



EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR

Avis 10/2017

**Avis du CEPD sur les
garanties et dérogations
prévues à l'article 89 du
RGPD dans le cadre
d'une proposition de
règlement concernant les
statistiques intégrées sur
les exploitations
agricoles**



20 novembre 2017

Le contrôleur européen de la protection des données (CEPD) est une institution indépendante de l'UE chargée, en vertu de l'article 41, paragraphe 2, du règlement n° 45/2001, «en ce qui concerne le traitement de données à caractère personnel, [...] de veiller à ce que les libertés et droits fondamentaux des personnes physiques, notamment leur vie privée, soient respectés par les institutions et organes communautaires», et «[...] de conseiller les institutions et organes communautaires et les personnes concernées pour toutes les questions concernant le traitement des données à caractère personnel». Conformément à l'article 28, paragraphe 2, du règlement n° 45/2001, la Commission a l'obligation, «lorsqu'elle adopte une proposition de législation relative à la protection des droits et libertés des personnes à l'égard du traitement de données à caractère personnel...», de consulter le CEPD.

Le CEPD et le contrôleur adjoint ont été nommés en décembre 2014 avec comme mission spécifique d'adopter une approche constructive et proactive. Le CEPD a publié en mars 2015 une stratégie quinquennale exposant la manière dont il entend mettre en œuvre ce mandat et en rendre compte.

Le présent avis répond à une consultation formelle du Conseil de l'Union européenne conformément aux articles 41, paragraphe 2(2), et 46, point d), du règlement 45/2001, et formule des commentaires et des recommandations sur la façon de mieux garantir le droit au respect de la vie privée et la protection des données à caractère personnel dans la proposition de règlement concernant les statistiques intégrées sur les exploitations agricoles.

Synthèse

Le projet de règlement concernant les statistiques intégrées sur les exploitations agricoles, tel qu'il a été proposé par la Commission européenne, après consultation du contrôleur européen de la protection des données, ne pose en lui-même et par lui-même que peu de problèmes du point de vue de la protection des données. Toutefois, les amendements proposés dans le cadre des discussions du Conseil soulèvent de nouvelles questions qui n'étaient pas présentes dans la proposition initiale de la Commission. En particulier, si ces amendements étaient repris dans le texte final, **le projet de règlement deviendrait le premier acte législatif de l'UE à prévoir une dérogation aux droits d'accès et de rectification, au droit à la limitation du traitement ainsi qu'au droit d'opposition au traitement de données à caractère personnel à des fins statistiques, conformément à l'article 89 du règlement général sur la protection des données.** Par conséquent, le CEPD se réjouit du fait que le Conseil l'ait consulté sur ce nouveau développement, lui donnant ainsi la possibilité de rendre un avis à ce stade de la procédure.

Le présent avis porte sur le critère de nécessité applicable aux dérogations prévues à l'article 89 du RGPD, lu à la lumière de la Charte. Le CEPD rappelle en particulier que les **droits d'accès et de rectification sont prévus à l'article 8, paragraphe 2, de la Charte elle-même, et sont considérés comme des éléments essentiels du droit à la protection des données à caractère personnel.** Toute dérogation à ces droits ne doit pas aller au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour réaliser son objectif et doit satisfaire aux normes élevées prévues à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et à l'article 89 du RGPD.

Outre la nécessité de procéder à une évaluation approfondie de la nécessité, le présent avis souligne **la nécessité de minimiser l'étendue des éventuelles limitations** et examine la nature des garanties requises. L'avis examine également l'article 11 du RGPD, qui pourrait contribuer à répondre à certaines des inquiétudes des instituts nationaux de statistique soulevées par le Conseil, sans que les dérogations prévues à l'article 89 du RGPD soient nécessaires. En particulier, conformément à l'article 11, **lorsque le responsable du traitement est à même de démontrer qu'il n'est pas en mesure d'identifier la personne concernée, les droits des personnes concernées au titre des articles 15 à 20 ne sont pas applicables.**

Eu égard à ce qui précède, le CEPD **recommande au Conseil de réévaluer la nécessité des dérogations proposées à la lumière de la norme établie à l'article 89 du RGPD, lu à la lumière de la Charte.** À moins que le législateur de l'UE ne soit en mesure de fournir des justifications supplémentaires quant à la nécessité de ces dérogations et d'adapter le champ d'application des dispositions d'une manière plus étroite, le CEPD **recommande plutôt d'examiner dans quelle mesure l'article 11 du RGPD pourrait aider à répondre aux préoccupations légitimes des instituts nationaux de statistique.** Cela pourrait être applicable aux phases du traitement de données où les clés reliant les personnes concernées aux ensembles de données les concernant ont déjà été supprimées, et où d'autres mesures techniques et organisationnelles ont été prises pour s'assurer que les personnes concernées ne puissent plus être réidentifiées par les instituts de statistique ou par toute autre partie.

Le CEPD souligne néanmoins que, pendant la période initiale, souvent nécessaire à l'élaboration de statistiques, au cours de laquelle les personnes concernées doivent demeurer directement ou indirectement identifiables, les règles générales prévues par le RGPD continuent de s'appliquer. **Le fait que la mise en place de mesures techniques et organisationnelles pour garantir des droits d'accès et autres aux personnes concernées puisse nécessiter des ressources financières et humaines ne constitue pas, en soi, une**

justification valable pour déroger aux droits conférés aux personnes concernées par le RGPD. Ce constat est vrai pour tous les droits reconnus à la personne concernée par le RGPD et est particulièrement important en ce qui concerne les droits d'accès et de rectification explicitement prévus par la Charte, qui constituent des éléments essentiels du droit fondamental à la protection des données à caractère personnel.

TABLE DES MATIÈRES

I. Table des matières

1. INTRODUCTION ET CONTEXTE	6
2. SATISFAIRE AU CRITÈRE DE NÉCESSITÉ APPLICABLE AUX DÉROGATIONS	7
2.1. NORMES RELATIVES AUX DÉROGATIONS PRÉVUES PAR LA CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE.....	7
2.2. DÉROGATIONS RELATIVES AU TRAITEMENT À DES FINS STATISTIQUES AU TITRE DE L'ARTICLE 89 DU RGPD	7
2.3. ÉVALUATION DES JUSTIFICATIONS DE LA NÉCESSITÉ DES DÉROGATIONS PROPOSÉES PAR LE CONSEIL.....	8
3. RECOMMANDATIONS CONCERNANT LES DISPOSITIONS SUR LES GARANTIES PRÉVUES DANS LES AMENDEMENTS PROPOSÉS	13
3.1. GARANTIES RELATIVES AU TRAITEMENT À DES FINS STATISTIQUES AU TITRE DE L'ARTICLE 89 DU RGPD	13
3.2. RECOMMANDATIONS DU CEPD SUR LES GARANTIES PROPOSÉES	14
4. CONCLUSIONS	16

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 données¹, et vu le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (le règlement général sur la protection des données)²,

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 données³, et en particulier ses articles 41, paragraphe 2, et 46, point d),

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:

1. INTRODUCTION ET CONTEXTE

Le 9 décembre 2016, la Commission européenne (ci-après la «Commission») a adopté une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les statistiques intégrées sur les exploitations agricoles, et abrogeant les règlements (CE) n° 1166/2008 et (UE) n° 1337/2011 (ci-après la «proposition») ⁴. La proposition a pour objet, d'une part, de créer un système de statistiques agricoles plus cohérent, plus flexible et plus interconnecté, et, d'autre part, de fournir le cadre législatif d'un programme d'enquêtes sur les exploitations agricoles, en commençant par un recensement agricole prévu pour 2020.

Le projet de règlement proprement dit, tel que proposé par la Commission, après consultation du contrôleur européen de la protection des données (ci-après le «CEPD»), n'a soulevé que quelques questions de protection des données qui ont été traitées de manière adéquate dans la proposition. À cet égard, le CEPD se réjouit du fait que la Commission l'ait consulté avant l'adoption de la proposition et que ses observations informelles aient été prises en compte. En particulier, il approuve les références, au considérant 16, à la législation applicable en matière de protection des données, à la directive 95/46/CE et aux dispositions nationales la mettant en œuvre, ainsi qu'au règlement 45/2001, le cas échéant. Il se félicite également de la référence, au considérant 26, à la consultation du CEPD. La proposition, telle que publiée le 9 décembre 2016, n'ayant pas soulevé de préoccupations importantes en matière de protection des données, le CEPD avait alors décidé de ne pas rendre d'avis formel.

Toutefois, certains des amendements examinés durant le processus législatif, dans le cadre des négociations du Conseil de l'Union européenne (ci-après le «Conseil»), soulèvent de nouvelles questions qui n'étaient pas présentes initialement dans la proposition de la Commission. Si ces amendements étaient repris dans le texte final, le projet de règlement deviendrait le premier instrument juridique de l'UE à prévoir explicitement une dérogation aux droits d'accès et de rectification, ainsi qu'au droit à la limitation et au droit d'opposition conformément à l'article 89 du règlement général sur la protection des données (ci-après le «RGPD»).

Ce nouvel élément significatif justifie l'adoption d'un avis par le CEPD à ce stade de la procédure. Dans ce contexte, le CEPD se réjouit du fait que le Conseil ait décidé de le consulter sur ce nouveau développement et lui ait spécifiquement demandé, le 26 septembre 2017, d'examiner les amendements proposés dans le cadre des négociations du Conseil.⁵

Le présent avis vise à fournir des recommandations spécifiques sur le projet de règlement, et plus précisément sur les projets d'amendements pertinents qui sont en cours de discussion au Conseil. La section 2 du présent avis a pour objet d'examiner et d'aider à évaluer si les dérogations proposées remplissent le critère de nécessité applicable aux dérogations à des fins statistiques prévues à l'article 89 du RGPD et à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «Charte»). En outre, à la section 3, le CEPD formule des recommandations concernant les dispositions proposées sur les garanties.

2. SATISFAIRE AU CRITÈRE DE NÉCESSITÉ APPLICABLE AUX DÉROGATIONS

2.1. Normes relatives aux dérogations prévues par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Le CEPD tient tout d'abord à souligner qu'une dérogation au droit à la protection des données à caractère personnel ne doit pas aller au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour remplir ses objectifs et doit satisfaire aux normes élevées prévues à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte. Cet article dispose que *«toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui»* (soulignement ajouté).

Le CEPD relève également que les droits d'accès et de rectification sont définis à l'article 8, paragraphe 2, de la Charte elle-même, et sont généralement considérés comme des éléments essentiels du droit à la protection des données à caractère personnel. L'article 8, paragraphe 2, de la Charte dispose spécifiquement que *«toute personne a le droit d'accéder aux données collectées la concernant et d'en obtenir la rectification»*. Le droit d'accès est particulièrement important puisqu'il permet aux personnes concernées d'exercer les autres droits prévus par la législation relative à la protection des données⁶. Dès lors, toute dérogation à ces droits essentiels de la personne concernée doivent faire l'objet d'un contrôle particulièrement strict.

2. 2. Dérogations relatives au traitement à des fins statistiques au titre de l'article 89 du RGPD

L'article 89, paragraphe 2, du RGPD énonce les conditions (plus spécifiques) dans lesquelles le droit de l'Union ou des États membres peut déroger à certaines dispositions du RGPD.

Premièrement, l'article 89, paragraphe 2, limite la possibilité de prévoir des dérogations à quatre articles précis du RGPD:

- l'article 15 sur le droit d'accès de la personne concernée;
- l'article 16 sur le droit de rectification;
- l'article 18 sur le droit à la limitation du traitement; et
- l'article 21 sur le droit d'opposition.

Deuxièmement, l'article 89, paragraphe 2, subordonne la possibilité de prévoir des dérogations au respect de conditions et de garanties qui sont décrites à la section 3 ci-après.

Troisièmement, l'article 89, paragraphe 2, n'autorise les dérogations que «dans la mesure où» les droits devant faire l'objet d'une dérogation «risqueraient de rendre impossible ou d'entraver sérieusement la réalisation des finalités spécifiques et où de telles dérogations sont nécessaires pour atteindre ces finalités» (soulignement ajouté). Cette disposition, qui place la barre très haut, est conforme à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, examiné à la section 2.1 ci-dessus.

2.3. Évaluation des justifications de la nécessité des dérogations proposées par le Conseil

Dans le nouvel article 12 bis, le Conseil propose une dérogation aussi large que possible dans la mesure permise par l'article 89 du RGPD. En particulier, l'article 12 bis proposé dispose que

«lorsque des données à caractère personnel sont traitées par les instituts nationaux de statistiques et/ou les autres autorités nationales dans l'intérêt public et aux fins statistiques entrant dans le champ d'application du [règlement concernant les statistiques sur les exploitations agricoles] et qu'elles sont conservées sous une forme qui permet l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire à la seule fin d'établir des statistiques de l'Union, les droits visés aux articles 15, 16, 18 et 21 du [RGPD] ne s'appliquent pas, conformément à l'article 89, paragraphe 2, du [RGPD]» (soulignement ajouté).

Afin de justifier la nécessité des dérogations, le Conseil, dans un nouveau considérant 16 bis, propose les arguments suivants:

- *«l'application de certains droits énoncés [dans le RGPD] rendrait impossible la production de statistiques de l'Union ou entraverait sérieusement la production de telles statistiques dans le respect des principes statistiques applicables» (soulignement ajouté);*
- *ces principes reposent, pour une part importante, sur «l'objectivité, la fiabilité, le rapport coût-efficacité et la qualité statistique, y compris l'actualité» (soulignement ajouté);*
- *«il serait extrêmement difficile, sur le plan technique, d'accorder en toutes circonstances l'accès aux données à caractère personnel, étant donné que les données à caractère personnel relatives à une personne concernée précise sont dissociées de l'identification de la personne concernée» (soulignement ajouté);*
- *«pour rétablir un lien entre des données et un numéro national d'identification précis, il faudrait dans la plupart des cas croiser un grand nombre de dossiers statistiques dans lesquels les données en question ont préalablement été dissociées»; il faudrait aussi «garder une trace du format initial dans lequel les enregistrements de données ont été reçus» (soulignement ajouté);*
- *«l'exercice du [droit d'opposition et du droit de limitation], particulièrement lorsqu'il est le fait d'un grand nombre de personnes concernées, ira à l'encontre de l'objectif de production de statistiques de l'Union, plus particulièrement en ce qui concerne leur représentativité et leur fiabilité» (soulignement ajouté).*

Chacun de ces arguments sera examiné ci-dessous.

Rapport coût-efficacité

Incontestablement, le fait de garantir des droits d'accès, de rectification, de limitation et d'opposition aux personnes concernées exige du responsable du traitement qu'il mette en place un certain nombre de mesures techniques et organisationnelles. Certaines de ces mesures peuvent nécessiter l'investissement de ressources humaines et financières considérables. Cette exigence n'est toutefois pas propre aux organismes de statistique.

Le fait que la mise en place de mesures techniques et organisationnelles pour garantir des droits d'accès et autres aux personnes physiques puisse exiger des ressources financières et humaines ne constitue pas, en soi, une justification valable pour déroger aux droits des personnes concernées au titre de l'article 89 du RGPD. En effet, l'article 89 n'autorise les dérogations que dans la mesure où les droits de la personne concernée risqueraient de «rendre impossible ou d'entraver sérieusement la réalisation des finalités [statistiques]». Le respect de ces normes strictes est particulièrement important pour les droits d'accès et de rectification explicitement prévus par la Charte, droits qui constituent des éléments essentiels du droit fondamental à la protection des données à caractère personnel.

Les difficultés techniques du rétablissement d'un lien entre les dossiers statistiques et de la conservation d'une trace du format initial

Afin d'apprécier la validité de cet argument, il est utile de distinguer les deux différentes phases du traitement de données statistiques:

- la phase initiale, au cours de laquelle il est encore possible, et même souhaitable, de rétablir un lien entre les données afin d'enrichir les données statistiques en reliant divers ensembles de données entre eux;
- une phase ultérieure où les données statistiques ont été élaborées et où les clés permettant de relier les divers ensembles de données peuvent être détruites.

Rétablir un lien entre les dossiers pendant la phase initiale

En général, lors de la création de statistiques au titre de la proposition de règlement concernant les statistiques intégrées sur les exploitations agricoles, la première étape consiste pour les répondants à l'enquête (par exemple des agriculteurs particuliers) à répondre à un ensemble de questions détaillées. Ces questions portent sur les points visés aux annexes 1 à 5 du projet de règlement, tels que la situation géographique d'une exploitation agricole, les coordonnées du propriétaire et du gérant de l'exploitation, la taille de la superficie utilisée pour la culture de blé, de pommes de terre, de raisins et autres produits agricoles, la superficie consacrée à l'agriculture biologique, ou encore le nombre de vaches laitières, de poulets et autres. D'autres sources de données, telles que les sources de données administratives, peuvent également être utilisées pour compléter les données (voir article 4, paragraphes 2 à 4, du projet de règlement).

Lorsqu'ils élaborent des statistiques officielles, afin de garantir le secret statistique, les instituts de statistique *«dissocient»* les données entrantes recueillies à partir d'enquêtes et d'autres sources, comme le suggère le considérant proposé 16 bis. En d'autres termes, ils pseudonymisent les données entrantes et veillent également à la mise en place d'autres mesures techniques et organisationnelles pour minimiser le risque que les personnes concernées puissent être réidentifiées. Ce processus consiste généralement à coder les données à l'aide de

clés et à s'assurer que les clés (c'est-à-dire les informations permettant d'établir un lien entre les ensembles de données et les personnes concernées) soient conservées séparément.

Une fois qu'elles ne sont plus nécessaires, les clés seront détruites. Cependant, pendant un certain délai, qui dure généralement tant que les instituts de statistique enrichissent les données d'enquêtes par des données provenant d'autres sources, les clés sont indispensables pour rétablir un lien entre les données d'enquêtes et les ensembles de données supplémentaires nécessaires à la production de statistiques officielles. Pendant ce temps, le «*rétablissement d'un lien entre les données*» s'effectue routinièrement. Très souvent, c'est précisément pour permettre cette possibilité que les clés ne sont pas détruites. S'il est possible de rétablir routinièrement un lien entre les données afin de combiner et d'enrichir les ensembles de données, il devrait également être possible de mettre en place des mesures techniques et organisationnelles permettant de garantir qu'un lien puisse également être rétabli, au cas par cas, entre les mêmes données «*dissociées*» lorsqu'une personne concernée dépose une demande d'accès, de rectification, de limitation ou d'opposition. Si le CEPD reconnaît que cela exige des efforts et un esprit innovant, il considère que, conformément au principe de protection des données dès la conception (consacré à l'article 25 du RGPD, qui en a fait une obligation légale), les organisations qui déploient d'importants efforts dans la recherche de solutions innovantes pour l'utilisation des données à caractère personnel devraient faire preuve du même esprit innovant dans la conception de nouvelles solutions novatrices pour la fourniture d'informations, d'un accès et d'un contrôle aux personnes concernées⁷.

Pour cette phase du traitement de données, le fait que la mise en place de mesures techniques et organisationnelles en vue de garantir des droits d'accès et autres aux personnes concernées puisse soulever des «*difficultés techniques*» ne constitue pas, en soi, une justification adéquate pour déroger aux droits des personnes concernées au titre de l'article 89 du RGPD.

Rétablir un lien entre les dossiers après la destruction des clés permettant le rétablissement d'un lien

Une fois qu'il n'est plus nécessaire de rétablir un lien entre les dossiers pour atteindre les finalités statistiques recherchées, les clés sont généralement détruites (il peut être souvent nécessaire également de prendre des mesures supplémentaires pour garantir le secret statistique, mais, en général, l'élimination des possibilités d'établir un lien direct entre les personnes concernées et les ensembles de données à l'aide des clés constitue une exigence minimale le plus tôt possible).

Dans certains cas, les données entrantes d'origine peuvent et doivent être détruites, et seules les données statistiques finales agrégées sont conservées. Si des techniques d'anonymisation appropriées ont été appliquées et que ces techniques permettent de s'assurer que les ensembles de données statistiques agrégés ne contiennent plus de données à caractère personnel, la question de la dérogation ne se pose pas car le RGPD ne sera plus applicable à ces ensembles de données entièrement agrégés et anonymisés.

Mais dans d'autres cas, il pourrait s'avérer nécessaire de conserver certaines données brutes à des fins statistiques (et notamment, le cas échéant, des ensembles de données complets dont les identifiants directs, tels que les noms et adresses, ont été supprimés, mais qui ne satisfont pas aux normes strictes indispensables pour l'anonymisation) pendant une période plus longue, y compris après la destruction des clés. La question de savoir si la conservation de données est appropriée et conforme au principe de la minimisation des données doit être appréciée au cas par cas et dépasse le cadre du présent avis. Cependant, dans le cas où de telles données seraient

conservées, le CEPD reconnaît les difficultés techniques liées au rétablissement d'un lien entre les dossiers.

Le CEPD considère néanmoins que l'article 11 du RGPD pourrait être pertinent dans ce cas.

Article 11 du RGPD

L'article 11, paragraphe 1, du RGPD, dispose que *«si les finalités pour lesquelles des données à caractère personnel sont traitées n'imposent pas ou n'imposent plus au responsable du traitement d'identifier une personne concernée, celui-ci n'est pas tenu de conserver, d'obtenir ou de traiter des informations supplémentaires pour identifier la personne concernée à la seule fin de respecter [le RGPD]»*.

L'article 11, paragraphe 2, dispose également que lorsque, dans les cas visés ci-dessus, *«le responsable du traitement est à même de démontrer qu'il n'est pas en mesure d'identifier la personne concernée, il en informe la personne concernée, si possible. En pareils cas, les articles 15 à 20 ne sont pas applicables, sauf lorsque la personne concernée fournit, aux fins d'exercer les droits que lui confèrent ces articles, des informations complémentaires qui permettent de l'identifier»*.

Ces dispositions pourraient contribuer à répondre à certaines des inquiétudes des instituts nationaux de statistique soulevées au cours des discussions du Conseil, sans que les dérogations visées à l'article 89 du RGPD soient nécessaires. En particulier, en vertu de l'article 11, dans les cas où le responsable du traitement est à même de démontrer qu'il n'est pas en mesure d'identifier la personne concernée (par exemple, lorsque les clés sont détruites et que d'autres mesures techniques et organisationnelles sont prises pour s'assurer que les personnes concernées ne puissent pas être identifiées, voir ci-dessus), les droits conférés aux personnes concernées par les articles 15 à 20 ne sont pas applicables. Il semblerait, dès lors, qu'il ne soit pas nécessaire de prévoir des dérogations spécifiques pour de tels cas conformément à l'article 89.

Droit à la limitation du traitement et droit d'opposition

Le projet de considérant 16 bis suggère également que l'exercice du droit à la limitation du traitement et du droit d'opposition prévus aux articles 18 et 21 du RGPD, particulièrement lorsqu'il est le fait d'un grand nombre de personnes concernées, pourrait compromettre la représentativité et la fiabilité des statistiques de l'Union.

À titre de remarque préliminaire, le CEPD tient à souligner que, loin de nuire à la fiabilité des statistiques de l'Union, l'exercice des droits d'accès et de rectification est au contraire susceptible d'y contribuer. En effet, les personnes concernées pourraient prendre connaissance d'éventuelles inexactitudes dans les données les concernant et ainsi être en mesure de les rectifier.

En ce qui concerne les droits de limitation et d'opposition, le CEPD reconnaît que, dans des circonstances particulières, si un grand nombre de personnes concernées s'opposent à tout ou partie d'une collecte de données statistiques, cela pourrait avoir un effet négatif sur la représentativité et la fiabilité des statistiques. Cet argument est parfois également soulevé dans le contexte de la recherche scientifique (par exemple, au sujet des statistiques sur les maladies rares, où le fait que quelques individus seulement retirent leur consentement ou s'opposent à un traitement peut avoir un effet significatif sur le résultat d'études scientifiques à long terme,

voire l'«entraver sérieusement»). Cependant, cela est loin d'être vrai dans tous les cas. En effet, il existe de nombreux autres cas de collectes de données statistiques où la réponse aux questions de l'enquête est entièrement facultative, où le retrait du consentement est possible, et où les instituts de statistique sont en mesure de concevoir leur collecte de façon à garantir la fiabilité et la représentativité malgré l'éventuel biais résultant de l'«autosélection» des répondants.

À cet égard, l'article 5, paragraphe 2, du projet de règlement dispose que «*les collectes de données centrales pour les années de référence 2023 et 2026 peuvent être effectuées sous la forme d'enquêtes par sondage. Dans ce cas, les États membres veillent à ce que les résultats pondérés des enquêtes soient statistiquement représentatifs des exploitations agricoles dans chaque région*». Cela semble indiquer que, dans le cadre de la collecte de données au titre du projet de règlement, la collecte de données peut également être organisée de manière à permettre aux personnes concernées de s'opposer à la collecte des données les concernant.

Toute dérogation à cet égard devrait donc être justifiée d'une manière plus précise et/ou ciblée de façon plus étroite.

Autres considérations liées au droit d'opposition et aux fondements juridiques du traitement de données

Conformément à l'article 21, paragraphe 1, du RGPD, en règle générale, le droit d'opposition n'est applicable que si le traitement repose sur l'un des deux fondements juridiques spécifiquement prévus par le RGPD:

- l'article 6, paragraphe 1, point e), qui autorise le traitement lorsqu'il est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public; et
- l'article 6, paragraphe 1, point f), qui autorise le traitement lorsqu'il est nécessaire aux fins d'«intérêts légitimes».

Cela signifie que le droit d'opposition n'est pas généralement applicable dans les cas où le fondement juridique invoqué diffère des deux fondements juridiques énumérés ci-dessus, par exemple lorsque le traitement est fondé sur le consentement de la personne concernée (article 6, paragraphe 1, point a), du RGPD) ou que le traitement est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis (article 6, paragraphe 1, point c), du RGPD).

Le CEPD relève également que l'article 6, paragraphe 1, point f), ne fournit pas de base juridique adéquate pour le traitement effectué par des autorités publiques dans l'exécution de leurs missions, et est donc dénué de pertinence pour le traitement de données par des instituts nationaux de statistique à des fins statistiques⁸.

Dans le cas de l'élaboration de statistiques officielles, lorsque les réponses aux questions de l'enquête sont volontaires, le traitement est normalement fondé sur le consentement au titre de l'article 6, point a), du RGPD. Dans les autres cas, le traitement de données à caractère personnel est généralement basé sur l'un des deux fondements juridiques suivants.

Premièrement, le traitement peut s'appuyer sur le fondement juridique de la nécessité du respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis (article 6, paragraphe 1, point c), du RGPD). En ce qui concerne ces activités de traitement, le droit d'opposition ne serait pas applicable.

Deuxièmement, les traitements qui ne découleraient pas directement d'une obligation légale explicite pourraient être fondés sur la base juridique de l'article 6, paragraphe 1, point e), étant donné que les finalités de la production de statistiques officielles peuvent être considérées comme nécessaires à l'exécution d'une mission effectuée dans l'intérêt public. Dans ce cas, toutefois, l'article 21, paragraphe 6, du RGPD exclut déjà le droit d'opposition lorsque «*le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public*». Dès lors, une dérogation supplémentaire à celle déjà prévue à l'article 21, paragraphe 6, ne paraît pas nécessaire.

À la lumière de ce qui précède, il semblerait qu'il ne soit pas nécessaire de prévoir des dérogations supplémentaires à l'article 21 du RGPD, soit parce que ce droit n'est simplement pas applicable, soit parce qu'une autre dérogation appropriée a déjà été prévue dans le RGPD.

Autres considérations relatives au droit à la limitation du traitement

En ce qui concerne le droit à la limitation du traitement, le Conseil n'a, jusqu'à présent, pas fourni d'arguments convaincants pour justifier les raisons pour lesquelles il devrait être dérogé à ce droit. En tout état de cause, le CEPD considère que si, après avoir exercé ses droits d'accès et de rectification, une personne concernée corrige des données inexactes (par exemple, si elle indique que, en raison d'une erreur typographique, les données la concernant font état de «dix mille» au lieu de «mille» vaches laitières), cela ne peut que favoriser, et non entraver, la fiabilité des statistiques agricoles européennes.

Conclusions et recommandations sur la nécessité

Eu égard à ce qui précède, le **CEPD recommande au Conseil de réévaluer la nécessité des dérogations proposées à la lumière de la norme établie à l'article 89, paragraphe 2, du RGPD, lu à la lumière de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte.** Le CEPD recommande plutôt d'évaluer dans quelle mesure **l'article 11 du RGPD pourrait contribuer à répondre aux inquiétudes légitimes des instituts nationaux de statistique.** En particulier, cela pourrait être applicable aux phases du traitement de données où les clés reliant les personnes concernées aux ensembles de données les concernant ont déjà été supprimées, et où d'autres mesures techniques et organisationnelles ont été prises pour s'assurer que les personnes concernées ne puissent plus être réidentifiées par les instituts de statistique ou par toute autre partie. Si des dérogations étaient toujours jugées nécessaires sur le fondement de preuves supplémentaires, leur portée devrait, en tout état de cause, être plus étroite que celle prévue dans la proposition actuelle.

3. RECOMMANDATIONS CONCERNANT LES DISPOSITIONS SUR LES GARANTIES PRÉVUES DANS LES AMENDEMENTS PROPOSÉS

3.1. Garanties relatives au traitement à des fins statistiques au titre de l'article 89 du RGPD

L'article 89 du RGPD prévoit des garanties et des dérogations applicables au traitement à des fins d'archivage dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques. Afin de situer nos recommandations dans leur contexte, ce chapitre comporte un bref résumé des dispositions pertinentes sur les garanties, et plus particulièrement sur le traitement à des fins statistiques uniquement. Notez que ces garanties sont applicables sans restriction, qu'une dérogation soit ou non prévue.

Exemples spécifiés dans le RGPD: minimisation, pseudonymisation et anonymisation des données

L'article 89, paragraphe 1, du RGPD instaure la règle selon laquelle le traitement à des fins statistiques sera soumis, conformément au RGPD, à des garanties appropriées pour les droits et libertés de la personne concernée. L'article 89 ne donne pas de liste exhaustive des garanties nécessaires. La liste non exhaustive des garanties visées à l'article 89 est axée sur les points suivants:

- les garanties garantissent la mise en place de mesures techniques et organisationnelles, en particulier pour assurer le respect du principe de minimisation des données;
- ces mesures peuvent comprendre la pseudonymisation;
- cependant, dans la mesure où les finalités du traitement (ou du traitement ultérieur) peuvent être atteintes sans identification des personnes concernées, le responsable du traitement doit aller au-delà de la pseudonymisation et doit veiller à ce que les personnes concernées ne soient plus identifiables.

La séparation fonctionnelle et la notion de secret statistique

Il est important de garder à l'esprit que, bien qu'elle soit souvent essentielle dans le domaine de la statistique, la pseudonymisation n'est qu'une des nombreuses mesures techniques et organisationnelles que le responsable du traitement est censé prendre en vertu de l'article 89 du RGPD.

En matière de statistiques, la plupart de ces mesures techniques et organisationnelles sont conçues pour garantir une «*séparation fonctionnelle*». Il s'agit d'une exigence découlant du principe du secret statistique⁹, mais qui est également considérée par les autorités chargées de la protection des données comme une garantie essentielle dans le cadre du traitement de données à caractère personnel à des fins statistiques¹⁰. La séparation fonctionnelle et le secret statistique obligent les organisations à mettre en place des mesures techniques et organisationnelles pour s'assurer que les données à caractère personnel traitées à des fins statistiques ne pourront pas être utilisées à des fins non statistiques. Cette obligation comprend notamment l'interdiction d'utiliser des données confidentielles utilisées en statistique pour informer de décisions ou de mesures qui auraient une incidence directe sur les personnes concernées. Par exemple, les réponses d'une personne concernée à une enquête statistique ne peuvent pas être utilisées par les autorités fiscales pour déterminer le montant de l'impôt dû par le répondant.

Bien que, dans la plupart des cas, la pseudonymisation soit une condition minimale essentielle pour garantir la séparation fonctionnelle et le secret statistique, l'éventail des mesures techniques et organisationnelles supplémentaires nécessaires est généralement beaucoup plus large¹¹.

3.2. Recommandations du CEPD sur les garanties proposées

Le projet d'article 12 bis, paragraphe 1, tel que proposé dans le cadre des discussions du Conseil prévoit les conditions suivantes pour l'application des dérogations:

- les données à caractère personnel doivent être traitées par des instituts nationaux de statistiques et/ou par d'autres autorités nationales;

- les données à caractère personnel doivent être traitées dans l'intérêt public et aux fins statistiques entrant dans le champ d'application du [règlement concernant les statistiques sur les exploitations agricoles];
- 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 seule fin d'établir des statistiques de l'Union.

L'article 12 bis, paragraphe 2, prévoit quant à lui les garanties suivantes:

- les données à caractère personnel ne sont utilisées qu'à des fins statistiques;
- les données à caractère personnel ne sont pas utilisées pour prendre des mesures ou des décisions à l'égard d'une personne concernée déterminée;
- les données à caractère personnel font l'objet d'une pseudonymisation ou d'autres mesures de garantie appropriées au sens de l'article 89, paragraphe 1, du [RGPD] (soulignement ajouté);
- les données à caractère personnel (sic) satisfont aux exigences de secret statistique prévues dans le règlement (CE) n° 223/2009.

Comme cela a été expliqué à la section 2 ci-dessus, la principale inquiétude du CEPD tient à l'absence de justification suffisante concernant les dérogations proposées aux droits des personnes concernées. Toutefois, si la nécessité de dérogations spécifiques était justifiée à un stade ultérieur, le CEPD formulerait les recommandations supplémentaires suivantes à propos de l'article 12 bis relatif aux conditions et garanties.

Recommandations du CEPD sur l'article 12 bis, paragraphe 1

Le CEPD se réjouit de la clarté de la définition et de la limitation de la finalité, ainsi que de la limitation de la période de conservation des données sous une forme qui permet l'identification.

Le CEPD souhaiterait obtenir davantage de précisions sur les «*autres autorités nationales*» et savoir quelles sont celles qui peuvent accéder aux données, pourquoi elles ont besoin d'un accès (et de dérogations) et quelles garanties elles offrent. Il relève qu'en général, les instituts de statistique des États membres sont soigneusement réglementés et ont une longue tradition de respect du principe du secret statistique. Cela n'est pas forcément toujours le cas en ce qui concerne les autres autorités nationales, qui pourraient également avoir un conflit d'intérêts ou être incitées, le cas échéant, à utiliser les données à des fins non statistiques. Si des dérogations sont applicables au traitement de données effectué par ces autorités nationales supplémentaires, il convient de s'assurer que des garanties équivalentes sont également appliquées au traitement de données à caractère personnel concerné en vertu du droit de l'Union et/ou du droit national.

Recommandations du CEPD sur l'article 12 bis, paragraphe 2

Le CEPD se félicite de la précision sans ambiguïté selon laquelle les données à caractère personnel ne sont pas utilisées pour prendre des mesures ou des décisions à l'égard d'une personne concernée déterminée et de la disposition prévoyant que les données à caractère personnel ne seront utilisées qu'à des fins statistiques.

Le CEPD se réjouit également de la référence aux garanties prévues à l'article 89, paragraphe 1, et notamment à la pseudonymisation. Toutefois, il rappelle que la pseudonymisation n'est qu'une des nombreuses mesures techniques et organisationnelles requises, et que, pour être efficace, elle doit toujours être associée à des mesures supplémentaires. Par conséquent,

l'utilisation du connecteur «ou», par exemple dans «*pseudonymisation ou d'autres garanties appropriées*», devrait être reconsidérée.

À cet effet, le CEPD recommande de remplacer le texte «*les données à caractère personnel font l'objet d'une pseudonymisation ou d'autres garanties appropriées au sens de l'article 89, paragraphe 1*» par le texte suivant (ou un texte équivalent): «*le traitement de données à caractère personnel fait l'objet d'une pseudonymisation et d'autres garanties appropriées au titre de l'article 89, paragraphe 1*».

4. CONCLUSIONS

Si les amendements proposés étaient repris dans le texte final, le projet de règlement deviendrait le premier acte législatif de l'UE à prévoir une dérogation aux droits d'accès et de rectification, ainsi qu'au droit à la limitation du traitement et au droit d'opposition au traitement de données à caractère personnel à des fins statistiques conformément à l'article 89 du RGPD. Compte tenu de la nouveauté et de l'importance de ce sujet, le CEPD se félicite et se réjouit de la consultation et des inquiétudes du Conseil concernant l'impact que cette proposition pourrait avoir sur la protection des données à caractère personnel.

- Le CEPD recommande au Conseil de réévaluer la nécessité des dérogations proposées à la lumière de la norme établie à l'article 89 du RGPD, lu à la lumière de la Charte.
- À moins que le législateur de l'UE ne soit en mesure de fournir des justifications supplémentaires quant à la nécessité de ces dérogations et d'adapter le champ d'application des dispositions d'une manière plus étroite, le CEPD recommande plutôt d'examiner dans quelle mesure l'article 11 du RGPD pourrait aider à répondre aux préoccupations légitimes des instituts nationaux de statistique. En particulier, cela pourrait être applicable aux phases du traitement de données où les clés reliant les personnes concernées aux ensembles de données les concernant ont déjà été supprimées, et où d'autres mesures techniques et organisationnelles ont été prises pour s'assurer que les personnes concernées ne puissent plus être réidentifiées par les instituts de statistique ou par toute autre partie.

Si la nécessité de dérogations spécifiques était justifiée à un stade ultérieur, le CEPD formulerait les recommandations supplémentaires suivantes concernant l'article 12 bis relatif aux conditions et garanties.

- Le CEPD se réjouit de la précision selon laquelle les données à caractère personnel ne sont pas utilisées pour prendre des mesures ou des décisions à l'égard d'une personne concernée précise.
- Le CEPD se félicite également de la disposition prévoyant que les données à caractère personnel ne seront utilisées qu'à des fins statistiques.
- Le CEPD recommande que le texte soit corrigé de façon à disposer clairement que le traitement de données à caractère personnel fait l'objet d'une pseudonymisation et (plutôt que ou) d'autres garanties appropriées au titre de l'article 89, paragraphe 1.

Bruxelles,

Giovanni BUTTARELLI

Contrôleur européen de la protection des données

Notes

¹ JO L 281 du 23.11.1995, p. 31.

² JO L 119 du 4.5.2016, p. 1.

³ JO L 8 du 12.1.2001, p. 1.

⁴ COM/2016/0786 final - 2016/0389 (COD).

⁵ Voir la note de la présidence aux délégations sur le «considérant 16 bis et l'article 12 bis du texte de la présidence (protection des données)» (n° de réf. 12351/17) en date du 21 septembre 2017, Bruxelles. Ce document est également accessible au public dans le registre du Conseil à l'adresse suivante: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12351-2017-INIT/en/pdf>.

⁶ Voir l'arrêt du 7 mai 2009 de la Cour de justice, College van burgemeester en wethouders van Rotterdam/M.E.E. Rijkeboer, C-553/07, points 49 à 54.

⁷ Voir notamment l'Avis du CEPD 7/2015 intitulé «Relever les défis des données massives: Un appel à la transparence, au contrôle par l'utilisateur, à la protection des données dès la conception et à la reddition de comptes, section 3.3 *«De nouvelles manières innovantes de fournir des informations, un accès et un contrôle aux personnes concernées»*, page 14.

⁸ Voir l'article 6, paragraphe 1, du RGPD, dernière phrase après l'article 6, paragraphe 1, point f).

⁹ Voir l'article 2, point e), du règlement (CE) n° 223/2009 relatif aux statistiques européennes, qui définit le secret statistique comme «[la protection] des données confidentielles relatives à des unités statistiques individuelles qui sont obtenues directement à des fins statistiques *ou indirectement à partir de sources administratives ou autres, et cela implique que l'utilisation à des fins non statistiques des données obtenues et la divulgation illicite de ces dernières soient interdites*» (soulignement ajouté).

Voir également l'article 20, paragraphes 1 et 2, dudit règlement, qui dispose que «les données confidentielles obtenues exclusivement pour la production de statistiques européennes sont utilisées par les [instituts nationaux de statistique] et autres autorités nationales ainsi que par la Commission (Eurostat) exclusivement à des fins statistiques, à moins que l'unité statistique n'ait sans équivoque donné son consentement à leur utilisation à d'autres fins». En outre, voir l'article 338 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne («TFUE»), qui dispose que «l'établissement des statistiques [de l'Union] se fait dans le respect de l'impartialité, de la fiabilité, de l'objectivité, de l'indépendance scientifique, de l'efficacité au regard du coût et de la confidentialité des informations statistiques» (soulignement ajouté).

¹⁰ Voir la section 3.2.3, «*Traitement ultérieur à des fins historiques, statistiques ou scientifiques*», pages 28 à 33, de l'Avis 03/2013 du Groupe de travail «Article 29» sur la limitation des finalités, adopté le 2 avril 2013 (WP203).

¹¹ Voir la section 3.2.3, pages 28 à 33 de l'Avis 3/2013 du WP29 précité.