

Observations formelles du CEPD sur le projet de règlement d'exécution (UE) de la Commission portant modalités d'application du règlement (UE) [RHZ] du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les organismes payeurs et autres entités, la gestion financière, l'apurement des comptes, les règles relatives aux contrôles, les garanties et la transparence

1. Introduction et contexte

- Le 1^{er} juin 2018, la Commission européenne a adopté une proposition¹ de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (UE) n° 1306/2013 (ci-après la «proposition de règlement»).
- Conformément à la proposition de règlement, la Commission européenne devrait être habilitée à adopter des actes délégués et des actes d'exécution.
- Le CEPD n'a pas été consulté au sujet de la proposition de règlement.
- Le 12 novembre 2021, la Commission européenne a consulté le CEPD sur un projet d'acte délégué et un projet d'acte d'exécution, au titre de la proposition de règlement susmentionnée; il s'agit, d'une part, du projet de règlement délégué (UE) de la Commission complétant le règlement (horizontal) du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les organismes payeurs et autres entités, la gestion financière, l'apurement des comptes, les garanties et l'utilisation de l'euro, et, d'autre part, du projet de règlement d'exécution (UE) portant modalités d'application du règlement (UE) [RHZ] du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les organismes payeurs et autres entités, la gestion financière, l'apurement des comptes, les règles relatives aux contrôles, les garanties et la transparence (ci-après le «projet de règlement d'exécution»).
- Ces actes font partie d'un ensemble d'actes législatifs urgents dans le cadre de la nouvelle politique agricole commune (PAC), qui constitue le fondement des plans stratégiques des États membres relevant de la PAC. La date limite d'adoption des actes législatifs a été fixée au 31 décembre 2021, afin que les États membres puissent présenter leurs plans stratégiques relevant de la PAC à partir du 1^{er} janvier 2022.
- En ce qui concerne le projet de règlement délégué (UE), le CEPD a répondu à la consultation par lettre du 6 décembre 2021. Les présentes observations sont fournies en réponse à la consultation législative de la Commission concernant le projet de règlement d'exécution et conformément à l'article 42, paragraphe 1, du règlement (UE) 2018/1725 (le

¹ COM/2018/393 final - 2018/0217 (COD).

«RPDUE»)². Nous avons limité les observations présentées ci-dessous aux dispositions du projet de règlement d'exécution qui sont pertinentes en matière de protection des données.

- Par ailleurs, la nature juridique d'un acte d'exécution impose de prendre aussi en considération la proposition de règlement dans l'analyse, dès lors qu'il est pertinent d'apprécier les dispositions du projet de règlement d'exécution et de déterminer dans quelle mesure des éléments déjà prévus (et justifiés) dans l'acte de base peuvent constituer une ingérence dans les droits fondamentaux au respect de la vie privée et à la protection des données.
- Les présentes observations formelles n'excluent pas que le CEPD puisse formuler ultérieurement des observations supplémentaires, en particulier si d'autres problèmes sont décelés ou si de nouvelles informations deviennent disponibles, par exemple à la suite de l'adoption d'autres actes d'exécution ou actes délégués connexes, au titre de la proposition de règlement. En outre, ces observations formelles sont sans préjudice de toute action future que le CEPD pourrait entreprendre dans l'exercice des pouvoirs que lui confère l'article 58 du règlement (UE) 2018/1725.

2. Observations

2.1. Observations générales

- Le CEPD apprécie les efforts déployés par la Commission pour indiquer dans la consultation les passages de l'acte juridique susceptibles d'avoir une incidence sur la protection des droits et libertés des personnes à l'égard du traitement de données à caractère personnel. Le CEPD approuve ce qui a été indiqué et, partant, concentrera ses observations sur les articles 58 et suivants du projet de règlement d'exécution, qui concernent la transparence et la publication des données à caractère personnel des bénéficiaires.
- Si des cas urgents devaient se présenter à l'avenir, le CEPD suggère à la Commission de se prévaloir de la possibilité de procéder à une consultation informelle préalable, afin de tenir compte des contraintes de temps spécifiques.
- Le CEPD relève que, si la structure des dispositions sur la transparence contenues aux articles 58 et suivants du projet de règlement d'exécution diffère de celle de l'ancien

² Règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données, et abrogeant le règlement (CE) n° 45/2001 et la décision n° 1247/2002/CE (JO L 295 du 21.11.2018).

règlement d'exécution (UE) n° 908/2014 de la Commission³, les dispositions relatives à la publication des données à caractère personnel des bénéficiaires qui sont des personnes physiques, c'est-à-dire celles qui portent atteinte au droit fondamental au respect de la vie privée et à la protection des données, restent quasiment inchangées. Dans le même temps, certains éléments spécifiques de l'acte de base (c'est-à-dire de la proposition de règlement) ont été modifiés, ce qui influe sur les options de mise à exécution dont dispose la Commission. Ce problème est traité aux points 2.2 et 2.3 ci-après.

- Le CEPD rappelle que, à la suite de l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire Schecke⁴, la Commission a consenti des efforts notables pour trouver un équilibre viable entre la transparence souhaitée et les droits des personnes physiques concernées au respect de la vie privée et à la protection des données, lesquels ont permis d'aboutir à la solution énoncée dans le règlement (UE) n° 1306/2013⁵. En particulier, la Commission a consulté les parties prenantes, pris en considération les diverses options suggérées par la Cour dans son arrêt et documenté, dans le préambule, le processus de mise en balance. Dans le même ordre d'idées, l'avis du CEPD⁶ sur la proposition qui a ensuite donné lieu au règlement (UE) n° 1306/2013 traitait, dans une large mesure, de la justification fournie dans les considérants.
- Le CEPD regrette que la proposition de règlement n'explique que dans une moindre mesure l'exercice de mise en balance auquel il a été procédé et ses résultats. Certains éléments de cette mise en balance indiqués dans le préambule du règlement de 2012 ne figurent plus dans la proposition de règlement. À titre d'exemple, il n'y a aucun équivalent au considérant 80 du règlement (UE) n° 1306/2013, relatif à la nécessité d'examiner d'autres moyens, ou aux considérants 82 et 83 qui prévoient de préserver un juste équilibre en introduisant un seuil pour la publication des noms. Dans ce contexte, le CEPD souhaite rappeler que la Cour a examiné, par le passé, des éléments de preuve attestant que le législateur a pris en considération des solutions alternatives moins intrusives, lors de l'adoption des actes juridiques⁷. En particulier, la Cour a rejeté l'argument selon lequel la finalité de la divulgation de données à caractère personnel au public serait d'une

³ Règlement d'exécution (UE) n° 908/2014 de la Commission du 6 août 2014 portant modalités d'application du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les organismes payeurs et autres entités, la gestion financière, l'apurement des comptes, les règles relatives aux contrôles, les garanties et la transparence (JO L 255 du 28.8.2014, p. 59–124).

⁴ Affaires jointes C-92/09 et C-93/09 Volker und Markus Schecke GbR (C-92/09) et Harmut Eifert (C-93/09)/Land Hessen, ECLI:EU:C:2010:662.

⁵ Règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1200/2005 et n° 485/2008 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 549–607).

⁶ Avis du 9 octobre 2012 sur la modification de la proposition de la Commission COM(2011) 628 final/2 de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune, https://edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/opinions/financing-management-and-monitoring-common_en.

⁷ Voir l'arrêt dans l'affaire Schecke, points 77 et 81.

importance telle que l'objectif de transparence aurait automatiquement prééminence sur le droit à la protection des données⁸. Dès lors, le CEPD est d'avis que, près de dix ans après le précédent exercice de mise en balance, la Commission aurait dû examiner si les hypothèses de 2012 étaient toujours valables en 2021 et si la solution trouvée en 2012 pour garantir un juste équilibre à l'époque reste ou non appropriée de nos jours, en veillant à documenter cet examen.

⁸ Voir l'arrêt dans l'affaire Schecke, point 85.

2.2. Observations spécifiques sur le seuil

- Le CEPD prend note du fait que la Commission a, tout comme dans le précédent règlement (UE) n° 1306/2013 et dans son règlement d'exécution (UE) n° 908/2014, effectué une «pondération équilibrée entre l'intérêt de l'Union à garantir la transparence de ses actions et une utilisation optimale des fonds publics, d'une part, et l'atteinte au droit des bénéficiaires concernés au respect de leur vie privée, en général, et à la protection de leurs données à caractère personnel, en particulier, d'autre part»⁹, en prévoyant, à l'article 96, paragraphe 4, de la proposition de règlement (répété à l'article 59, paragraphe 1, du règlement d'exécution), une exemption de publication des noms des bénéficiaires dont le montant de l'aide perçue en un an est égal ou inférieur à 1 250 EUR. Le CEPD ne voit pas clairement comment le juste équilibre requis a pu être atteint dès lors que le même seuil de 1 250 EUR a été maintenu. Il estime que la Commission aurait dû examiner si ce montant devait être ajusté en fonction de l'inflation, si la structure des bénéficiaires était encore comparable à celle de 2012 et si ce seuil produisait toujours les mêmes effets que ceux prévus en 2012. Le CEPD recommande de documenter les considérations qui ont conduit à maintenir le seuil dans les considérants de la proposition de règlement ou, à défaut, dans les considérants du projet de règlement d'exécution (qui reflète la proposition de règlement à cet égard).
- Par ailleurs, le CEPD relève que la Commission n'a pas opté pour une solution alternative à la fixation d'un seuil relatif au montant de l'aide perçue. La Cour avait estimé qu'une distinction en fonction de la durée, de la fréquence ou du type de l'aide perçue pourrait aussi être opérée. Le CEPD recommande de documenter et d'expliquer, dans les considérants, pourquoi aucune autre approche n'a été jugée appropriée.

2.3. Observations relatives à l'utilisation d'un code pour identifier les bénéficiaires d'une aide inférieure au seuil

- À l'instar du règlement (UE) n° 1306/2013, le projet de règlement d'exécution n'exempte pas totalement de la publication de leurs données à caractère personnel les bénéficiaires se situant en dessous du seuil. Au lieu de cela, le nouvel article 59, paragraphe 1, dispose que, lorsque le montant de l'aide perçue au cours d'une année par un bénéficiaire est égal ou inférieur à 1 250 EUR, ce bénéficiaire sera identifié par un code.

2.3.1. Sur la nature juridique d'un code pour identifier des personnes physiques

- Le CEPD rappelle que la définition des données à caractère personnel n'exige pas l'utilisation des noms en tant qu'identifiants. Toute information de nature à identifier une personne physique peut transformer un ensemble de données normalement anonymes en un ensemble de données à *caractère personnel*. L'article 4, paragraphe 1,

⁹ Voir l'arrêt dans l'affaire *Schecke*, point 77.

du RGPD¹⁰ définit une personne physique identifiable comme une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale. L'utilisation d'un code ou d'un pseudonyme au lieu de noms ne génère pas des données anonymes tant que le lien entre le code et le bénéficiaire n'est pas totalement supprimé. Il découle du libellé de l'article 59, paragraphe 1, du projet de règlement d'exécution que le code sert pour l'identification du bénéficiaire.

- Par conséquent, s'il est vrai que le remplacement d'identifiants classiques, tels que des noms, par un code (également connu sous le nom de pseudonymisation) permet de réduire la gravité de l'ingérence inhérente à la publication des données à caractère personnel, l'ensemble de données comporte toujours les données d'une personne identifiable, du point de vue du responsable du traitement des données. Aux termes de l'article 59, paragraphe 1, du projet de règlement d'exécution, l'identification du bénéficiaire constitue même la finalité du code. Il s'ensuit que les informations relatives aux bénéficiaires dont le montant de l'aide est inférieur au seuil demeurent des données à caractère personnel. Leur traitement requiert une base juridique et le fait que les données ne soient pas anonymisées devra être pris en considération dans l'exercice de mise en balance.
- Le CEPD rappelle que tous les éléments essentiels d'une ingérence dans les droits fondamentaux au respect de la vie privée et à la protection des données doivent être régis par un acte juridique, tel que la proposition de règlement ou le règlement (UE) 2021/1060. Un acte d'exécution ne suffit pas, à lui seul, pour introduire de nouvelles finalités de traitement.

2.3.2. Sur le fondement juridique requis pour remplacer les noms par un code

- Le CEPD relève que l'article 59, paragraphe 1, du projet d'acte d'exécution ne constitue pas une simple répétition de la proposition de règlement; de plus, cette dernière ne semble pas reprendre la disposition énoncée à l'article 112 du règlement (UE) n° 1306/2013, qui autorise les États membres à créer un code.
- L'article 59, paragraphe 1, du projet d'acte d'exécution ne peut pas justifier l'introduction d'une nouvelle opération de traitement qui a pour effet de modifier des données normalement anonymes (après la suppression des noms à laquelle il est

¹⁰ 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 (règlement général sur la protection des données) (JO L 119 du 4.5.2016, p. 1–88).

procédé avant la publication) en données à caractère personnel (en remplaçant les noms par un autre identifiant). Le CEPD est d'avis que la base juridique sur laquelle repose ce type d'ingérence dans le droit fondamental au respect de la vie privée doit se trouver dans un acte législatif, et non dans un acte d'exécution.

- Par conséquent, le CEPD estime que, dans la mesure où la première phrase de l'article 59, paragraphe 1, du projet de règlement d'exécution a une signification déontologique, autrement dit, dans la mesure où elle vise à *prescrire* l'attribution d'un code à des ensembles de données inférieurs au seuil, cette disposition est dépourvue de base juridique adéquate dans l'acte de base. Le CEPD relève qu'il n'existe, dans ce contexte, aucune autre disposition, en particulier dans la proposition de règlement, qui prévoit l'attribution de ce code. Le considérant 41 du projet de règlement d'exécution ne fournit pas davantage de précisions, puisqu'il se limite à indiquer «[...] que les États membres ne publient pas les noms des bénéficiaires dont le montant de l'aide perçue est égal ou inférieur à 1 250 EUR. Pour fournir des informations sur l'opération concernée, l'État membre doit utiliser un code, au lieu des noms». Étant donné que le mécanisme d'attribution d'un code (en lieu et place de l'identité civile) aux fins de la publication n'est pas prévu dans la proposition de règlement, le CEPD considère que celui-ci ne peut pas être introduit au stade du projet de règlement d'exécution sans que la proposition de règlement soit modifiée à cet égard.
- Dans le même temps, le CEPD note que la proposition de règlement ne régit plus les catégories de données devant être publiées en tant que telles. Au lieu de cela, elle renvoie à l'article 49 du règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 (communément désigné sous le nom de «règlement portant dispositions communes»)¹¹. De l'avis du CEPD, l'article 49, paragraphe 3, du règlement (UE) 2021/1060 prévoit l'attribution d'un code unique pour toutes les *opérations*. En vertu de l'article 96, paragraphe 3, de la proposition de règlement, on entend par «opération», aux fins dudit article, une mesure ou une intervention. Tous les ensembles de données, qu'ils concernent des bénéficiaires en dessous ou non du seuil, porteraient un tel code. Toutefois, il n'est pas prévu qu'un code remplace, sous certaines conditions, le prénom et le nom. En l'état actuel des choses, le texte normatif de l'article 59, paragraphe 1, du projet de règlement d'exécution n'est pas conforme au règlement portant dispositions communes, pas plus que le considérant 41 dudit projet de règlement d'exécution, aux termes duquel l'État membre devrait, *au lieu* de publier les noms des bénéficiaires qui perçoivent un montant égal ou inférieur à

¹¹ Règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «Asile, migration et intégration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas (JO L 231 du 30.6.2021, p. 159–706).

1 250 EUR, «utiliser un code» «pour fournir des informations sur l'opération concernée».

- Le CEPD est d'avis, dès lors, que la disposition contenue à l'article 59, paragraphe 1, du projet de règlement d'exécution ne semble pas conforme à la proposition de règlement et au règlement portant dispositions communes.
- Le CEPD recommande de clarifier le libellé de l'article 59, paragraphe 1, du règlement d'exécution ainsi que le considérant correspondant, à la lumière des observations ci-dessus. En particulier, il devrait être clairement indiqué que le projet de règlement d'exécution ne vise pas à introduire un nouveau type de traitement des données à caractère personnel (tel que la publication de données à caractère personnel pseudonymisées concernant des bénéficiaires n'atteignant pas le seuil), ni une nouvelle finalité pour un traitement déjà existant [tel que la création d'un code, conformément à l'article 49, paragraphe 3, du règlement (UE) 2021/1060]. Il importe, en outre, que les considérants précisent clairement que le projet de règlement d'exécution entend simplement répéter l'article 49, paragraphe 3, du règlement (UE) 2021/1060 à cet égard.

2.3.3.Observations relatives à la pseudonymisation et à la mise en balance

- Par ailleurs, le CEPD rappelle que si, dans son arrêt dans l'affaire Schecke, la Cour a traité de la publication du prénom et du nom des personnes physiques, ses considérations sur la mise en balance entre la transparence et la protection des données ne prévoyaient pas la possibilité de remplacer des données à caractère personnel très intrusives, comme le prénom et le nom, par des données à caractère personnel moins intrusives, telles qu'un code. Le CEPD rappelle qu'il a proposé, dans le cas des petites communautés — dans lesquelles les destinataires de ces données pseudonymisées pourraient aussi être en mesure d'identifier les bénéficiaires respectifs —, d'agréger les bénéficiaires de faibles montants et de publier uniquement les données agrégées¹². Les colégislateurs ont choisi une voie différente en 2013, en ce sens qu'ils n'ont pas prévu une agrégation des données mais ont opté pour l'agrégation des communautés, résolvant ainsi le problème lié à l'identification possible d'un bénéficiaire par les destinataires, mais sans anonymiser les données elles-mêmes. La législation actuelle va dans le même sens. Le CEPD recommande d'expliquer dans un considérant pourquoi l'agrégation/l'anonymisation des bénéficiaires de faibles montants n'était pas possible.

¹² Avis du 9 octobre 2012 sur la modification de la proposition de la Commission COM(2011)628 final/2 de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune, https://edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/opinions/financing-management-and-monitoring-common_en, point 14.

2.4. Conclusion des observations

- Le CEPD recommande de fournir des explications plus solides en ce qui concerne les décisions législatives en matière de mise en balance entre les intérêts légitimes de l'Union et les droits fondamentaux des personnes, et de fournir les éclaircissements requis concernant l'article 59, paragraphe 1, quant à l'utilisation d'un code. Il recommande, en outre, d'envisager la possibilité d'agréger les données des bénéficiaires de faibles montants, ce qui conduirait à leur anonymisation. Le CEPD regrette, par ailleurs, de ne pas avoir été consulté sur la proposition de règlement.

Bruxelles, le 9 décembre 2021

(signature électronique)
Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI