

Avis du Contrôleur européen de la protection des données

sur la proposition de la Commission de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un réseau européen des services de l'emploi, à l'accès des travailleurs aux services de mobilité et à la poursuite de l'intégration des marchés du travail

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, et notamment son article 28, paragraphe 2,²

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:

1. INTRODUCTION

1.1. Consultation du CEPD

1. Le 17 janvier 2014, la Commission a adopté une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un réseau européen des services de l'emploi, à l'accès des travailleurs aux services de mobilité et à la poursuite de l'intégration des marchés du travail (ci-après: «la proposition»)³. À la même date, la Commission a fait parvenir ladite proposition au CEPD pour consultation.
2. Nous nous félicitons d'avoir été consultés quant à cette proposition avant son adoption et d'avoir eu la possibilité de communiquer des observations informelles à la Commission, qui a tenu compte de plusieurs de ces observations. Par conséquent, les mesures de protection des données ont été renforcées dans le règlement proposé. Nous

¹ JO L281 du 23.11.1995, p. 31.

² JO L8 du 12.1.2001, p. 1.

³ COM(2014) 6 final.

nous félicitons également de ce que le préambule de la proposition fasse mention de la consultation du CEPD.

1.2. Objectif et portée de la proposition

3. La proposition a pour objectif d'«améliorer l'accès des travailleurs aux services de soutien à la mobilité de la main-d'œuvre au sein de l'Union européenne (UE), et par conséquent [de] favoriser une mobilité équitable et une amélioration de l'accès aux offres d'emploi au sein de l'Union».⁴
4. La proposition vise à réviser et actualiser le cadre juridique du fonctionnement du portail EURES sur la mobilité de l'emploi⁵ déjà en place depuis un certain temps. Les règles proposées modifieront aussi fondamentalement la manière dont fonctionne actuellement le portail.
5. À l'heure actuelle, le portail offre un outil pour aider les demandeurs d'emploi à trouver des employeurs, et les employeurs à trouver des demandeurs d'emploi dans l'UE directement par l'intermédiaire du portail, très similairement à d'autres sites, privés, de recherche d'emploi. Les demandeurs d'emploi peuvent s'inscrire et déposer leur C.V. sur le portail. Les employeurs potentiels, pour leur part, peuvent avoir accès au site et l'explorer pour y rechercher des profils adéquats lorsqu'ils cherchent à pourvoir des postes libres. Le portail EURES pour l'emploi est géré par la Commission et hébergé sur les serveurs de cette dernière.
6. Les modifications proposées comportent des mesures visant à augmenter le nombre d'offres d'emploi et élargir le vivier des candidats disponibles dans EURES. Par ailleurs, elles améliorent également l'aptitude du portail à mettre automatiquement en relation les offres et les demandes d'emploi.
7. À cette fin, le système actuel d'enregistrement direct des C.V. et des offres d'emploi sera remplacé/complété par un système où les services publics de l'emploi et d'autres services de l'emploi «autorisés» (dénommés «partenaires d'EURES») publieront sur EURES une série limitée et sélectionnée de données codifiées pouvant être mises en correspondance, obtenues depuis les bases de données de C.V. et d'offres d'emploi qu'ils détiennent.
8. À titre d'illustration, celles-ci incluraient des catégories de données telles que la profession ou la compétence concernée, le niveau universitaire, les compétences linguistiques, le permis de conduire, le nombre d'années d'expérience professionnelle, la nature du contrat (à durée déterminée ou indéterminée) et le lieu de l'emploi. La mise à disposition de ces données à EURES, du côté du demandeur (données dérivant de celles de son C.V.), se fera sous réserve du consentement explicite des personnes concernées.
9. La liste des organismes alimentant systématiquement le système en données inclura non seulement les «services publics de l'emploi des États membres», mais également d'autres partenaires «autorisés» d'EURES. Autrement dit, la participation au réseau EURES sera ouverte à tous les services de l'emploi, qu'ils soient publics ou privés,

⁴ Exposé des motifs, section 1.1.

⁵ Voir <https://ec.europa.eu/eures/home.jsp?lang=fr>.

pour autant qu'ils respectent un ensemble spécifié de critères minimaux (définis à l'annexe 1 de la proposition).

10. Grâce à son outil de mise en correspondance, il est prévu que le règlement permette au portail EURES d'«effectue[r] automatiquement des mises en correspondance de bonne qualité entre les offres d'emploi et les C.V. venant des États membres, avec des traductions dans toutes les langues de l'UE et une description intelligible des compétences, des qualifications et des formations acquises à l'échelon national et sectoriel».⁶
11. Le processus menant à une mise en correspondance peut être initié par chaque partenaire d'EURES. Si une mise en correspondance est positive, l'organisme l'ayant demandée recevra une liste de profils de candidats correspondants.⁷ Toutefois, en principe la liste ne contiendra pas les noms, les C.V. réels ni d'autres données à caractère personnel des candidats concernés. Ceux-ci pourront être obtenus sur demande auprès du partenaire d'EURES qui a rendu les données disponibles sur le portail EURES.⁸

2. ANALYSE DE LA PROPOSITION

2.1. Références à la législation applicable relative à la protection des données (considérant 33 et article 31)

12. Nous saluons les références à la législation applicable en matière de protection des données, y compris la directive 95/46/CE, les règles nationales qui la transposent et le règlement (CE) n° 45/2001. En particulier, nous nous félicitons du fait que ces références sont faites non seulement dans un considérant mais aussi dans un article de fond du corps principal du règlement.
13. Nous accueillons également le fait que le premier point de l'annexe au règlement, qui définit les «Critères communs d'autorisation des organismes désirant agir en tant que partenaires d'EURES», renvoie aussi spécifiquement à la législation applicable en matière de protection des données. Cette disposition requiert l'«[e]xistence de procédures et de mécanismes adéquats garantissant la pleine application des normes du travail et des exigences juridiques applicables (y compris la législation en matière de protection des données et les prescriptions et normes relatives à la qualité des données des offres d'emploi) ainsi que le contrôle de cette application».

2.2. Article 14, point b), et article 17: Consentement explicite des travailleurs, informations leur étant fournies, et leur accès à leurs propres données

14. L'article 14, paragraphe 1, point b), dispose que «chaque État membre publie sur le portail EURES [...] toutes les demandes d'emploi et C.V. déposés auprès de ses

⁶ Exposé des motifs, section 1.4.

⁷ Comme indiqué au point 8, les profils incluraient des catégories de données telles que la profession ou la compétence concernée, le niveau universitaire, les compétences linguistiques, le permis de conduire, le nombre d'années d'expérience professionnelle, la nature du contrat (à durée déterminée ou indéterminée) et le lieu de l'emploi, disponibles sur EURES.

⁸ Cela dit, il semble que les candidats puissent aussi décider de rendre disponible leur C.V. entier sur le portail. De surcroît, ils peuvent aussi ajouter des informations dans un champ de texte libre pour compléter les informations codifiées standard qui apparaîtront dans les résultats lorsque l'outil de mise en correspondance est utilisé.

services publics de l'emploi ou fournis par ses partenaires d'EURES, pourvu que les travailleurs concernés aient donné leur consentement pour que ces informations paraissent aussi sur le portail EURES, dans les conditions fixées au paragraphe 3».

15. L'article 14, paragraphe 3, spécifie que *«[l]e consentement des travailleurs[...] est explicite, univoque, libre, spécifique et éclairé. Les travailleurs peuvent à tout moment retirer leur consentement et exiger la suppression ou la modification de l'ensemble ou d'une partie des informations publiées. Ils peuvent choisir un certain nombre d'options visant à restreindre l'accès aux informations les concernant ou à certains descripteurs»*.⁹

16. Pour sa part, l'article 17, paragraphe 1, prévoit que *«[l]es services publics de l'emploi veillent à ce que les travailleurs qui ont recours à eux pour la diffusion de leurs demandes d'emploi et/ou C.V. puissent demander à ces services de les aider à s'inscrire sur le portail EURES[...]»*.

17. Par ailleurs, l'article 17, paragraphe 4, dispose que *«[t]ravailleur et employeur ont accès à des informations générales indiquant les modalités de mise à jour, de correction ou de suppression des données concernées»*.

18. Le CEPD se félicite de:

- ce que la diffusion des C.V. et des demandes d'emploi se fasse sous réserve d'un «consentement explicite, univoque, libre, spécifique et éclairé» et que ce consentement doive être suffisamment granulaire;
- l'exigence de fournir des informations aux travailleurs, y compris des informations sur la manière de mettre à jour ou d'effacer leurs données (nous notons ici que la fourniture des informations est également une condition préalable, en premier lieu, au consentement des personnes; si les C.V. et les coordonnées des travailleurs doivent être rendus publiquement disponibles par l'intermédiaire du portail EURES, il est essentiel que ces personnes disposent d'informations suffisantes à cet égard);¹⁰
- ce que les travailleurs puissent à tout moment retirer leur consentement et exiger la suppression ou la modification de l'ensemble ou d'une partie des informations publiées sur EURES les concernant.

19. Pour encore améliorer ces dispositions et en particulier contribuer à garantir à la fois l'exactitude de la base de données et le respect de l'autonomie et de l'autodétermination des personnes concernées, nous faisons les recommandations suivantes:

- nous prenons note de la dernière phrase de l'article 14, paragraphe 3, qui prévoit que les travailleurs «peuvent choisir un certain nombre d'options visant à restreindre l'accès aux informations les concernant ou à certains descripteurs». Nous accueillons le fait que les travailleurs peuvent choisir parmi plusieurs options et nous reconnaissons également qu'il est nécessaire de maintenir cette disposition suffisamment flexible pour répondre aux différents besoins pouvant se présenter dans la mise en œuvre du portail EURES. En même temps, il pourrait s'avérer utile

⁹ Les paragraphes 4 à 7 du même article 14 contiennent des dispositions supplémentaires relatives à la protection des données à caractère personnel.

¹⁰ Voir également les recommandations liées dans la section 2.6, paragraphe 34, ci-dessous.

d'ajouter un considérant donnant quelques exemples non exhaustifs des types de choix pouvant être offerts aux travailleurs. Par exemple, un considérant pourrait expliquer que les travailleurs peuvent avoir la possibilité d'indiquer dans quel État membre ils souhaitent travailler et donc être mis en correspondance pour les offres d'emploi;

- l'article 17, paragraphe 4, devrait se référer à un «accès à des informations» plutôt qu'à un «accès à des informations *générales*»;
- à l'article 15, paragraphe 3, les mots «en conformité avec l'article 14» pourraient être ajoutés après les mots «demandes d'emploi et les C.V. publiés sur le portail EURES».

2.3. Article 14, paragraphes 4 à 8: Qualité des données, sécurité des données et respect de la vie privée dès la conception

20. Nous saluons le fait que des dispositions supplémentaires sont incluses dans l'article 14, paragraphes 4 à 8, concernant divers aspects de la protection des données, en particulier les références à la qualité des données et à la sécurité des données. Pour terminer, nous recommandons d'ajouter une disposition de fond ou un considérant pour exiger que le principe de la protection des données dès la conception soit appliqué pour le développement du portail EURES. Cette exigence pourrait aussi être spécifiée par un certain nombre d'obligations, soit dans une disposition de fond soit dans des considérants, telles que:

- les systèmes central et nationaux devraient appliquer des mesures de sécurité appropriées et les normes des mesures de sécurité pourraient faire l'objet de mesures d'exécution;
- des mesures pour contribuer à la qualité des données à caractère personnel dans EURES et à ce que
- les données des demandeurs d'emploi (C.V., etc.) et les données des offres d'emploi soient automatiquement effacées du système une fois qu'elles ne sont plus nécessaires aux fins de la mise en correspondance des emplois (concernant les autres aspects de la limitation des finalités, voir les points 2.7 et 2.8 ci-après).

2.4. Article 14, paragraphe 1, point a): Préoccupations concernant les «offres d'emploi dans le domaine public» et la «recherche sur internet au moyen de robots d'indexation»¹¹

21. L'article 14, paragraphe 1, point a), prévoit que «*chaque État membre publie sur le portail EURES[...] toutes les offres d'emploi déposées auprès de ses services publics de l'emploi ou fournies par ses partenaires d'EURES*».

22. À cet égard, nous souhaitons souligner que le partage des données reste soumis aux dispositions applicables de la législation en matière de protection des données. Par exemple, il convient de veiller à ce que les données à caractère personnel pouvant être trouvées dans les offres d'emploi soient obtenues par des moyens licites par

¹¹ Dans le contexte du présent avis, la notion de «recherche sur internet au moyen de robots d'indexation» renvoie aux pratiques dans lesquelles un service de l'emploi utilise un script ou un programme automatisé qui explore systématiquement le World Wide Web et analyse les pages web afin d'en extraire les offres d'emploi disponibles publiquement et de les actualiser continuellement.

l'organisme fournissant les données au portail EURES, sur une base juridique appropriée (telle qu'un consentement, une obligation légale ou une mission publique du responsable du traitement), et que les données partagées par l'intermédiaire du portail EURES soient proportionnées. Une interprétation correcte, au cas par cas, de l'article 14, point a), lu à la lumière de l'article 31, renvoyant à la législation applicable relative à la protection des données, devrait assurer que ce soit le cas.

23. Une telle analyse au cas par cas des données à partager par l'intermédiaire d'EURES est particulièrement importante concernant la recherche sur internet au moyen de robots d'indexation portant sur les données «disponibles dans le domaine public». En effet, la Commission elle-même, à la page 10, section 5.3, de l'exposé des motifs, tient compte de ces préoccupations. Elle indique notamment que *«[c]ompte tenu des développements technologiques relativement récents observés dans le domaine de la recherche sur internet au moyen de robots d'indexation, du nombre limité d'États membres qui utilisent de tels outils et des problèmes de protection des données qui pourraient en résulter, à ce stade, il n'est pas proposé d'exiger des États membres qu'ils communiquent au portail EURES des données acquises à l'aide de tels robots conformément à leur législation nationale»*.
24. Cette procédure de consultation n'inclut pas l'évaluation de la conformité des pratiques nationales de «recherche sur internet au moyen de robots d'indexation» avec les législations européenne et nationales relatives à la protection des données. Toutefois, nous soulignons à titre d'observation générale que les pratiques telles que la recherche sur internet au moyen de robots d'indexation ne sauraient, en principe, être qualifiées de méthodes acceptables pour alimenter la base de données d'EURES que sous réserve de mesures de protection appropriées.
25. En effet, l'acquisition de données au moyen de robots d'indexation soulève des préoccupations très importantes en matière de protection des données, y compris les questions de limitation des finalités et d'exactitude de la base de données ainsi alimentée.
26. En outre, à moins que les employeurs ne soient ensuite contactés pour confirmer et actualiser leurs données, l'exactitude des données n'est pas garantie. Un employeur peut avoir publié une annonce sur Internet et peut simplement ne pas l'avoir retirée une fois le poste pourvu.
27. Pour ces motifs, nous nous félicitons de ce que la proposition ne requière pas spécifiquement ni n'encourage la recherche sur internet au moyen de robots d'indexation et que, en fait, son exposé des motifs soulève des préoccupations pertinentes concernant la protection des données à cet égard.

2.5. Article 15: Accès à la plateforme informatique commune à l'échelon national

28. L'article 15, paragraphe 1, dispose que *«[l]es services publics de l'emploi veillent à ce que tous les sites de recherche d'emploi qu'ils administrent renvoient vers le portail EURES, mentionnent clairement ce portail et permettent une consultation intuitive de celui-ci, que ce soit à l'échelon central, régional ou local»*.

29. Cette formulation suggère que non seulement les services publics de l'emploi ou d'autres services de l'emploi autorisés (les «partenaires d'EURES») peuvent avoir accès à EURES, mais aussi tout employeur potentiel, et que cet accès peut être accordé par l'intermédiaire de divers portails différents de recherche d'emploi dans les différents États membres.
30. Le CEPD recommande que le règlement spécifie clairement qui peut avoir accès à la base de données et sous réserve de quelles mesures de protection: par exemple si l'accès est largement accordé à tous les services de l'emploi dans les États membres et à tous les employeurs potentiels dans les États membres par l'intermédiaire de divers portails, il peut être prévu que l'accès soit soumis à une inscription et à l'acceptation de conditions générales.
31. Des mesures techniques et organisationnelles doivent aussi être en place pour garantir que le contenu de la base de données entière ou de grandes parties de cette dernière ne puisse pas être «récolté» massivement par des moyens automatisés en vue de son utilisation subséquente (éventuellement incompatible).¹²

2.6. Article 16: Mise en correspondance automatique via la plateforme informatique commune

32. L'article 16, paragraphe 1, dispose que «[l]a Commission met au point un système de classification européenne des aptitudes, des compétences, des certifications et des professions» et que cette classification facilitera, entre autres, la mise en correspondance des offres et des demandes d'emploi. L'article 16, paragraphe 5, prévoit d'«adopte[r], au moyen d'actes d'exécution, les normes techniques et structures de présentation nécessaires au fonctionnement [de la classification]».
33. Comme cela implique potentiellement le traitement de grandes quantités de données et étant donné que le fait qu'un travailleur sera ou non mis en correspondance automatiquement aura des conséquences significatives pour ce dernier, le CEPD apprécierait une plus grande clarification dans le texte du règlement sur la manière dont fonctionne la mise en correspondance automatisée. Une clarification, dans la proposition proprement dite, de ce qu'est la mise en correspondance automatisée serait d'autant plus utile également à la lumière de l'article 12, point a), de la directive 95/46/CE, qui donne à toute personne concernée le droit d'obtenir du responsable du traitement «la connaissance de la logique qui sous-tend tout traitement automatisé des données la concernant».
34. En tout état de cause, le règlement devrait spécifier (à moins qu'un travailleur n'ait fait le choix éclairé de rendre son C.V. entier disponible sur EURES) que les personnes faisant des recherches sur le portail EURES n'auront pas un accès direct aux noms, aux C.V. ni à aucune autre donnée à caractère personnel directement identifiable des candidats, mais uniquement à une liste de données limitées et sélectionnées, codifiées et pouvant être mises en correspondance, tirées des bases de données de C.V. qu'elles détiennent. Celles-ci incluraient des catégories de données telles que la profession ou

¹² Tandis que la recherche sur internet au moyen de robots d'indexation utilisée pour alimenter les bases de données d'emploi, telle que susmentionnée à la section 2.4, pourrait compromettre la qualité des données disponibles et accessibles par l'intermédiaire du portail, la recherche au moyen de robots d'indexation sur le portail pourrait porter atteinte à toute limitation des finalités concernant les données obtenues.

les compétences, la formation, les compétences linguistiques, le permis de conduire, les années d'expérience professionnelle ainsi que la nature du contrat (à durée déterminée ou indéterminée) et le lieu de l'emploi recherché par les candidats. Autrement dit, les travailleurs devraient pouvoir prendre une décision éclairée sur le fait qu'ils souhaitent ou non que les données de leur C.V. soient rendues disponibles par l'intermédiaire d'EURES à quiconque s'inscrivant en tant qu'employeur potentiel sur le site ou s'ils préfèrent que leurs données ne puissent être recherchées que par l'intermédiaire de catégories de données générales (p. ex. une personne peut être un docteur qualifié en Pologne, parlant l'anglais et cherchant un emploi au Royaume-Uni) tout en gardant confidentiel leur C.V. détaillé ainsi que leur nom et leurs coordonnées auprès de l'agence pour l'emploi avec laquelle ils collaborent.

2.7. Article 29: Collecte de données et indicateurs

35. L'article 29 prévoit la collecte de données concernant entre autres les placements et recrutements résultant des activités d'EURES.
36. Nous recommandons que dans la proposition, une disposition de fond spécifie que ces activités ne doivent pas résulter en le stockage de données à caractère personnel pendant une durée excédant celle nécessaire à la réalisation des finalités initiales du traitement des données, et qu'au lieu de cela des données statistiques agrégées ne contenant pas de données à caractère personnel puissent être stockées à ces fins. Il doit rester clair que l'article 29 ne crée pas de base juridique pour conserver des données à caractère personnel pour une durée plus longue que la durée légale en vertu des autres dispositions de la proposition.

2.8. Observations supplémentaires: Finalité du traitement et restrictions concernant le marketing non sollicité

37. Comme pour toutes les bases de données de grande envergure, les portails ou les autres outils informatiques exploités par la Commission, nous recommandons que la finalité du traitement et la liste des utilisations ultérieures acceptables des données soient clairement spécifiées dans le règlement proposé. Il serait préférable qu'une telle disposition soit énoncée dans un article de fond. Par exemple, un article de fond peut prévoir que les données obtenues par l'intermédiaire d'EURES ne puissent être utilisées qu'aux fins du pourvoi d'offres d'emploi existantes, ou à d'autres fins compatibles avec cette finalité, sous réserve des mesures de protection appropriées. Une disposition supplémentaire pourrait également exclure spécifiquement que de quelconques données (y compris celles des C.V. que les candidats ont spécifiquement consenti à publier également par l'intermédiaire d'EURES) soient utilisées à des fins de marketing non sollicité.¹³

3. CONCLUSIONS

38. Nous nous félicitons de ce que la Commission ait pleinement tenu compte du droit à la protection des données à caractère personnel lors de la rédaction de la proposition. En particulier, la proposition requiert le consentement explicite des travailleurs concernés

¹³ La question du marketing non sollicité peut être pertinente dans les cas où les travailleurs choisissent de publier les informations de leur C.V. et leurs coordonnées pour qu'elles soient visibles pour toute personne par l'intermédiaire du portail EURES.

et prend dûment en compte les droits des personnes concernées, y compris leur droit d'accéder à leurs données et de les corriger. En outre, la proposition ne requiert pas spécifiquement ni n'encourage la recherche sur internet au moyen de robots d'indexation et, en fait, son exposé des motifs soulève des préoccupations pertinentes concernant la protection des données à cet égard.

39. Dans le présent avis, nous recommandons quelques autres améliorations:

- un considérant pourrait être ajouté pour expliquer ce que signifie la granularité du consentement visée à l'article 14, paragraphe 3;
- à l'article 15, paragraphe 3, les mots «en conformité avec l'article 14» pourraient être ajoutés après les mots «demandes d'emploi et les C.V. publiés sur le portail EURES»;
- l'article 17, paragraphe 4, devrait se référer à un «accès à des informations» plutôt qu'à un «accès à des informations *générales*»;
- une disposition de fond spécifique ou un considérant pourrait être ajouté au projet de règlement pour exiger que le principe de la protection des données dès la conception soit appliqué pour le développement du portail EURES. En outre, il pourrait aussi s'avérer utile de fournir des lignes directrices supplémentaires dans des dispositions de fond ou au moins dans des considérants, comme le souligne le présent avis;
- le règlement devrait spécifier plus clairement qui peut avoir accès à la base de données et sous réserve de quelles mesures de protection;
- il faudrait également davantage clarifier dans le texte du règlement la manière dont fonctionne la mise en correspondance automatisée. En tout état de cause, le règlement devrait spécifier (à moins qu'un travailleur ne choisisse de rendre son C.V. entier disponible sur EURES) que les personnes faisant des recherches sur le portail EURES n'auront pas un accès direct aux noms, aux C.V. ni à aucune autre donnée à caractère personnel directement identifiable des candidats, mais uniquement à une liste de données limitées et sélectionnées, codifiées et pouvant être mises en correspondance, tirées des bases de données de C.V. qu'elles détiennent;
- enfin, la finalité du traitement et la liste des utilisations ultérieures acceptables des données devrait être clairement spécifiées dans le règlement proposé.

Fait à Bruxelles, le 3 avril 2014

(signé)

Giovanni BUTTARELLI

Contrôleur européen adjoint de la protection des données