

Observations formelles du CEPD sur la proposition de règlement relatif à l'initiative citoyenne européenne

Contexte

Le 13 septembre 2017, la Commission européenne a présenté une proposition de règlement relatif à l'initiative citoyenne européenne¹ (ci-après la «proposition ICE»).

L'initiative citoyenne européenne (ci-après l'«ICE») est un instrument de démocratie participative prévu par le traité sur l'Union européenne², qui permet à des citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins, ressortissants d'un nombre significatif d'États membres, d'inviter la Commission à soumettre une proposition de législation sur des questions pour lesquelles l'Union européenne est compétente pour légiférer.

Le règlement (UE) n° 211/2011³ définit les règles et les procédures de l'ICE et est complété par le règlement d'exécution (UE) n° 1179/2011 de la Commission⁴, qui établit des spécifications techniques pour les systèmes de collecte en ligne. À l'époque, le CEPD avait publié un avis⁵ sur la proposition de règlement (UE) n° 211/2011. Il avait également fourni des observations informelles sur le règlement d'exécution (UE) n° 1179/2011 de la Commission.

La Commission a réalisé une analyse de la mise en œuvre du règlement (UE) n° 211/2011 plusieurs années après son entrée en vigueur. Elle a notamment lancé une série d'études sur la mise en œuvre de l'ICE. En se fondant sur les résultats de ces analyses, la Commission a considéré qu'il était possible d'améliorer le fonctionnement de l'ICE et que le règlement (UE) n° 211/2011 devait être révisé. Ainsi, la proposition ICE présente une série de modifications visant à améliorer le fonctionnement de l'ICE.

Objet et portée des présentes observations

L'une des missions du CEPD consiste à conseiller les services de la Commission lors de la rédaction de nouvelles propositions législatives ayant des effets sur la protection des données. Le CEPD se réjouit d'avoir déjà été consulté de manière informelle au sujet de la proposition ICE.

Les observations du CEPD, présentées ci-dessous, se limitent aux dispositions particulièrement pertinentes de la proposition ICE en matière de protection des données.

Le CEPD salue tout d'abord l'attention accordée, dans la proposition, à la protection des données, ainsi que les références aux instruments juridiques de protection des données applicables aux considérants 26 et 28, à savoir le règlement (UE) 2016/679⁶ (ci-après le «RGPD») pour le traitement des données à caractère personnel effectué par les organisateurs et les autorités des États membres dans le cadre de l'ICE et le règlement (CE) n° 45/2001⁷ pour le traitement des données à caractère personnel effectué par la Commission. Par ailleurs, le CEPD apprécie la référence à ces observations qui sera incluse au considérant 34.

Observations

1. Responsabilité conjointe du traitement pour le système central de collecte en ligne

Dans la législation relative à la protection des données, le terme «responsable du traitement» désigne l'entité qui définit les finalités et les moyens du traitement de données à caractère personnel⁸. Lorsque les finalités et les moyens du traitement sont fixés par la législation, celle-ci peut également désigner le responsable du traitement ou déterminer les critères régissant sa désignation. L'article 18, paragraphe 1, de la proposition ICE dispose que le représentant du groupe d'organisateur d'une ICE est le responsable du traitement ou, lorsque les organisateurs décident de créer une entité juridique aux fins de la gestion de l'initiative (article 5, paragraphe 7), cette entité juridique est responsable du traitement.

En outre, l'article 10 de la proposition ICE prévoit qu'aux fins de la collecte en ligne des déclarations de soutien, la Commission doit mettre en place et exploiter un système central pour la collecte en ligne. Si les organisateurs d'une ICE optent pour ce système et non pour un système particulier de collecte en ligne, la proposition ICE ne précise pas davantage les rôles et responsabilités des parties concernées, à savoir les organisateurs et la Commission. Le rôle de la Commission en tant que responsable du traitement ou en tant que sous-traitant n'est pas défini dans la proposition ICE.

Sur la base des informations dont il dispose, le CEPD estime que le rôle de la Commission semble dépasser celui d'un simple sous-traitant pour ce qui est de la mise en place et de l'exploitation du système central de collecte en ligne et qu'en pareils cas, la notion de «responsable conjoint du traitement» serait plus adaptée pour décrire son rôle.

Pour étayer cette conclusion, le CEPD tient notamment compte de l'avis 1/2010⁹ du groupe de travail «Article 29» sur la protection des données sur les notions de «responsable du traitement» et de «sous-traitant». L'avis 1/2010 indique que la notion de responsable du traitement est une notion fonctionnelle visant à attribuer les responsabilités aux personnes qui exercent une influence de fait, et s'appuie donc sur une analyse factuelle plutôt que formelle. L'avis 1/2010¹⁰ précise en outre qu'en cas de doute, des éléments tels que le degré de contrôle réel exercé par une partie, l'image donnée aux personnes concernées et les attentes raisonnables que cette visibilité peut susciter chez ces dernières doivent être pris en considération. Dans la mesure où les données seraient stockées sur les serveurs mis à disposition par la Commission (article 10, paragraphe 1, de la proposition ICE) et compte tenu des informations disponibles, les organisateurs ne semblent exercer qu'une influence minimale, voire inexistante, sur la conception, la mise en place et l'exploitation du système central de collecte en ligne.

Même si la proposition définit les finalités (et, dans une certaine mesure, les moyens) du système central de collecte en ligne, le responsable du traitement des données répondra de la mise en application adéquate des mesures techniques et organisationnelles pour veiller à ce que le traitement soit effectué dans le respect des règles relatives à la protection des données, et doit être en mesure de prouver qu'elles sont effectivement respectées (en produisant des éléments de preuve attestant que la sécurité de l'information est correctement gérée, par exemple). Par conséquent, compte tenu de ce qui précède, le rôle de la Commission semble effectivement être celui d'un responsable conjoint du traitement pour le système central de collecte en ligne.

L'absence de répartition claire des rôles dans la proposition ICE pourrait conduire à une situation dans laquelle le représentant d'un groupe d'organisateur d'une ICE risquerait d'être tenu responsable (en tant que responsable du traitement) de questions qui ne relèvent pas de ses compétences (à savoir l'exploitation du système central de collecte en ligne). Une telle situation serait par ailleurs contraire au principal objectif stratégique consistant à rendre l'ICE plus accessible, moins lourde et plus facile à utiliser pour ses organisateurs.

En outre, le CEPD prend note de l'étude lancée par la Commission européenne sur les systèmes de collecte en ligne et les spécifications techniques¹¹, selon laquelle la Commission serait le responsable du traitement des données pour les déclarations de soutien collectées au moyen du système central de collecte en ligne.

Au vu de toutes les considérations qui précèdent, **le CEPD recommande l'introduction d'une description plus précise de la répartition des rôles et des responsabilités entre la Commission et les organisateurs en envisageant, le cas échéant, leur désignation au titre de responsables conjoints du traitement.**

2. Traitement portant sur des catégories particulières de données à caractère personnel

À la lumière du premier considérant de la proposition ICE, lequel définit l'ICE comme un *«instrument de démocratie participative qui donne aux citoyens de l'Union la possibilité de s'adresser directement à la Commission pour lui présenter une demande l'invitant à soumettre une proposition d'acte juridique de l'Union»*, le CEPD estime que la signature d'une déclaration de soutien d'une initiative déterminée peut souvent être considérée comme une expression d'opinions politiques. Les données à caractère personnel susceptibles de révéler les opinions politiques sont considérées comme une catégorie particulière de données à caractère personnel au titre de l'article 9, paragraphe 1, du RGPD.

Dès lors, le CEPD rappelle qu'en vertu du RGPD, le traitement à grande échelle de catégories particulières de données à caractère personnel peut entraîner une série d'obligations pour le responsable du traitement, telles que la réalisation d'une analyse d'impact relative à la protection des données¹² et la désignation d'un délégué à la protection des données¹³. Il incombera alors à l'initiative, qui, par défaut, est active dans plus d'un État membre, d'appliquer ces deux exigences.

De plus, à l'instar du règlement (UE) n° 211/2011 (article 8, paragraphe 2) en vigueur, la proposition ICE prévoit une obligation pour les États membres de vérifier les déclarations de soutien *«sur la base de contrôles appropriés, qui peuvent reposer sur des sondages aléatoires, conformément à la législation et aux pratiques nationales»* (article 12, paragraphe 4). Le CEPD estime que les opinions politiques des signataires pourraient constituer les données les plus exposées au cours du processus de vérification. Dès lors, **le CEPD suggère d'inclure dans la proposition ICE une disposition selon laquelle le processus de vérification doit, dans la mesure du possible, reposer sur des sondages aléatoires, conformément à la législation nationale, et recommande l'interdiction de la vérification ciblée des signataires.**

3. Exigences techniques et de sécurité

Les articles 10 et 11 de la proposition ICE incluent les dispositions concernant respectivement les systèmes centraux de collecte en ligne et les systèmes particuliers de collecte en ligne. Les exigences techniques et de sécurité applicables aux systèmes particuliers de collecte en ligne sont définies à l'article 11, paragraphe 4. L'article 10 n'inclut toutefois pas de disposition similaire applicable aux systèmes centraux de collecte en ligne prévus par la Commission. **Le CEPD recommande d'inclure un nouveau paragraphe à l'article 10 qui fixe les exigences relatives aux deux types de systèmes de collecte en ligne, ou de faire de l'article 11, paragraphe 4, une disposition distincte applicable aux deux types de systèmes de collecte en ligne.**

L'article 9, paragraphe 5, de la proposition ICE attribue aux organisateurs d'une ICE la responsabilité de la collecte des déclarations de soutien sur papier. Conformément à l'article 12, paragraphe 2, les organisateurs présentent séparément aux autorités compétentes les déclarations de soutien collectées en ligne et les déclarations de soutien collectées sur papier. Le CEPD s'inquiète du manque d'exigences en matière de sécurité en ce qui concerne le stockage, le traitement et le transfert des déclarations de soutien sur papier et **recommande de modifier l'article 9, paragraphe 5, afin qu'il inclue les exigences relatives aux mesures de sécurité applicables au traitement des données à caractère personnel sur papier.**

L'article 10, paragraphe 3, donne la possibilité aux organisateurs de télécharger dans le système central de collecte en ligne les déclarations de soutien collectées sur papier, mais la proposition ICE ne décrit pas la manière dont les déclarations sur papier téléchargées devraient être gérées par la suite (le délai de conservation des versions papier, par exemple). **Le CEPD recommande l'introduction d'une description de la procédure à suivre tant pour les ICE ayant abouti que pour les ICE infructueuses.**

Le CEPD salue l'exigence figurant à l'article 11, paragraphe 4, point a), selon laquelle seules des personnes physiques peuvent signer une déclaration de soutien. Toutefois, compte tenu de la sensibilité des données traitées ainsi que du nombre croissant et de la sophistication des réseaux zombies, **le CEPD recommande d'inclure à l'article 11 une exigence précise visant à protéger les systèmes de collecte en ligne contre les présentations de déclarations de soutien automatisées.**

L'article 12, paragraphe 2, de la proposition ICE impose au groupe d'organisateur d'une ICE l'obligation de présenter les déclarations de soutien aux autorités compétentes des États membres. Pour satisfaire à cette obligation, la version actuelle du manuel de l'utilisateur¹⁴ pour les systèmes de collecte en ligne prévus par la Commission européenne permet aux organisateurs de se procurer une copie électronique de toutes les déclarations de soutien stockées dans les systèmes de collecte en ligne. Concernant le futur système central de collecte en ligne, les données issues des déclarations de soutien pourraient être directement envoyées aux autorités nationales compétentes des États membres depuis les serveurs de la Commission européenne au moyen d'Open e-TrustEx, une plate-forme afférente au service de partage de fichiers de l'Union européenne. **Le CEPD recommande qu'en vertu des principes de protection de la vie privée dès la conception et de protection de la vie privée par défaut, les déclarations de soutien destinées à être stockées sur les serveurs de la Commission européenne ne soient pas transmises aux organisateurs, mais uniquement aux autorités nationales compétentes aux fins du processus de vérification défini à l'article 12 de la proposition ICE.**

L'éventuelle coexistence de déclarations de soutien sur papier et numériques alourdit la charge des responsables du traitement et des sous-traitants s'ils doivent satisfaire à l'obligation de vérifier la présence de déclarations de soutien signées par le même citoyen pour une ICE donnée, ou s'ils veulent se conformer à l'obligation de répondre en temps opportun aux demandes des personnes concernées tendant à exercer leurs droits. **Le CEPD suggère d'envisager la numérisation de toutes les déclarations de soutien sur papier afin d'aider les personnes concernées à exercer leurs droits.**

Bruxelles, le 19 décembre 2017

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI

¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'initiative citoyenne européenne, COM(2017) 482 final.

² TUE, article 11.

³ Règlement (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative européenne, JO L 65 du 11.3.2011, p. 1.

⁴ Règlement d'exécution (UE) n° 1179/2011 de la Commission du 17 novembre 2011 établissant des spécifications techniques pour les systèmes de collecte en ligne conformément au règlement (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'initiative citoyenne, JO L 301 du 18.11.2011, p. 3.

⁵ Avis du CEPD du 21 avril 2010 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'initiative citoyenne, disponible au lien suivant: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/10-04-21_citizens_initiative_fr.pdf

⁶ Règlement (UE) 2016/679 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 (règlement général sur la protection des données), JO L 119 du 4.5.2016, p. 1 (ci-après le «RGPD»).

⁷ 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, JO L 8 du 12.1.2001, p. 1.

⁸ Article 2, point d), de la directive 95/46/CE; article 4, paragraphe 7, du RGPD; article 2, point d), du règlement (CE) n° 45/2001.

⁹ Avis 1/2010 du 16 février 2010 sur les notions de «responsable du traitement» et de «sous-traitant», WP 169, p. 11.

¹⁰ Avis 1/2010 du 16 février 2010 sur les notions de «responsable du traitement» et de «sous-traitant», WP 169, p. 12.

¹¹ Étude sur les systèmes de collecte en ligne et les spécifications techniques conformément au règlement (UE) n° 211/2011 et au règlement d'exécution (UE) n° 1179/2011 de la Commission, rapport final de septembre 2017, p. 60.

¹² Article 35 du RGPD.

¹³ Article 37 du RGPD.

¹⁴ Logiciel de collecte en ligne des initiatives citoyennes européennes – Manuel de l'utilisateur, p. 38 et 39, disponible à l'adresse suivante: https://joinup.ec.europa.eu/rdf_entity/http_e_f_fdata_ceuropa_ceu_fw21_f11702d04_bc206_b4bb2_b95cd_b52679d51861f