accidentelle ou toute altération, ainsi que toute autre forme de traitement illicite. Le PE indique qu'il a adopté les mesures de sécurité requises au titre de l'article 22 du règlement.

[...]

4. Conclusion

Il n'y a pas lieu de conclure à une violation des dispositions du règlement n° 45/2001 pour autant que les considérations figurant dans le présent avis soient pleinement prises en compte. Le PE doit en particulier:

- donner, dans la déclaration de confidentialité, des informations sur le caractère public des auditions, notamment du fait de la diffusion sur le web;
- veiller à ce que l'intégrité des données transmises par le Conseil soit respectée;
- mettre au point d'autres mesures, conformément au point 3.5, sur la conservation des données à des fins historiques et veiller au respect des prescriptions en termes d'information et à ce que le formulaire de notification soit modifié en conséquence.

Fait à Bruxelles, le 3 juillet 2009

(signé)

Peter HUSTINX
Contrôleur européen de la protection des données