

I

(Résolutions, recommandations et avis)

AVIS

CONTRÔLEUR EUROPÉEN DE LA PROTECTION DES DONNÉES

Avis du Contrôleur européen de la protection des données sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les enquêtes et la prévention des accidents et des incidents dans l'aviation civile

(2010/C 132/01)

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 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 ⁽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 41 ⁽²⁾,

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT

I. INTRODUCTION

1. Le 29 octobre 2009, la Commission a adopté une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les enquêtes et la prévention des accidents et des incidents dans l'aviation civile ⁽³⁾. La proposition de règlement est destinée à remplacer la directive 94/56/CE du Conseil établissant les principes fondamentaux régissant les enquêtes sur les accidents et les incidents dans l'aviation civile ⁽⁴⁾.
2. Le CEPD n'a pas été consulté comme prévu par l'article 28, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 45/2001. Le présent avis repose donc sur l'article 41, paragraphe 2, dudit règle-

ment. Le CEPD recommande qu'une référence au présent avis soit insérée dans le préambule de la proposition.

3. De manière générale, bien que le CEPD regrette de ne pas avoir été consulté en temps utile, il note avec satisfaction que la proposition tient compte des questions relatives à la protection des données. Certaines clauses insistent sur le fait que les mesures prévues sont sans préjudice de la directive 95/46/CE, et la confidentialité des données est l'un des nombreux aspects importants de la proposition.
4. Le CEPD a néanmoins identifié certaines lacunes et points obscurs en matière de protection des données à caractère personnel. Après une description du contexte de la proposition au chapitre II, ces commentaires seront développés au chapitre III.

II. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

5. L'objet de la proposition est de mettre à jour le règlement existant en matière d'enquêtes sur les accidents d'aéronefs. Les règles antérieures, adoptées il y a quinze ans, ne seraient plus adaptées au nouveau marché commun de l'aviation et à l'expertise requise pour des systèmes d'aéronefs plus complexes. Les disparités grandissantes dans les capacités d'investigation des États membres justifieraient aussi l'adoption d'un nouveau cadre favorisant la collaboration et la coordination des autorités nationales responsables des enquêtes.
6. La proposition porte donc principalement sur la création d'un Réseau des autorités responsables des enquêtes de sécurité dans l'aviation civile afin de faciliter la mise en place d'une coopération mieux structurée. Elle fournit également des règles contraignantes dont les principaux objectifs sont la définition des droits et obligations mutuels des autorités nationales responsables des enquêtes de sécurité et de l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA), la protection des informations sensibles et l'élaboration d'exigences uniformes pour le traitement des recommandations de sécurité.

⁽¹⁾ JO L 281 du 23.11.1995, p. 31.

⁽²⁾ JO L 8 du 12.1.2001, p. 1.

⁽³⁾ COM(2009) 611 final.

⁽⁴⁾ JO L 319 du 12.12.1994, p. 14.

7. Le CEPD n'a pas d'observations quant à l'objectif général de la proposition et il soutient totalement l'initiative destinée à améliorer l'efficacité des enquêtes et, partant, à empêcher la survenance de futurs accidents aériens. Les observations ci-dessous portent sur les aspects de la proposition qui ont des conséquences sur la protection des données à caractère personnel, y compris, en particulier, le traitement des données qui figurent sur les listes de passagers ou concernent les victimes, leurs familles et les témoins, ainsi que les membres d'équipage, aux différents stades de l'enquête et dans le contexte d'un échange d'informations entre les autorités responsables des enquêtes.

III. ANALYSE DE LA PROPOSITION

III.1. Objectif de la proposition

8. Le considérant 3 et l'article premier rappellent la limitation, déjà mentionnée à l'exposé des motifs de la proposition, selon laquelle l'unique objectif des enquêtes de sécurité devrait être la prévention des accidents et incidents, et non la détermination des fautes ou des responsabilités. Le CEPD se réjouit de cette précision qui va dans le sens du principe de limitation des finalités exposé à l'article 4 du règlement (CE) n° 45/2001 et à l'article 6 de la directive 95/46/CE. Conformément à ces articles, les données à caractère personnel doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne doivent pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités.

9. Bien que cette limitation des finalités soit explicitement rappelée au début de la proposition, il est important qu'aucune dérogation ne vide ce principe de sa substance, ainsi qu'il sera examiné aux chapitres III.4 à III.6.

10. Le CEPD relève que, outre le principal objectif d'amélioration de la sécurité aérienne, le projet de règlement prévoit également la collecte de données à caractère personnel dans le cadre de l'assistance aux victimes et à leurs familles (article 23). Selon le CEPD, cette finalité et celle des enquêtes de sécurité ne sont pas incompatibles. Toutefois, l'article premier du règlement pourrait être complété pour refléter correctement les deux aspects du règlement.

III.2. Collecte d'informations

11. La proposition décrit en détail la large gamme d'informations auxquelles peuvent accéder les personnes responsables des enquêtes. Elle inclut notamment des données à caractère personnel, telles que le contenu des enregistreurs de bord et de tout autre enregistrement, les résultats d'examen ou de prélèvements effectués sur le corps des victimes ou sur les personnes impliquées dans l'exploitation de l'aéronef et l'audition des témoins, desquels il peut être exigé qu'ils fournissent ou produisent des informations ou des éléments de preuve utiles.

12. Ces informations sont à la disposition de l'enquêteur désigné, de ses experts et de ses conseillers, ainsi que des représentants accrédités, dans la mesure nécessaire. L'AESA a également le droit d'accéder à certaines de ces informations lorsqu'elle participe à l'enquête sous le contrôle de l'enquêteur désigné, avec quelques exceptions, notamment lorsque le témoin refuse la publication de ses déclarations.

13. La proposition fixe également les conditions dans lesquelles la liste des passagers peut être communiquée. À cet égard, la finalité ne concerne pas uniquement la conduite d'une enquête, mais également la nécessité de prendre contact avec les familles et les équipes médicales.

14. Le CEPD se réjouit du niveau de détails de la proposition en ce qui concerne les conditions de la collecte de données à caractère personnel pour l'objectif poursuivi, en adéquation avec le principe de nécessité ⁽⁵⁾ énoncé par la législation sur la protection des données.

III.3. Conservation des données à caractère personnel

15. Si le CEPD comprend la nécessité de pouvoir collecter un large éventail d'informations, y compris des données à caractère personnel, comme exposé ci-dessus, il souligne toutefois l'importance de règles strictes quant à leur conservation et leur divulgation à des tiers.

16. S'agissant de la conservation, l'article 14 de la proposition prévoit la nécessité de conserver des documents, éléments et enregistrements, pour des raisons évidentes liées à la conduite de l'enquête. Toutefois, la proposition ne fournit aucune indication quant à la durée de conservation de ces informations. Conformément aux principes de la protection des données ⁽⁶⁾, 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». Les données à caractère personnel devraient donc, en principe, être supprimées dès la fin de l'enquête ou conservées de façon anonyme si une suppression totale n'est pas possible ⁽⁷⁾. Tout motif justifiant de conserver plus longtemps des données identifiables devrait être indiqué et motivé, et s'accompagner de critères permettant de déterminer les personnes habilitées à conserver les données. Il conviendrait d'insérer une clause en ce sens dans la proposition, qui s'appliquerait de façon horizontale à toutes les informations à caractère personnel échangées sur le réseau.

⁽⁵⁾ Article 4 du règlement (CE) n° 45/2001 et article 6 de la directive 95/46/CE.

⁽⁶⁾ Article 4, point e), du règlement (CE) n° 45/2001 et article 6, point e), de la directive 95/46/CE.

⁽⁷⁾ L'anonymisation s'entend comme le fait de rendre impossible toute identification ultérieure de la personne. Pour certains types d'informations, tels que les enregistrements vocaux, une anonymisation totale est impossible, ce qui plaide en faveur de garanties plus strictes pour éviter tout abus.

III.4. Disponibilité et publication des informations

17. Bien que l'obligation d'utiliser les informations à caractère personnel aux seules fins de l'enquête et par les parties responsables de ces enquêtes soit érigée en principe dans la proposition, le texte contient aussi d'importantes dérogations ⁽⁸⁾.
18. C'est le cas pour les déclarations de témoins, qui peuvent être mises à disposition ou utilisées à des fins autres que celles des enquêtes de sécurité si le témoin y consent [article 15, paragraphe 1, point a)]. Le CEPD rappelle qu'un tel consentement d'un témoin doit être libre, spécifique et informé et que l'utilisation ultérieure des informations ne doit pas poursuivre un objectif incompatible avec des enquêtes de sécurité. Si ces conditions ne sont pas satisfaites, le consentement ne doit pas servir de base à l'utilisation ultérieure de données à caractère personnel. Cette observation vaut également pour l'utilisation du consentement afin de déroger au principe de limitation des finalités concernant les enregistrements (article 16).
19. L'article 15 de la proposition prévoit également une importante dérogation pour tous les types d'informations sensibles en matière de sécurité ⁽⁹⁾. Ces informations, qui font en principe l'objet d'une protection particulière contre les abus, peuvent néanmoins être divulguées à des fins autres que celles de l'enquête de sécurité, dès lors que l'autorité chargée de l'administration de la justice dans un État membre le décide au regard de l'existence d'un intérêt public supérieur et au nom de l'équilibre entre les avantages de la divulgation et ses incidences négatives, à l'échelle nationale et internationale, sur les enquêtes et sur la gestion de la sécurité de l'aviation civile. Le CEPD considère que cette dérogation n'offre pas une sécurité juridique suffisante. En particulier, la notion d'«autorité chargée de l'administration de la justice» pourrait donner lieu à spéculation. Une décision administrative d'un organisme gouvernemental (tel que le ministère de la justice) n'aurait pas la même légitimité qu'une décision d'un tribunal au cas par cas. Même dans le cas d'une décision de justice, il conviendrait de poser des conditions strictes: outre le fait que la finalité doit être autorisée par la loi et qu'il doit exister un intérêt public supérieur ⁽¹⁰⁾, les intérêts et les droits fondamentaux des personnes concernées doivent être pris en considération. En particulier, le fait que des informations à caractère

personnel communiquées par la personne dans le cadre d'une enquête de sécurité puissent être réutilisées contre cette personne lors d'une procédure judiciaire pourrait avoir une incidence sur la légitimité du traitement. Le CEPD demande que cette dérogation soit clarifiée et qu'une procédure détaillée, assortie de garanties plus rigoureuses en matière de protection des droits fondamentaux de la personne concernée, soit mise en place.

20. Il demande également une définition d'un type d'informations sensibles en matière de sécurité visées dans cet article, les informations «qui revêtent un caractère sensible et privé». La directive 95/46/CE définit les données sensibles, mais aucun élément clair ne permet de savoir si la proposition se réfère à cette définition. Si l'objectif est de couvrir les données sensibles telles qu'elles sont définies dans la directive 95/46/CE et d'*aller plus loin*, une terminologie plus adaptée pourrait se référer aux informations qui revêtent un caractère particulièrement intime et privé, incluant les données sensibles au sens de la directive 95/46/CE, ainsi que d'autres exemples de données à caractère personnel qui devraient être énumérées dans la définition. Ce choix devrait être indiqué clairement à l'article 2 (la clause contenant les définitions) ou à l'article 15 de la proposition.
21. En principe, les enregistrements sont protégés de la même façon, mais ils peuvent être mis à disposition ou utilisés à d'autres fins dans certains cas impliquant l'utilisation dans un objectif de navigabilité ou d'entretien, si les enregistrements sont rendus anonymes ou s'ils sont divulgués dans des conditions assorties de garanties. Ces exceptions ont un caractère alternatif, et non cumulatif. Le CEPD se demande pourquoi le fait de rendre les enregistrements anonymes — c'est-à-dire leur anonymisation ⁽¹¹⁾ — ne devrait pas être la règle: il conviendrait d'expliquer pourquoi des questions de navigabilité ou d'entretien requièrent le traitement de données à caractère personnel identifiables. En outre, la troisième exception, qui autorise la divulgation dans des conditions assorties de garanties, est trop vague et disproportionnée. À défaut d'indication de finalités légitimes précises, il convient de supprimer cette exception.
22. Le même principe d'anonymisation devrait s'appliquer par défaut à la communication de renseignements, telle que prévue aux articles 8, 17 et 18 de la proposition en ce qui concerne le réseau et la communication de renseignements. Dans cet esprit, le CEPD se réjouit de la mention d'une obligation de secret professionnel et de l'obligation de communiquer uniquement les informations pertinentes aux parties prenantes. Il soutient également le principe visé à l'article 19, paragraphe 2 selon lequel le rapport d'enquête doit protéger l'anonymat des personnes impliquées dans l'accident ou l'incident.
23. Enfin, la publication de la liste des passagers est également soumise à certaines conditions. Le principe veut que la liste ne puisse être rendue publique qu'une fois toutes les familles des passagers informées, et les États membres

⁽⁸⁾ Le CEPD a été consulté en novembre 2008 à l'occasion d'une procédure de conciliation sur une proposition de directive établissant les principes fondamentaux régissant les enquêtes sur les accidents dans le secteur maritime. Compte tenu de l'analogie des deux domaines, les problèmes soulevés sont similaires et les observations du chapitre III.4, tout comme la réponse à la précédente consultation, portent principalement sur le nécessaire équilibre entre la divulgation d'informations dans le cadre d'une enquête et la protection des données.

⁽⁹⁾ Elle couvre les informations relatives aux témoins, les communications entre les personnes participant à l'exploitation de l'aéronef ou les enregistrements provenant des organismes de contrôle de la circulation aérienne. Elle s'applique également aux informations qui «revêtent un caractère sensible», telles que les informations sur la santé.

⁽¹⁰⁾ Il convient de relever que la directive 95/46/CE autorise les dérogations au principe de limitation des finalités dans la mesure où elles interviennent par la voie législative et sont nécessaires pour préserver certains intérêts publics conformément aux conditions de son article 13.

⁽¹¹⁾ Le fait de les rendre anonymes satisfait le principe de proportionnalité si l'opération devait être comprise comme une anonymisation complète, c'est-à-dire s'il était impossible d'identifier de nouveau la personne concernée (voir note de bas de page 5)

peuvent décider de préserver le caractère confidentiel de la liste. Le CEPD considère que ce principe devrait être inversé. Le caractère confidentiel de la liste devrait être préservé par principe, mais les États membres devraient pouvoir décider, dans certains cas et sur des bases légitimes, de publier cette liste après avoir informé toutes les familles et obtenu leur consentement à la publication du nom de leur proche. Le CEPD recommande de modifier l'article 22, paragraphe 3, en conséquence.

III.5. Échange d'informations entre les États membres et avec des pays tiers

24. L'un des principaux objectifs du projet de règlement est de créer un réseau permettant aux autorités chargées de l'enquête d'échanger des informations et des expériences. Conformément à l'article 8, paragraphe 6, de la proposition, les autorités responsables des enquêtes de sécurité qui participent aux travaux du réseau peuvent se communiquer toute information dont elles disposent dans le cadre de l'application du règlement et prendre les mesures nécessaires pour garantir la confidentialité de ces informations, conformément aux dispositions législatives nationales ou communautaires en vigueur.
25. Le CEPD se réjouit des mesures prévues en matière de confidentialité des informations, et en particulier de l'interdiction de divulgation d'informations considérées comme confidentielles par la Commission. S'agissant des informations à caractère personnel traitées par l'intermédiaire du réseau, le CEPD considère que ces mesures devraient être assorties d'une obligation de garantir l'exactitude de ces données et leur possible correction et suppression synchronisées par tous les membres du réseau impliqués dans le traitement de ces données à caractère personnel.
26. Il conviendrait de clarifier le rôle du répertoire visé à l'article 15, paragraphe 3, à l'égard de la diffusion d'informations au sein du réseau. En particulier, il conviendrait d'indiquer clairement, conformément aux informations informelles communiquées au CEPD, que le répertoire central n'est aucunement lié au réseau et ne contient pas de données à caractère personnel. Le CEPD relève à cet égard que des informations telles que les numéros de vol pourraient permettre une identification indirecte des personnes impliquées dans un accident ou un incident d'aéronef. À titre de règle minimale, le règlement devrait préciser que les informations conservées dans le répertoire ne peuvent être utilisées pour retrouver la trace de personnes impliquées dans un accident ou un incident d'aéronef.
27. Le CEPD relève que des observateurs et experts, susceptibles de compter dans leurs rangs des représentants de compagnies aériennes ou des fabricants d'aéronefs, peuvent être invités à rejoindre le réseau. Ils auraient accès aux mêmes types d'informations que les membres du réseau, sauf si la Commission venait à décider, au cas par cas, que les informations sont confidentielles et que leur accès doit être limité. Cette clause pourrait permettre à des tiers d'accéder à des données à caractère personnel concernant des victimes ou témoins, par exemple, dès lors qu'elles ne sont pas jugées confidentielles. Selon le CEPD, dans le

contexte de la présente proposition, les données à caractère personnel devraient toujours être considérées comme confidentielles. Dans le cas contraire, l'accès des tiers aux données à caractère personnel devrait être limité.

28. Cet élément est encore plus important si des experts ou observateurs représentent des pays tiers ou si l'enquête est menée conjointement avec des enquêteurs de pays tiers ne présentant pas un niveau de protection adéquat. Une clause pourrait être ajoutée à la proposition afin de rappeler qu'aucune donnée à caractère personnel ne peut être transférée aux représentants de pays tiers ne présentant pas un niveau de protection adéquat, sauf si certaines conditions sont réunies ⁽¹²⁾. Elle s'appliquerait en particulier au réseau, dans le cadre de l'article 8, et aux modalités de communication de renseignements, dans le cadre de l'article 18.
29. Ces observations soulignent de nouveau la nécessité d'un principe général d'anonymisation des données à caractère personnel dans les premières phases de la procédure et dès que l'identification n'est plus nécessaire pour la conduite de l'enquête, comme indiqué préalablement au chapitre III.3.

III.6. Rôle de la Commission et de l'AESA

30. Le CEPD relève que la Commission et l'AESA sont impliquées dans le fonctionnement du réseau (articles 7 et 8) et seront autorisées à participer aux enquêtes de sécurité dans une certaine mesure (article 9). Le CEPD rappelle que le traitement de données à caractère personnel par ces deux organes doit se faire conformément au règlement (CE) n° 45/2001 et sous le contrôle du CEPD. Il conviendrait d'insérer une clause à ce sujet dans le règlement.
31. Le CEPD souhaite qu'il soit expliqué dans quelle mesure le réseau sera géré par la Commission et par l'intermédiaire de l'infrastructure technique de l'Union européenne. Si l'objectif est d'utiliser un réseau existant, tout projet visant à permettre l'interopérabilité avec des bases de données existantes doit être mentionné explicitement et motivé. Le CEPD souligne la nécessité de fournir un réseau sûr, accessible uniquement aux fins décrites dans la proposition et aux parties prenantes habilitées. Les rôles et responsabilités respectifs de la Commission et de l'AESA ⁽¹³⁾, ainsi que de tout autre organe de l'Union impliqué dans la gestion du réseau, devraient être clarifiés pour des raisons de sécurité juridique.

IV. CONCLUSIONS

32. Le CEPD se réjouit de l'application explicite du règlement sans préjudice de la directive 95/46/CE et, donc, dans une certaine mesure, de sa prise en compte des principes de protection des données. Toutefois, compte tenu du contexte dans lequel sont traitées les données à caractère personnel, il considère que de nouvelles dispositions particulières sont nécessaires pour garantir un traitement loyal.

⁽¹²⁾ Voir l'article 9 du règlement (CE) n° 45/2001 et l'article 26 de la directive 95/46/CE.

⁽¹³⁾ Avec des précisions sur des aspects tels que l'identité de la personne qui gère les droits d'accès au réseau et garantit son intégrité.

33. Cette nécessité est d'autant plus importante compte tenu des circonstances dans lesquelles sont traitées ces données: elles concerneront principalement des personnes directement ou indirectement touchées par un accident grave et/ou par la perte de proches. Cette situation plaide donc en faveur d'une véritable protection de leurs droits et d'une limitation stricte de la transmission ou de la publication de données à caractère personnel.
34. Dans la mesure où la proposition vise à permettre la conduite d'enquêtes sur des accidents ou incidents et où des données à caractère personnel ne sont pertinentes que si elles sont nécessaires dans le cadre de telles enquêtes, ces données devraient en principe être supprimées ou anonymisées dès que possible, et pas uniquement au stade du rapport final. Cela devrait être garanti par l'insertion d'une disposition horizontale dans le règlement.
35. Le CEPD recommande également de:
- définir et limiter strictement les exceptions au principe de limitation des finalités,
 - fixer une durée limitée de conservation des données à caractère personnel,
 - garantir une procédure coordonnée pour l'accès aux données à caractère personnel, leur rectification et/ou leur suppression, en particulier dans le cadre de leur transmission à des États membres par l'intermédiaire du réseau,
 - soumettre la transmission de données à caractère personnel aux représentants de pays tiers à la condition que ceux-ci présentent un niveau de protection adéquat,
 - clarifier les rôles et responsabilités de la Commission et de l'AESA dans la perspective de l'application du règlement (CE) n° 45/2001.

Fait à Bruxelles, le 4 février 2010.

Peter HUSTINX

Contrôleur européen de la protection des données
