

Avis du contrôleur européen de la protection des données

sur la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative aux menaces transfrontières graves pour la santé

LE CONTRÔLEUR EUROPÉEN DE LA PROTECTION DES DONNÉES,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 16,

vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et notamment ses articles 7 et 8,

vu la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données,¹

vu le règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil 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,²

vu la demande d'avis formulée par la Commission conformément à l'article 28, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 45/2001,

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:

I. Introduction

1. Le 8 décembre 2011, la Commission a adopté une proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative aux menaces transfrontières graves pour la santé (ci-après «la proposition») et l'a transmise le jour même au CEPD pour consultation. Le 19 janvier 2012, le Conseil a lui aussi transmis la proposition pour consultation.
2. Déjà avant l'adoption de la proposition, le CEPD a eu la possibilité de formuler des commentaires informels sur un projet de texte. Il se félicite de cette consultation à un stade précoce et se réjouit de constater que certains de ses commentaires ont été pris en compte.
3. La proposition vise à remplacer la décision 2119/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 1998 instaurant un réseau de surveillance

¹ JO L 281 du 23 novembre 1995, p. 31.

² JO L 8 du 12 janvier 2001, p. 1.

épidémiologique et de contrôle des maladies transmissibles dans la Communauté³, qui est la base juridique actuelle (combinée à la décision d'exécution 2000/57/CE de la Commission⁴) pour le système d'alerte précoce et de réaction (*Early Warning and Response System* - ci-après l'«EWRS»). L'EWRS est géré par le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ci-après le «ECDC») ⁵ pour le compte de la Commission et est utilisé par les autorités compétentes des États membres pour échanger des informations nécessaires pour la surveillance épidémiologique et le contrôle des maladies transmissibles au niveau européen. Il a été utilisé avec succès dans diverses situations telles que la crise du SRAS, de la grippe aviaire chez les humains et d'autres grandes maladies transmissibles. Il constitue un outil important pour la protection de la santé publique.

4. La proposition a pour but d'améliorer la coopération entre les États membres en ce qui concerne les menaces transfrontières pour la santé. Elle étend notamment la portée de l'EWRS existant, qui ne couvre à l'heure actuelle que les maladies transmissibles, à d'autres formes de menaces transfrontières pour la santé, dont les risques d'origine biologique, chimique, environnementale ou inconnue susceptibles de traverser les frontières nationales.
5. L'EWRS a lui-même été soumis au contrôle préalable du CEPD qui a publié son avis à ce sujet le 26 avril 2010.⁶ À la suite de cet avis, les garanties pour la protection des données traitées dans le cadre de l'EWRS ont été largement améliorées. Par exemple, dans le cadre de la procédure de suivi, une recommandation de la Commission sur des lignes directrices en matière de protection des données concernant l'EWRS a également été adoptée.⁷
6. Le présent avis doit être lu à la lumière des progrès déjà accomplis; il contient des recommandations en vue de l'amélioration du niveau de protection des données dans le cadre de la proposition.
7. Le CEPD approuve les références au règlement (CE) n° 45/2001 et à la directive 95/46/CE contenues au dix-huitième considérant et à l'article 18 de la proposition ainsi que l'extension de la référence à la législation applicable sur la protection des données contenue à l'article 18 à l'ensemble des traitements de données à caractère personnel relevant du champ d'application de la proposition. Il se réjouit également des garanties spécifiques relatives à la protection des données en ce qui concerne les mesures de recherche des contacts établies, ou devant être adoptées par la Commission, en vertu de l'article 18.
8. Cependant, il est nécessaire – ou il serait bénéfique – de clarifier, de préciser ou d'améliorer autrement les éléments suivants en ce qui concerne la protection des données:
 - les mesures de recherche des contacts;
 - la surveillance *ad hoc*;

³ JO L268 du 3 octobre 1998, p. 1.

⁴ JO L 21 du 26 janvier 2000, p. 32.

⁵ L'ECDC est établi par le règlement (CE) n° 851/2004 (JO L 142 du 30 avril 2004, p.1).

⁶ Disponible sur le site du CEPD:

http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/shared/Documents/Supervision/Priorchecks/Opinions/2010/10-04-26_EWRS_FR.pdf.

⁷ JO L 36 du 9 février 2012, p. 31.

- la relation responsable du traitement-sous-traitant;
 - la période de conservation; et
 - les mesures de sécurité.
9. En guise de remarque préliminaire, le CEPD note que plusieurs aspects de la proposition ne sont pas développés dans le texte même, mais feront l'objet d'actes délégués et d'actes d'exécution, tels que la liste des maladies transmissibles à laquelle doit s'appliquer la proposition⁸ et les procédures concernant l'échange d'informations au sein de l'EWRS.⁹ D'autres aspects seront développés dans des lignes directrices et des recommandations qui seront adoptées par la Commission, telles que les lignes directrices en matière de protection des données concernant l'EWRS.¹⁰
10. Les actes délégués visent à modifier et préciser certains éléments non essentiels des actes législatifs (article 290 TFUE), tandis que les actes d'exécution visent à établir des conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union (article 291 TFUE). Si des points de détail peuvent naturellement être régis par des actes d'exécution et des actes délégués – et de telles dispositions supplémentaires sont assurément très bénéfiques –, le CEPD recommande que la proposition elle-même fournisse également davantage de précisions sur un certain nombre des aspects mentionnés au point 8, ainsi qu'il sera expliqué plus loin.

II. Le système de recherche des contacts

11. La recherche des contacts implique bien souvent le partage d'informations relatives à la santé généralement sensibles. Les données relatives à la santé bénéficient d'une protection spéciale en vertu de l'article 10 du règlement (CE) n° 45/2001 et de l'article 8 de la directive 95/46/CE. Le traitement de ce type de données n'est autorisé que dans certaines conditions. Dans le cadre de la recherche des contacts, leur traitement peut non seulement porter atteinte à la vie privée des personnes concernées mais aussi entraîner de graves limitations de leur liberté de circulation (p. ex. mise en quarantaine ou refus d'entrée dans un pays). En raison de la sensibilité des données à caractère personnel traitées, l'une des préoccupations premières du CEPD est de s'assurer que la proposition prévoit des garanties adéquates au regard des mesures de recherche des contacts.
12. La recherche des contacts est définie à l'article 3, point c), de la proposition, faisant référence aux «mesures appliquées à l'échelle nationale en vue de rechercher les personnes qui ont été exposées à une source de menace transfrontière grave pour la santé, et qui ont développé ou risquent de développer une maladie». Cette proposition prévoit dès lors la possibilité d'échanger des informations issues de la recherche des contacts concernant un large éventail de menaces pour la santé autres que les maladies transmissibles.
13. Le CEPD se réjouit du fait que cette disposition précise que la recherche des contacts implique des mesures appliquées à l'échelle nationale et qu'aucun mécanisme de recherche supplémentaire au niveau européen n'est prévu. De

⁸ Article 6, paragraphe 5, point a), de la proposition.

⁹ Article 8, paragraphe 2, de la proposition.

¹⁰ Article 18, paragraphe 6, de la proposition.

même, il se félicite du fait qu'en vertu de l'article 18, paragraphe 3, les mesures de recherche des contacts ne sont mises en œuvre qu'en utilisant la fonctionnalité de messagerie sélective de l'EWRS, qui, au niveau pratique, limite plus strictement la communication d'informations aux destinataires aux données qui leur sont nécessaires et limite également les périodes de conservation.

14. Le CEPD approuve également l'obligation imposée aux autorités nationales compétentes à l'article 18, paragraphe 5, qui est d'informer leurs homologues s'ils constatent qu'une «notification» de données à caractère personnel effectuée aux fins de la recherche des contacts était illicite. Cette obligation découle également du principe de la qualité des données énoncé à l'article 6 de la directive 95/46/CE et de la mission qui incombe au responsable du traitement de garantir son respect.
15. Toutefois, le CEPD constate que le concept de recherche des contacts et ses finalités ne sont pas définis plus clairement à l'article 3, point c), et ne sont nulle part ailleurs expliqués plus en détail. Le texte de la proposition ne mentionne pas clairement l'objectif de la recherche des contacts, ni comment les contacts seront identifiés, ni quelles sources pourraient être utilisées pour obtenir les coordonnées de ces contacts, ni comment ces personnes seront informées du traitement de leurs données à caractère personnel, ni combien de temps ces données seront conservées, etc. Si ces aspects peuvent être traités au niveau national moyennant l'application de garanties nationales en matière de protection des données, il convient à tout le moins d'insérer quelques éclaircissements fondamentaux dans la proposition pour assurer la sécurité juridique et la cohérence à travers l'Europe ainsi que la nécessité et la proportionnalité de l'échange de données issues de la recherche des contacts via l'EWRS.
16. Sous ce rapport et en sus d'une définition plus claire de la notion de recherche des contacts et de ses finalités, le CEPD estime particulièrement important que la proposition contienne également davantage de précisions sur les critères à utiliser lors de l'évaluation de la nécessité et de la proportionnalité des mesures de recherche des contacts (ou de leur échange via l'EWRS). Si la prise des décisions ultimes peut être confiée aux États membres pour les raisons évoquées ci-dessus, il conviendrait d'inclure des principes généraux dans la proposition.
17. Pour les maladies transmissibles, ces critères pourraient être établis sur le modèle des critères utilisés dans la pratique dans les recommandations de l'ECDC sur la recherche des contacts dans des cas spécifiques et pourraient inclure à tout le moins des critères généraux tels que la nature de la maladie, son pouvoir infectieux, sa gravité et le contexte dans lequel l'exposition à la maladie a eu lieu.¹¹ Les critères utilisés pour les autres menaces pour la santé devraient également être identifiés et intégrés dans la proposition.
18. En ce qui concerne les autres menaces pour la santé, la proposition n'indique pas non plus suffisamment clairement quelle est la finalité de la recherche des contacts, ni comment la portée de cette activité et la procédure de recherche différeront dans les cas où les personnes concernées ne souffrent d'aucune

¹¹ Voir aussi l'avis de contrôle préalable mentionné à la note de bas de page 6, en page 4.

maladie infectieuse et qu'il n'existe dès lors aucune raison de santé publique de limiter la propagation de la maladie par la recherche des contacts.

19. L'article 18, paragraphe 6, exige de la Commission qu'elle adopte des lignes directrices sur la protection des données concernant l'EWRS et une recommandation contenant une liste «indicative» des données à caractère personnel qui «peuvent ou doivent» être échangées aux fins de la coordination des mesures de recherche des contacts. Si le CEPD se réjouit du fait que les catégories de données seront définies plus précisément par la Commission, il souligne néanmoins la nécessité de mentionner déjà dans la proposition principale les grandes catégories de données à traiter (p. ex. le nom et les coordonnées des personnes concernées et de celles qui pourraient avoir été en contact avec elles, les itinéraires, le nom de la maladie). Celles-ci peuvent varier pour les maladies transmissibles et les autres menaces pour la santé où le contact avec une personne exposée n'entraîne pas la contamination/infection.
20. Enfin, le CEPD apprécie le fait que l'article 9, paragraphe 3, mentionne spécifiquement que dans le cas des alertes visées à l'article 9, les données à caractère personnel ne peuvent être échangées qu'aux fins de la recherche des contacts et conformément aux clauses de protection visées à l'article 18. Cependant, cette disposition gagnerait en clarté si le paragraphe 3, point i), était supprimé et remplacé par un nouveau paragraphe 4 requérant explicitement que tout traitement de données à caractère personnel effectué au titre de l'article 9 de la proposition soit limité à ce qui est nécessaire aux fins de la recherche des contacts et soit effectué en conformité avec les clauses de protection visées à l'article 18. Cette mesure pourrait également contribuer à éliminer l'incohérence figurant dans la formulation actuelle de l'article 9, paragraphe 3, qui fait référence à des informations «utiles» dans la phrase d'introduction et à des données à caractère personnel «requis» aux fins de la recherche des contacts au point i) de la liste dressée dans cet article.

III. Le système de surveillance ad hoc

21. L'article 7 de la proposition prévoit l'établissement de réseaux de veille ad hoc en cas d'émergence de certaines menaces transfrontières pour la santé (autres que des maladies transmissibles). Ces réseaux sont destinés à être mis en place en réponse à une menace spécifique et à être démantelés lorsque cette menace est éliminée, complétant ainsi le système de surveillance permanente de certaines maladies transmissibles.
22. Cependant, plusieurs aspects de ces réseaux restent flous:
 - Quels types de données doivent être traités au sein de ces réseaux?
 - Quelle sera la relation entre les réseaux ad hoc et l'EWRS?
 - Quel sera le rôle (le cas échéant) de l'ECDC?
 - Qui sera chargé de veiller au respect des règles de protection des données?
23. Il n'est pas clairement indiqué quelles données seront échangées dans ce réseau. Le paragraphe 2 de l'article 7 ne fournit que quelques indications, soulignant que sont inclus «notamment toute évolution de la répartition géographique, de la propagation et de la gravité de la menace pour la santé en question, ainsi que des moyens de détection». De prime abord, ces réseaux semblent être prévus pour

traiter des informations agrégées et/ou largement anonymisées, comme dans le cadre de la surveillance permanente de certaines maladies transmissibles.

24. Cet aspect doit être clarifié. Dans tous les cas, des mesures devraient être prises pour réduire au minimum le traitement de données à caractère personnel, par exemple en appliquant des techniques d'anonymisation appropriées et en limitant autant que possible le traitement à des données agrégées ne permettant pas l'identification des personnes concernées. En effet, il serait utile d'inclure cette exigence dans la proposition en prévoyant son applicabilité générale à tous les cas dans lesquels des données à caractère personnel sont traitées, à l'exception de la recherche des contacts.
25. La relation entre l'EWRS et ces réseaux ad hoc n'est pas clairement définie dans la proposition. S'ils doivent être établis à la suite d'une alerte dans l'EWRS, ils semblent être formellement indépendants de ce dernier. Des explications approfondies sont nécessaires à ce sujet.
26. Dans le même ordre d'idées, le rôle de l'ECDC dans ces réseaux n'est pas clairement défini. Le libellé de l'article 7 ne fournit aucune indication de l'implication de l'ECDC, mentionnant que les réseaux doivent être établis par la Commission, ce qui ne permet pas de déterminer si cela exclut tout rôle pour l'ECDC. Une comparaison avec les dispositions sur l'EWRS est utile à cet égard: celles-ci ne confient également aucun rôle à l'ECDC, mais comme mentionné au cinquième considérant, l'EWRS est géré par l'ECDC. Il convient de clarifier ce point.
27. Les deux points précédents sont également importants pour déterminer qui est responsable de garantir la conformité de ces réseaux avec le cadre de protection des données, en d'autres termes quels organes sont des responsables du traitement ou des sous-traitants (voir la section IV).

IV. Mission de responsable du traitement et responsabilités

28. Un aspect important concerne la répartition des responsabilités entre la Commission, l'ECDC et les autorités compétentes des États membres en ce qui concerne le respect des règles relatives à la protection des données. Cela implique de déterminer clairement quels organes sont les responsables du traitement ou les sous-traitants et quelles sont leurs tâches et leurs responsabilités. Cette question a déjà fait l'objet de discussions entre le CEPD et la Commission dans le cadre du suivi de l'avis de contrôle préalable sur l'EWRS, qui ont débouché sur d'importants éclaircissements, lesquels ont également été pris en compte dans les lignes directrices en matière de protection des données concernant l'EWRS.¹²
29. Cependant, pour assurer la sécurité juridique, cet aspect devrait être clarifié dans la proposition également, soit en mentionnant spécifiquement quelle entité est à considérer comme un responsable du traitement et quelle entité est à considérer comme un sous-traitant, soit en répartissant clairement les responsabilités, par exemple en mentionnant les tâches et responsabilités de tous les acteurs impliqués.

¹² Voir la section 5 des lignes directrices mentionnées dans la note de bas de page 7.

V. Périodes de conservation

30. En l'état actuel, la proposition ne contient aucune indication sur les périodes de conservation des données à caractère personnel traitées dans son cadre. De manière générale, les données à caractère personnel ne devraient pas être conservées plus longtemps que nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées, conformément à l'article 6, paragraphe 1, point e), de la directive 95/46/CE et à l'article 4, paragraphe 1, point e), du règlement (CE) n° 45/2001. Il s'agit d'un aspect particulièrement important étant donné la nature sensible des données issues de la recherche des contacts.
31. Le CEPD note que les recommandations déjà adoptées en rapport avec les lignes directrices en matière de protection des données concernant le système d'alerte précoce et de réaction¹³ établissent une période de conservation maximale de douze mois pour les données issues de la recherche des contacts et encouragent également les utilisateurs à supprimer ces données avant l'expiration de cette période si leur conservation n'est plus nécessaire. Selon la question de santé en cause, les délais de conservation nécessaires pourraient bien être largement inférieurs à douze mois, par exemple pour les maladies transmissibles ayant une période d'incubation courte.
32. Le CEPD approuve ces recommandations. Cependant, étant donné qu'il ne s'agit que de recommandations non contraignantes, il recommande d'inclure dans le texte même de la proposition cette période de douze mois en tant que délai de conservation maximal contraignant pour les données issues de la recherche des contacts. S'il s'avère nécessaire de prolonger cette période pour d'autres menaces pour la santé, cette prolongation doit être minutieusement étudiée, adéquatement justifiée et spécifiquement mentionnée dans la proposition.

VI Sécurité des données

33. Enfin, en ce qui concerne la sécurité des données, le CEPD encourage les législateurs à insérer à l'article 18 de la proposition une référence plus spécifique aux exigences en matière de sécurité et de confidentialité des données visées aux articles 16 et 17 du règlement (CE) n° 45/2001 et aux articles 21 et 22 de la directive 95/46/CE. Cette mesure devrait être complétée par une exigence d'établissement d'un plan de sécurité spécifique au système pour l'exploitation de l'EWRS, comprenant des mécanismes de contrôle adéquats permettant un contrôle complet de son efficacité, avec un agent de sécurité désigné pour l'exécution de cette tâche.

VII. Conclusion

34. En général, le CEPD recommande d'inclure également dans le texte même de la proposition certains éléments essentiels, dont des clauses essentielles de protection des données. En outre, certains éclaircissements sont nécessaires du fait de l'élargissement du champ d'application de la proposition à d'autres menaces pour la santé que les maladies transmissibles, qui n'ont pas été soumis

¹³ Voir la note de bas de page 7.

à un contrôle préalable et qui n'ont pas non plus été traités dans les lignes directrices.

35. Plus spécifiquement, le CEPD recommande que la proposition:

- contienne une définition plus claire de la notion de recherche des contacts, notamment de ses finalités et de sa portée, qui peut différer pour les maladies transmissibles et les autres menaces pour la santé;
- définisse plus clairement la façon dont les personnes utilisées pour la recherche des contacts seront identifiées, quelles sources peuvent être utilisées pour obtenir des coordonnées et comment ces personnes seront informées du traitement de leurs données à caractère personnel;
- inclue des critères à utiliser pour évaluer la nécessité et la proportionnalité des mesures de recherche des contacts;
- mentionne à tout le moins les grandes catégories de données à traiter aux fins de la recherche des contacts;
- pour le système de surveillance ad hoc, mentionne les types de données à traiter et indique des mesures à prendre pour réduire au minimum le traitement de données à caractère personnel, en utilisant par exemple des techniques d'anonymisation appropriées et en limitant autant que possible le traitement à des données agrégées;
- définisse plus précisément la relation entre les réseaux de veille ad hoc et l'EWRS;
- précise le rôle de l'ECDC dans les réseaux de veille ad hoc;
- définisse les tâches et responsabilités de tous les acteurs impliqués du point de vue de la protection des données afin d'assurer la sécurité juridique sur la question de la responsabilité du traitement;
- établisse des périodes de conservation juridiquement contraignantes à tout le moins pour les données issues de la recherche des contacts;
- insère à l'article 18 une référence plus spécifique aux exigences de sécurité et de confidentialité des données.

Bruxelles, le 28 mars 2012

(signé)

GIOVANNI BUTTARELLI
Contrôleur adjoint