

JOAQUIN BAYO DELGADO
CONTROLEUR ADJOINT

Monsieur Philippe RENAUDIÈRE
Délégué à la protection des données
Commission européenne
B-1049 Bruxelles Belgique

Bruxelles, le 6 octobre 2008
JBD/RB/EDK/ab D(2008)1428
C 2008-0489 et 2008-490

Monsieur,

Je vous écris à propos des traitements de données effectués dans le cadre des bases de données de gestion des plaintes (ci-après "CHAP") et "EU Pilot" de la Commission européenne, soumis pour consultation quant à la nécessité d'un contrôle préalable, conformément à l'article 27, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 45/2001 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 (ci-après dénommé "le règlement (CE) n° 45/2001" ou "le règlement").

Après examen des documents que vous avez communiqués le 22 août 2008 et des informations que les responsables du traitement ont fournies aux agents du secrétariat du CEPD pendant la réunion du 24 septembre 2008, nous avons conclu, pour les raisons exposées au point 2, que les traitements liés à CHAP et à EU Pilot **ne sont pas soumis au contrôle préalable**, aucun des motifs énumérés à l'article 27 du règlement ne le justifiant. Vous trouverez ci-dessous, au point 3, quelques recommandations susceptibles d'aider les responsables du traitement à respecter les obligations prévues par le règlement (CE) n° 45/2001, qui, comme vous le savez, restent pleinement applicables même si les traitements ne sont pas soumis au contrôle préalable.

Nous avons décidé de traiter ces deux dossiers conjointement pour plusieurs raisons. Premièrement, une plainte/demande commence son cycle de vie lorsqu'elle est introduite dans CHAP; mais, dans bon nombre de cas, elle est ensuite transférée dans EU Pilot, ce qu'on peut considérer comme la seconde étape de son cycle de vie. Deuxièmement, les fonctions de CHAP et d'EU Pilot en matière de traitement des données sont similaires (finalités équivalentes, probabilité d'apparition de certains types de données, recoupement des personnes concernées, éléments de sécurité). En outre, les deux bases de données sont reliées. Dès lors, le CEPD se fonde sur les mêmes arguments juridiques pour évaluer si les deux traitements de données sont soumis au contrôle préalable. Enfin, les recommandations formulées par le CEPD pour garantir le respect du règlement (CE) n° 45/2001 sont similaires et, dans certains cas, s'appliquent aux deux traitements.

1. Description des traitements

1.1. CHAP

La Commission européenne est en train de créer la base de données électronique CHAP, pour la gestion des demandes et des plaintes introduites par des personnes physiques et morales (ci-après dénommées "les correspondants") auprès de la Commission européenne à propos d'infractions alléguées au droit communautaire commises par des États membres.

CHAP contiendra toutes les plaintes et les demandes, qu'elles parviennent par le formulaire du site Europa, par courrier électronique ou par courrier postal; elles seront toutes introduites dans CHAP par le secrétariat général ou les directions générales concernées.

Les informations placées dans la base de données comprennent certaines données d'identification ainsi que le texte complet de la demande ou de la plainte. Le texte lui-même est fourni volontairement par le correspondant et peut contenir des catégories très variées de données à caractère personnel, notamment dans les pièces jointes à une plainte. Même si CHAP ne vise pas à collecter des données sensibles, il peut arriver que des données relatives à la santé soient fournies par le correspondant et soient ainsi traitées par la base de données.

CHAP comprend **deux applications principales**: l'une "externe", dans laquelle les citoyens peuvent introduire leur plainte ou leur demande, et l'autre "interne", utilisée par le personnel du secrétariat général et de la direction générale chargée de traiter les plaintes.

Avant d'introduire sa plainte ou sa demande, un correspondant pourra prendre connaissance de quelques informations sur le site "Accueil des plaignants (CHAP)" du portail Europa:

- des informations sur la possibilité de recourir à d'autres moyens pour introduire une plainte/une demande auprès de la Commission européenne (courrier électronique ou postal);
- une note explicative succincte sur la procédure d'infraction: les plaignants peuvent introduire non seulement leurs plaintes mais aussi d'autres informations; ils peuvent en outre demander des informations sur leur propre dossier;
- des informations sur la possibilité de recourir à un traitement confidentiel ou non de la plainte/demande. À défaut de choix explicite, la Commission présume que le correspondant souhaite un traitement confidentiel;
- des informations sur les conséquences du choix de la non-confidentialité (l'identité des correspondants sera utilisée dans toute la correspondance avec les autorités de l'État membre concerné).

Le site comprendra en outre un lien vers la déclaration de confidentialité, sur la page d'accueil.

Les plaintes/demandes sont distribuées aux DG concernées de la Commission. Une plainte/demande introduite dans CHAP peut être traitée de trois manières:

- a) traitement direct (refus ou réponse complète);
- b) si la plainte/demande concerne une infraction patente du droit communautaire commise par un État membre, elle est transmise à la base de données INF en y important toutes les informations et les documents pertinents. Le dossier est ensuite

- clôturé au niveau de CHAP; INF assigne alors au dossier un nouveau numéro, qui est automatiquement renvoyé à CHAP; et
- c) si des informations complémentaires doivent être communiquées par un ou plusieurs États membres, la plainte/demande est enregistrée dans EU Pilot sous un nouveau numéro de dossier (voir la partie "EU Pilot", ci-dessous, pour de plus amples informations).

Le traitement est principalement automatisé et en partie manuel.

Comme indiqué ci-dessus, les correspondants peuvent opter, par défaut, pour un **traitement confidentiel** de leur plainte/demande, ce choix étant ensuite respecté par les services de la Commission. Cette option de confidentialité, qui est le choix par défaut, s'applique également aux documents introduits dans les bases de données. Toutefois, dans certains cas, il peut être nécessaire de divulguer l'identité du correspondant à un État membre. Le cas échéant, il est demandé aux correspondants s'ils consentent à ce que leur identité soit révélée aux États membres concernés, à un stade ultérieur dans EU Pilot.

1.2. EU PILOT

La base de données EU Pilot contiendra des informations sur les demandes et les plaintes consignées dans CHAP et ne pouvant être traitées qu'avec l'aide des autorités des États membres.

L'*objectif* d'EU Pilot est de fournir un mécanisme de communication performant entre les services de la Commission et les autorités des États membres afin de traiter plus efficacement les demandes et les plaintes liées à l'application de la législation communautaire.

Les informations à caractère personnel introduites dans EU Pilot comprennent *i*) l'identité des personnes morales et physiques qui envoient à la Commission des plaintes et des demandes, c'est-à-dire des "correspondants", ainsi que les informations d'identification et de contact des utilisateurs d'EU Pilot (points de contact au sein des services des États membres et de la Commission), et *ii*) des informations concernant la plainte ou la demande. Comme dans le cas de CHAP, ces données peuvent révéler des informations à caractère personnel sensibles (ou non) à propos des correspondants.

Les informations sont introduites dans des fichiers structurés (par exemple, détails sur la correspondance, description de la question) mais aussi de façon non structurée (notamment, le courrier initialement envoyé par le correspondant est introduit avec chaque plainte/demande).

Les *traitements de données* peuvent être décrits succinctement comme suit:

1.2.1. Le chargement initial des informations est effectué par le responsable du service de la Commission. Comme expliqué ci-dessus, les informations relatives à un dossier se trouvant dans EU Pilot sont transférées depuis CHAP.

L'accès aux documents introduits dans EU Pilot n'est autorisé qu'au personnel de la Commission, qui, en fonction de la teneur des plaintes/demandes, envoie des demandes spécifiques d'informations à l'État membre concerné. Il est conseillé au personnel de la Commission de n'inclure aucune information à caractère personnel concernant le correspondant dans les demandes envoyées aux États membres. De cette façon, le courrier

initial du correspondant reste invisible pour toute partie autre que les services compétents de la Commission. En outre, avant l'introduction des informations, ou immédiatement après, le service de la Commission demande au correspondant s'il souhaite que ses données d'identification restent confidentielles vis-à-vis des autorités des États membres. Par défaut, le système EU Pilot est configuré de façon à ce que les autorités des États membres ne puissent voir, à propos du correspondant, que des informations qui ne permettent pas de l'identifier. C'est seulement lorsque le correspondant y a consenti expressément (par courrier normal) que les services de la Commission pourront modifier la configuration afin que l'identité du correspondant soit visible.

1.2.2. Si l'État membre accepte le dossier, il devra fournir une réponse dans un délai de 10 semaines. La réponse sera communiquée via EU Pilot.

1.2.3. Après réception de ladite réponse, la Commission examinera comment résoudre le problème et répondra au correspondant. L'examen peut déboucher soit sur la clôture du dossier, soit sur de nouvelles mesures, parmi lesquelles peut figurer le lancement d'une procédure d'infraction, le dossier étant alors renvoyé à la base de données INF, auquel cas le dossier est clôturé dans EU Pilot et poursuit son chemin dans la base de données INF. La réponse sera enregistrée dans EU Pilot et accessible à l'autorité de l'État membre concerné.

En réalité, CHAP et EU Pilot mettront en œuvre électroniquement certaines des procédures déjà appliquées au sein de la Commission pour le traitement des plaintes. Ainsi, grâce aux deux bases de données, on pourra éviter à l'avenir de stocker des fichiers physiques et il sera possible de ne conserver que des archives électroniques structurées.

2. Application de l'article 27 du règlement (CE) n° 45/2001

L'article 27, paragraphe 1, du règlement impose aux responsables du traitement de soumettre au contrôle préalable du contrôleur européen de la protection des données "les traitements susceptibles de présenter des risques particuliers au regard des droits et libertés des personnes concernées du fait de leur nature, de leur portée ou de leurs finalités". Le paragraphe 2 énumère ensuite les traitements susceptibles de présenter ces risques. Les demandes de consultation ont été introduites au titre du paragraphe 2, points a) et b).

Le point a) concerne les cas dans lesquels le traitement porte généralement sur des données relatives à la santé ainsi qu'à des suspicions, infractions, condamnations pénales ou mesures de sûreté (c'est-à-dire des "données sensibles").

Il n'est pas exclu que, lorsqu'ils introduisent des plaintes/demandes, des correspondants fournissent des données liées à la santé; il peut aussi arriver qu'ils communiquent des données relatives à des suspicions, des infractions, etc. De telles données seront introduites dans CHAP et EU Pilot et traitées (c'est-à-dire consultées et analysées) par les services compétents de la Commission européenne. L'article 27, paragraphe 2, point a), du règlement concerne les traitements portant principalement sur des données sensibles; la simple possibilité que des données sensibles figurent parmi les données traitées ne suffit pas à justifier un contrôle préalable. En effet, les opérations effectuées à l'aide de CHAP et d'EU Pilot ne visent pas principalement à traiter des données sensibles. En outre, la présence de telles données, tant dans CHAP que dans EU Pilot, n'est ni systématique ni nécessaire dans chaque cas. Enfin, ces bases de données ne sont pas conçues, dans leur structure, pour traiter de telles données sensibles.

L'article 27, paragraphe 2, point b), du règlement dispose que les traitements destinés à évaluer des aspects de la personnalité des personnes concernées, tels que leur compétence, leur rendement ou leur comportement, sont susceptibles de présenter un risque particulier. Dans cette perspective, c'est le traitement lui-même qui devrait viser à évaluer des aspects individuels.

Or, le traitement lié spécifiquement à CHAP vise à gérer les plaintes et les demandes présentées par les personnes concernées; EU Pilot sera utilisé pour demander des informations complémentaires aux autorités des États membres. Dans certains cas, pour traiter une plainte/demande et évaluer si la législation de l'UE a été enfreinte, il peut être nécessaire d'évaluer le comportement du correspondant (c'est-à-dire d'évaluer ses actions). Toutefois, le principal objectif du traitement n'est pas d'évaluer des aspects de la personnalité de la personne concernée, y compris son comportement; il s'agit plutôt de tirer une conclusion quant à la question de savoir si un État membre a enfreint le droit communautaire.

C'est pourquoi le CEPD considère que ni le point a) ni le point b) de l'article 27, paragraphe 2, ne s'appliquent aux deux bases de données.

Enfin, le CEPD ne voit aucune raison de penser que les bases de données présentent le risque particulier qui doit exister pour qu'un contrôle préalable soit obligatoire conformément à l'article 27, paragraphe 1, du règlement.

3. Respect du règlement (CE) n° 45/2001 et recommandations

Même si les deux traitements visés ne font pas partie de ceux qui sont soumis à un contrôle préalable du CEPD au titre de l'article 27, les obligations que le règlement (CE) n° 45/2001 impose aux responsables du traitement en ce qui concerne la protection des données à caractère personnel traitées au moyen des deux bases de données restent pleinement applicables.

Le CEPD est conscient que les préoccupations que suscite la protection des données ont été prises en considération, tant au niveau de l'organisation d'ensemble de la Commission que dans les procédures de traitement des plaintes/demandes, ainsi que dans la conception des bases de données concernées. À cet égard, il se félicite que les deux systèmes tiennent compte du principe du respect de la vie privée dès la conception, qui s'applique à la structure générale des bases de données et à l'application de procédures respectant la vie privée. Ainsi, dans EU Pilot, on peut se féliciter que le respect de la confidentialité individuelle soit intégré par défaut, ce qui signifie que les autorités des États membres ne verront pas l'identité du correspondant sauf si celui-ci y a expressément consenti. En outre, la plainte/demande initiale envoyée par le correspondant (dans laquelle des données sensibles peuvent être révélées au sujet de celui-ci) n'est visible que pour le personnel de la Commission, à qui il est par ailleurs conseillé de ne pas introduire de données personnelles du correspondant dans la base de données, lors de la communication avec l'État membre. Un autre élément particulièrement positif de la base de données CHAP est que le plaignant reçoit le texte de la note d'information sur la protection de la vie privée en même temps que l'accusé de réception. Cette manière individualisée d'informer les personnes concernées de leurs droits est une solution conviviale et efficace pour permettre à la Commission européenne de renforcer la protection de la vie privée. En outre, la page d'accueil de CHAP fournit aux plaignants des informations utiles sur la procédure suivie, en tenant compte des caractéristiques de ladite procédure et de la base de données. Par ailleurs, une politique spécifique de contrôle de l'accès aux deux bases de données est déjà

en place, dans le cadre de laquelle des droits d'accès sont définis pour les utilisateurs de la Commission et les États membres; par ailleurs, un fichier historique est disponible, qui recense toutes les modifications apportées par les utilisateurs.

Malgré ces points positifs, le CEPD estime que les responsables du traitement pourraient prendre d'autres mesures pour assurer le plein respect du règlement (CE) n° 45/2001. Notamment, compte tenu du fait que les deux traitements peuvent porter sur des données très sensibles, dont la divulgation pourrait être particulièrement nuisible pour les personnes concernées, le CEPD engage la Commission à tout mettre en œuvre pour assurer le respect du règlement. Afin d'aider la Commission dans cette tâche, il formule les recommandations décrites ci-après.

3.1. Politique de conservation des données

Selon le principe de la conservation des données énoncé à l'article 4, paragraphe 1, point e), du règlement (CE) n° 45/2001, les données à caractère personnel doivent être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement. L'institution ou l'organe communautaire prévoit, pour les données à caractère personnel qui doivent être conservées au-delà de la période précitée à des fins historiques, statistiques ou scientifiques, soit qu'elles ne seront conservées que sous une forme qui les rend anonymes, soit, si cela est impossible, qu'elles ne seront stockées qu'à condition que l'identité de la personne concernée soit cryptée. Les données ne doivent en tout cas pas être utilisées à des fins autres qu'historiques, statistiques ou scientifiques.

La notification relative à la base de données CHAP précise que la Commission conserve indéfiniment les données relatives à l'ensemble des plaintes, à des fins historiques et informatives. Les données à caractère personnel permettant d'identifier les personnes sont supprimées après trois ans: le dossier concernant la plainte est alors conservé mais ne contient plus de données personnelles permettant d'identifier le plaignant. Aucune donnée n'est supprimée lorsque les plaignants sont des personnes morales.

La notification relative à EU Pilot définit le délai de conservation en ces termes: *"Les données à caractère personnel concernant les utilisateurs de la base de données sont conservées dans l'application tant que ces personnes ont qualité de point de contact central. Les fichiers sont conservés pendant deux ans après la clôture du dossier, comme indiqué dans la liste de conservation commune (LCC) approuvée par le CEPD."*

Sur la base des échanges d'informations qui ont eu lieu à l'occasion de la réunion du 24 septembre 2008, le CEPD suggère que les délais de conservation soient réexaminés pour les deux bases de données, compte tenu des éléments exposés ci-après.

3.1.1. Le cycle de vie d'une plainte/demande:

Si des renseignements complémentaires sont nécessaires dans le cadre d'une plainte/demande, la base de données CHAP transfère les informations relatives au dossier vers la base de données EU Pilot; dans CHAP, le statut de la plainte apparaît alors comme "clôturé". Lorsque la communication avec les États membres fait apparaître qu'une procédure d'infraction devrait être lancée, la plainte est envoyée vers la base de données INF; dans la base de données EU Pilot, le statut apparaît alors comme "clôturé". Toutefois, même si un dossier reçoit le statut "clôturé" dans CHAP ou EU Pilot, la plainte n'est en fait

pas clôturée si la Commission compte lancer ou a lancé une procédure d'infraction devant la CJCE.

Étant donné que, dans les cas évoqués ci-dessus, toutes les informations relatives à une plainte/demande sont ensuite transférées de CHAP et EU Pilot vers INF, on peut se demander s'il est bien nécessaire de les archiver et de les conserver dans les bases de données utilisées dans les phases précédentes de la procédure (c'est-à-dire CHAP et/ou EU Pilot respectivement). Les responsables du traitement devront réfléchir davantage à la question de savoir si la fonction d'archivage, c'est-à-dire la conservation de données à caractère personnel directement dans CHAP et EU Pilot, est nécessaire dans les cas où les informations sont transférées vers la base de données INF.

En outre, les responsables du traitement devraient envisager de fixer une date butoir lorsque les plaintes sont traitées directement (par exemple en cas de rejet). En effet, leur cycle de vie est alors beaucoup plus court. Il convient de se demander pour quelles finalités et pendant combien de temps il pourrait être nécessaire de conserver des informations à caractère personnel permettant d'identifier une personne qui a introduit une plainte/demande.

3.1.2. Les commentaires du CEPD relatifs au projet de liste de conservation commune (LCC), datés du 7 mai 2007 (disponibles à l'adresse <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/site/mySite/pid/77>), exposent d'une façon plus détaillée les principes généraux en rapport avec l'article 4, paragraphe 1, point e).

3.1.3. L'anonymisation pourrait être envisagée comme une solution possible, à l'avenir, pour pouvoir conserver les fichiers relatifs aux dossiers dans les deux bases de données pour une durée excédant la période du traitement. Quoiqu'il s'agisse d'une tâche ardue, nécessitant probablement des efforts disproportionnés pour les fichiers existants, cette démarche pourrait être envisagée pour les nouveaux dossiers introduits dans les systèmes CHAP et EU Pilot, dans lesquels les informations permettant d'identifier le correspondant sont enregistrées d'une façon structurée dans les champs des bases de données. En outre, l'on pourrait recommander aux plaignants, via le site web, de n'inclure aucune information personnelle inutile, de sorte que, dans toute la mesure du possible, les seules données personnelles enregistrées soient celles qui sont conservées dans les champs d'identification de la base de données (qui sont déjà disponibles pour le personnel de la Commission dans la base de données EU Pilot).

Conscient que l'expérience acquise attestera de l'utilité des données à caractère personnel dans les bases de données, le CEPD recommande que, dans un délai de cinq ans après le déploiement des deux bases de données, les responsables du traitement lui soumettent pour observations leur politique de conservation révisée avec leurs commentaires.

3.2. Notification des traitements aux correspondants

Selon les informations reçues, les correspondants seront les premiers avisés que les données les concernant seront introduites dans CHAP. En outre, ils recevront, le cas échéant, un accusé de réception après que la plainte/demande aura été enregistrée, et ils seront informés qu'il est nécessaire de contacter les autorités des États membres et d'introduire les données les concernant dans EU Pilot. Par ailleurs, ils recevront une déclaration de confidentialité concernant EU Pilot.

Le CEPD suggère que les services de la Commission envoient l'accusé de réception et la déclaration de confidentialité concernant EU Pilot **en même temps**, pour éviter de dérouter les correspondants quant au sort réservé aux données les concernant.

En outre, le CEPD suggère d'apporter les quelques modifications qui suivent à l'accusé de réception et à la déclaration de confidentialité.

3.2.1. Dans l'accusé de réception, la mention relative à EU Pilot devrait préciser que l'échange d'informations avec les États membres a lieu *par voie électronique*. En outre, il faudrait probablement mentionner la déclaration de confidentialité, pour que les correspondants comprennent plus facilement que celle-ci vise le traitement des données les concernant au moyen d'EU Pilot.

3.2.2. En ce qui concerne la déclaration de confidentialité, il conviendrait de tenir compte de ce qui suit. A) Au point 6 de la version anglaise ("Your identity is only disclosed if you have your agreement..."), le mot "given" manque. B) Le point 7 devrait être clarifié: les correspondants seront informés que le fichier est clôturé, par exemple après qu'une solution a été trouvée dans le cadre d'EU Pilot. Toutefois, d'après la dernière phrase, l'identité du plaignant ne peut être effacée. C) Au point 8, le texte "tant que le dossier n'a pas été clôturé" est ambigu: le droit d'accès existe indépendamment de la question de savoir si le dossier est clôturé ou pas. Si les informations sont conservées, même après que le dossier est clôturé, les correspondants disposent toujours d'un droit d'accès. C'est pourquoi nous suggérons de supprimer cette phrase.

Je vous saurais gré de bien vouloir communiquer ces considérations au responsable du traitement.

Je reste bien entendu à votre disposition pour toute nouvelle consultation sur cette question. et vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

(signé)

Joaquín BAYO DELGADO