

## I

(Résolutions, recommandations et avis)

## AVIS

## CONTRÔLEUR EUROPÉEN DE LA PROTECTION DES DONNÉES

### Avis du contrôleur européen de la protection des données sur la recommandation pour un règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) N° 2533/98 du 23 novembre 1998 concernant la collecte d'informations statistiques par la Banque centrale européenne

(2009/C 192/01)

LE CONTRÔLEUR EUROPÉEN DE LA PROTECTION DES DONNÉES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 286,

vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et notamment son article 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,

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 41,

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:

#### I. INTRODUCTION

*Recommandation visant à modifier le règlement concernant la collecte d'informations statistiques par la Banque centrale européenne*

1. Le 23 novembre 1998, le Conseil de l'Union européenne a adopté le règlement (CE) n° 2533/98 concernant la collecte d'informations statistiques par la Banque centrale européenne (ci-après dénommé «le règlement n° 2533/98») <sup>(1)</sup>. Pour que ce règlement reste un instrument efficace permettant d'assurer les missions de collecte d'informations statistiques du système européen de banques centrales (ci-après dénommé «SEBC»), un certain nombre de modifications sont en cours d'examen. Le 15 septembre 2008, le

Conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne (ci-après dénommée la «BCE») a adopté à l'unanimité une recommandation <sup>(2)</sup> (ci-après dénommée la «recommandation») pour un règlement du Conseil modifiant le règlement n° 2533/98 <sup>(3)</sup>.

2. Le 4 février 2009, le Conseil a décidé de consulter le contrôleur européen de la protection des données (ci-après dénommé le «CEPD») et l'a invité à lui soumettre son avis <sup>(4)</sup>. Il convient de souligner qu'une telle consultation à l'occasion de l'examen du texte par le Coreper, bien qu'inhabituelle, est prévue par les articles 41 et 46, point d), du règlement (CE) n° 45/2001.
3. Les principaux articles du règlement n° 2533/98 qui font l'objet de modifications sont les articles 1, 2, 3 (partiellement) et 8. Bien que l'article 8 ait spécifiquement trait au régime de confidentialité, le CEPD considère que les autres articles pourraient aussi avoir un impact sur la protection des données à caractère personnel, voilà pourquoi ils sont repris dans la présente analyse.
4. Enfin, le contexte général dans lequel est analysé ce règlement doit aussi tenir compte de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux statistiques européennes <sup>(5)</sup>, proposition sur laquelle le CEPD a également rendu un avis <sup>(1)</sup>. Ces deux textes sont liés. Le lien entre ces deux règlements implique, comme souligné dans l'avis sur la proposition, qu'une coopération étroite et une coordination appropriée entre le système statistique européen et le SEBC doit être garantie, tout en préservant leurs structures de gouvernance respectives. Le CEPD

<sup>(2)</sup> JO C 251 du 3.10.2008, p. 1.

<sup>(3)</sup> La procédure pour adopter de telles modifications est basée sur l'article 107, paragraphe 6, du Traité instituant la Communauté européenne ainsi que sur l'article 5, paragraphe 4, et l'article 41 des statuts du système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne.

<sup>(4)</sup> Le Conseil a également consulté la Commission européenne le 13 octobre 2008, laquelle a émis un avis le 13 janvier 2009, COM(2008) 898 final.

<sup>(5)</sup> COM(2007) 625 final du 16.10.2007.

<sup>(1)</sup> JO C 308 du 3.12.2008, p. 1.

<sup>(1)</sup> JO L 318 du 27.11.1998, p. 8.

a également donné des explications sur son interprétation des notions de confidentialité et d'anonymat dans le domaine des statistiques. Cette analyse demeure valable.

## II. ANALYSE DE LA PROPOSITION

### Informations statistiques

5. Le CEPD se félicite du fait que les modifications proposées font spécifiquement référence au cadre juridique en matière de protection des données. En effet, alors que le règlement n° 2533/98 ne fait actuellement référence qu'à la directive 95/46/CE, il est désormais proposé que l'article 8, paragraphe 8, fasse également référence au règlement (CE) n° 45/2001 dans la mesure où ce dernier couvre plus spécifiquement les activités de la BCE en tant qu'institution européenne.
6. Par ailleurs, cette disposition confirme le considérant 34 du règlement (CE) n° 45/2001 qui établit que: «Conformément à son article 8, paragraphe 8, le règlement (CE) n° 2533/98 du Conseil du 23 novembre 1998 concernant la collecte d'informations statistiques par la Banque centrale européenne, s'applique sans préjudice de la directive 95/46/CE.» Dans ce contexte, il s'applique également sans préjudice du règlement (CE) n° 45/2001.
7. Comme indiqué dans l'exposé des motifs de la recommandation, le principal objectif de cette dernière est de réexaminer le champ d'application du règlement n° 2533/98 afin qu'il reste un instrument efficace permettant à la BCE d'assurer les missions de collecte d'informations statistiques du SEBC. Cela devrait aussi garantir que la BCE continue à disposer d'informations statistiques présentant la qualité requise (et) couvrant l'ensemble des missions du SEBC.
8. Bien que l'expression «informations statistiques» soit largement utilisée aussi bien dans le règlement n° 2533/98 que dans la recommandation adoptée par la BCE, le CEPD indique qu'elle n'est définie dans aucun de ces textes, à l'exception d'une référence dans la définition des obligations de déclaration (article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, du règlement n° 2533/98). Le CEPD considère que le champ d'application de cette expression devrait être clarifié dans le cadre du règlement n° 2533/98, étant donné, notamment, que les informations statistiques peuvent inclure des données communiquées non seulement par des personnes morales mais aussi par des personnes physiques (qualifiées également de «population de référence soumise à déclaration»). Ainsi, des données à caractère personnel au sens du règlement n° 45/2001 peuvent être collectées et bien qu'elles soient destinées à être traitées sous la forme de statistiques, il se peut qu'elles concernent tout de même des personnes physiques identifiables (c'est-à-dire identifiables indirectement, au moyen d'un code, ou parce qu'il est question d'un très petit nombre de personnes dont les caractéristiques sont spécifiques). Par ailleurs, il est également important de définir cette expression dans la mesure où la recom-

mandation examine la possibilité d'autoriser des organes de recherche scientifique à accéder à des informations statistiques confidentielles qui «ne permettent pas une identification directe» (article 8, paragraphe 4) ou exprimé positivement: qui permettent tout de même une identification *indirecte*.

9. Selon le CEPD, cette expression peut être interprétée de la même manière que dans la proposition de règlement relatif aux statistiques européennes (où elle est définie de la manière suivante: «ensemble des différentes formes de statistiques, incluant les données de base, les indicateurs, les comptes et les métadonnées»). Néanmoins, lorsqu'il est question de la BCE, la notion d'informations statistiques ne devrait s'appliquer qu'aux statistiques concernant les personnes physiques et morales dont le traitement relève de la compétence de la BCE. Le CEPD suggère d'apporter des éclaircissements sur cette expression dans les considérants.

### Objet

10. D'après l'exposé des motifs de la recommandation, l'architecture actuelle de la collecte d'informations statistiques est basée sur un lien de type 1:1 entre la population de référence soumise à déclaration (les personnes physiques et morales soumises aux obligations de déclaration) et des types de statistiques spécifiques (conformément à l'article 2, paragraphe 2, du règlement n° 2533/98). Selon la BCE, cette architecture n'est plus efficace parce que les données sont de plus en plus souvent collectées une seule fois et répondent à des fins statistiques multiples, et ce afin de réduire la charge de déclaration. Par conséquent, la BCE propose d'étendre le champ d'application en fournissant une liste indicative mentionnant les fins statistiques pour lesquelles des statistiques peuvent être collectées auprès de la population de référence soumise à déclaration.
11. Le CEPD prend note des raisons pour lesquelles il est demandé d'étendre le champ d'application, mais souligne que l'un des principes contenus dans le règlement (CE) n° 45/2001 a trait à la limitation de la finalité. Ce principe dispose que les données à caractère personnel doivent être traitées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités. Ce principe, énuméré à l'article 4, paragraphe 1, point b), est précisé par la suite en ces termes: «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».
12. Le CEPD constate, compte tenu des faits décrits dans l'exposé des motifs de la recommandation, que les pratiques actuelles ne respectent pas les dispositions du règlement (CE) n° 45/2001 étant donné que des données ont été traitées ultérieurement à des fins non prévues par le règlement n° 2533/98. Créer une liste «indicative» de finalités dépassant le cadre du règlement n° 2533/98 ne permettrait pas de respecter totalement le principe de limitation de la finalité établi par le règlement (CE) n° 45/2001.

13. Cependant, dans ses observations sur ce point, la BCE souligne que le règlement n° 2533/98 reste un «règlement parapluie» établissant la population de référence soumise à déclaration (les entités auprès desquelles la BCE peut collecter des données pour accomplir ses missions). Afin de pouvoir réellement imposer des obligations de déclaration aux agents déclarants, la BCE doit émettre un acte juridique spécifique définissant tant la population effective soumise à déclaration que les obligations de déclaration spécifiques.
14. Le CEPD considère que toute modification concernant cet aspect introduite dans le règlement devrait préciser la portée du traitement futur des données ou au moins indiquer précisément les finalités attendues dans le cadre des compétences de la BCE. Par conséquent, le CEPD ne s'oppose pas à l'augmentation du nombre de finalités pour lesquelles des informations statistiques sont collectées, mais propose de supprimer toute référence à la création d'une liste indicative de finalités. En outre, le texte pourrait confirmer que tout acte juridique de la BCE définissant la population déclarante effective et les obligations de déclaration spécifiques n'excédera pas la limitation de la finalité dans les limites des compétences spécifiques de la BCE.
15. De surcroît, le CEPD tient à préciser qu'il ne peut accepter l'explication donnée par la BCE dans l'exposé des motifs de la recommandation, selon laquelle «les informations deviennent des informations statistiques de par leur utilisation pour l'élaboration de statistiques, indépendamment de la fin pour laquelle elles ont été collectées à l'origine». Le principe de limitation de la finalité ne permet pas une telle interprétation. En effet, les données à caractère personnel sont collectées en premier lieu pour une ou plusieurs finalités spécifiques et elles peuvent aussi être utilisées à des autres fins statistiques moyennant des garanties appropriées (article 4, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) n° 45/2001 auquel il est fait référence au point 11).
16. Enfin, le CEPD note que la limitation de la finalité est déjà mise en exergue à l'article 8, paragraphe 4, point a), tel qu'il est proposé dans la recommandation, qui dispose que «(...) le SEBC utilise les informations statistiques confidentielles qui lui sont transmises exclusivement pour l'accomplissement des missions du SEBC, excepté dans les circonstances suivantes: a) si l'agent déclarant ou la personne morale, la personne physique, l'entité ou la succursale qui peut être identifiée a explicitement donné son accord pour que ces informations statistiques soient utilisées à d'autres fins.» En exigeant l'accord explicite de l'agent concerné pour étendre la finalité initiale, la BCE reconnaît que, en principe, le nombre de finalités doit être limité.

#### *Statistiques en matière de paiement*

17. Par ailleurs, dans la proposition de liste indicative de finalités pour lesquelles des statistiques peuvent être collectées auprès de la population de référence soumise à déclaration, le CEPD a noté que la recommandation (article 2, paragraphe 1) ajoute à la finalité déjà existante de «statistiques en matière de systèmes de paiement» la notion de «statistiques en matière de paiement». Cela signifie que les statistiques à collecter couvriront des données ayant trait à certains paiements particuliers faisant partie des statistiques

en matière de systèmes de paiement (c'est-à-dire infrastructure de paiements). Avec cet ajout des statistiques en matière de paiements, il est d'autant plus nécessaire de garantir le respect des règles relatives à la protection des données.

18. Même si le CEPD croit comprendre que l'article 105, paragraphe 2, du traité CE confie au SEBC la mission de promouvoir le bon fonctionnement des systèmes de paiement et que, dans ce cadre, il est nécessaire, aux fins du processus d'élaboration des politiques de la BCE, de disposer d'informations complètes concernant aussi bien les infrastructures de paiements que les paiements effectués par le biais de ces infrastructures, cette mission devrait être limitée à ce qui est nécessaire à la formulation des politiques de la BCE et ne devrait pas permettre la collecte d'informations financières relatives à des personnes physiques identifiables (que ce soit directement ou indirectement). Même si le CEPD peut comprendre qu'il est important de collecter des informations concernant les paiements en tant que tels, par exemple des données relatives à des paiements effectués par carte de crédit dans le but d'effectuer une analyse conjecturale ou de calculer la balance de paiements, il tient néanmoins à souligner l'élément suivant: que les données concernant les cartes de crédit soient collectées directement auprès des personnes physiques ou auprès des sociétés émettrices de cartes et/ou des opérateurs des systèmes de paiements sous une forme agrégée, elles sont toujours susceptibles de contenir des informations personnelles sur des personnes physiques.
19. Cependant, si dans des cas précis, certaines raisons peuvent justifier le traitement de ce genre de statistiques en matière de paiement, la BCE a indiqué que ce traitement se conformerait au cadre juridique applicable en matière de protection des données. Cela répond au besoin de vérifier que le traitement est nécessaire et de garantir que des mesures de sécurité sont prises.

#### *Population déclarante*

20. À l'instar de la Commission dans son avis sur la recommandation <sup>(1)</sup>, le CEPD reconnaît la nécessité exprimée par la BCE dans la recommandation d'ajuster le champ d'application de la population de référence soumise à déclaration. La BCE a donné la raison suivante: les marchés des capitaux deviennent de plus en plus complexes et sont marqués par le caractère toujours plus étroit des liens entre les transactions financières et les positions du bilan de différents types d'intermédiaires financiers (comme les institutions financières monétaires, les sociétés d'assurance et les sociétés-écrans).
21. Cela pourrait impliquer que la BCE a besoin de statistiques comparables, fréquentes et produites en temps voulu pour ces sous-secteurs pour pouvoir continuer à assurer ses missions. Cependant, une telle modification de la population de référence soumise à déclaration aura pour conséquence d'accroître la quantité d'informations que les différents acteurs du SEBC doivent collecter. Afin d'éviter toute collecte inutile de données, le CEPD note que la BCE entend garantir qu'elle ne collectera les informations statistiques nécessaires que si les avantages d'une telle collecte s'avèrent supérieurs aux coûts et si ces informations ne sont pas déjà collectées par d'autres organismes.

<sup>(1)</sup> Avis de la Commission du 13 janvier 2009, COM(2008) 898 final.

22. Cependant, afin de garantir le respect du principe de la qualité des données et de limiter autant que possible les données, le CEPD recommande la mise en place d'une procédure spécifique visant à assurer que les informations n'ont pas déjà été collectées par d'autres organismes. La BCE a confirmé que des discussions sont actuellement en cours entre le SSE (Eurostat) et la BCE afin d'élaborer des procédures visant à renforcer davantage la coopération et à réduire la charge de déclaration. Le CEPD considère que cette coopération devrait être accrue.

#### *Échange d'informations confidentielles*

23. La recommandation modifie l'article 3 du règlement n° 2533/98 en y insérant plusieurs principes statistiques et notamment le principe du secret statistique. Par ailleurs, elle modifie l'article 8 en ce qui concerne le régime de confidentialité établi. L'idée est d'établir un parallèle avec le contenu de la proposition de règlement relatif aux statistiques européennes. Comme cela a déjà été souligné plus haut, il est nécessaire d'introduire davantage de flexibilité dans les règles existantes relatives au secret statistique entre le système statistique européen (SSE) et le SEBC. Le nouveau régime tel qu'il est proposé dans la recommandation rappelle cette nécessité en indiquant que, afin de garantir un échange efficient et efficace des informations statistiques nécessaires, le cadre juridique devrait prévoir qu'une telle transmission ne peut avoir lieu que si elle est nécessaire pour le bon développement, la production ou la diffusion efficaces des statistiques européennes.

24. Le CEPD a déjà eu l'occasion de clarifier sa position en ce qui concerne la transmission de données confidentielles entre le SSE et le SEBC<sup>(1)</sup>. Le CEPD a estimé que de tels transferts entre Eurostat et la BCE répondent aux conditions de nécessité prévues aux articles 7 et 8 du règlement (CE) n° 45/2001. À la lumière des modifications proposées, le CEPD confirme qu'un tel transfert pourrait avoir lieu, mais exclusivement à des fins statistiques et à condition de garantir la protection contre toute diffusion illégale. Cet aspect pourrait être davantage mis en évidence dans le cadre de la modification du règlement n° 2533/98. L'article 8, paragraphe 3, contient déjà certaines mesures à ce propos, mais le CEPD propose d'ajouter, par exemple, que les agents déclarants seront informés du fait que toute transmission ultérieure se fera à des fins exclusivement statistiques et qu'il sera rappelé aux personnes recevant ces informations statistiques que ces dernières sont confidentielles.

#### *Accès à des fins de recherche à des informations statistiques confidentielles qui ne permettent pas une identification directe*

25. Le CEPD note que l'approche adoptée par la BCE en matière d'accès à des fins de recherche à des informations statistiques confidentielles qui ne permettent pas une identification directe consiste à permettre un tel accès, tout en maintenant des garanties de confidentialité strictes.

L'article 8, paragraphe 4, prévoit le consentement explicite préalable de l'autorité qui a fourni les informations.

26. Dans le cadre du traitement d'informations statistiques confidentielles qui ne permettent pas une identification directe, le CEPD tient à souligner que l'article 2, point a), de la directive 95/46/CE définit les données à caractère personnel comme suit: «données à caractère personnel, toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable ("personne concernée"); est réputée identifiable une personne qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, psychique, économique, culturelle ou sociale».

27. En outre, comme l'a indiqué le CEPD dans son avis sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux statistiques communautaires de la santé publique et de la santé et de la sécurité au travail<sup>(2)</sup> «l'identification non directe», renvoie à la notion d'anonymat d'un point de vue statistique. Si, du point de vue de la protection des données, les «données rendues anonymes» sont des données conservées sous une forme qui ne permet plus l'identification de la personne concernée (cf. le considérant 26 de la directive 95/46/CE), d'un point de vue statistique, en revanche, les données anonymes sont des données qui ne permettent pas l'identification *directe*.

28. Par conséquent, il découle de cette définition que l'identification *indirecte* des informations statistiques resterait possible et que le traitement resterait soumis au respect des dispositions du règlement (CE) n° 45/2001. À cet égard, l'article 4, paragraphe 1, point e), dispose que les données à caractère personnel doivent 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. L'institution ou l'organe communautaire prévoit, pour les données à caractère personnel qui doivent être conservées au-delà de la période précitée à des fins historiques, statistiques ou scientifiques, soit qu'elles ne seront conservées que sous une forme qui les rend anonymes, soit, si cela est impossible, qu'elles ne seront stockées qu'à condition que l'identité de la personne concernée soit cryptée. Les données ne doivent en tout cas pas être utilisées à des fins autres qu'historiques, statistiques ou scientifiques».

29. Par conséquent, si l'accès est autorisé à des fins de recherche, le CEPD estime que les informations statistiques seront communiquées de telle sorte que l'agent déclarant ne puisse pas être identifié, directement ou indirectement, compte tenu de tous les moyens appropriés qui pourraient raisonnablement être utilisés par un tiers.

### III. CONCLUSION

30. Le CEPD prend note de la volonté d'améliorer l'échange d'informations statistiques entre le SSE et le SEBC ainsi que l'accès à des fins de recherche. Bien qu'il soit opportun

<sup>(1)</sup> Cf. point 27 de l'avis du contrôleur européen de la protection des données sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux statistiques européennes [COM(2007) 625 final].

<sup>(2)</sup> JO C 295/1 du 7.12.2007. Cf. points 14 à 18.

que cet échange et cet accès puissent avoir lieu dans le respect absolu de la confidentialité des données, des précisions sont nécessaires concernant la terminologie utilisée et les notions couvertes par ces deux concepts.

31. Le CEPD formule les observations suivantes sur la recommandation qui lui a été soumise et la future modification du règlement n° 2533/98:

- Il serait nécessaire d'apporter des précisions supplémentaires concernant l'expression «informations statistiques» dans les considérants du règlement, étant donné que la notion d'informations statistiques, dans le cadre du règlement n° 2533/98, devrait être limitée aux statistiques concernant les personnes physiques et morales dont le traitement relève des compétences de la BCE,
- Le CEPD n'est pas opposé à l'augmentation du nombre de finalités, mais il s'oppose à une liste de finalités qui serait indicative et pas assez précise,
- Il conviendrait de veiller à ce que le cadre en matière de protection des données soit complètement appliqué lors de la collecte de statistiques en matière de paiement. La collecte d'informations financières relatives à des

personnes physiques identifiables (que ce soit directement ou indirectement) ne devrait normalement pas être permise, sauf s'il est clairement démontré que le traitement est nécessaire et si des mesures de sécurité sont mises en oeuvre,

- La collaboration entre le SSE et la BCE devrait être accrue en vue de garantir le respect du principe de la qualité des données et de limiter autant que possible les données,
- Il conviendrait de veiller à ce que l'accès aux informations statistiques à des fins de recherche soit accordé de manière à ce que l'agent déclarant ne puisse pas être identifié, directement ou indirectement, compte tenu de tous les moyens appropriés qui pourraient raisonnablement être utilisés par un tiers.

Fait à Bruxelles, le 8 avril 2009.

Peter HUSTINX

*Contrôleur européen de la protection des données*