



Avis du Contrôleur européen de la protection des données

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 (ci-après «la modification»)

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,

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 données²,

vu la demande d'avis formulée conformément à l'article 28, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 45/2001,

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:

I. INTRODUCTION

I.1. Consultation du CEPD

1. Le 25 septembre 2012, la Commission a adopté la modification apportée à 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 (ci-après «la modification»). La modification apportée à la proposition de la Commission a été envoyée au CEPD pour consultation.

¹ JO L 281 du 23.11.1995, p. 31.

² JO L 8 du 12.1.2001, p. 1.

2. Le CEPD a eu la possibilité de formuler des observations informelles avant l'adoption de (la modification apportée à) la proposition.

3. I.2. Contexte de la modification

4. La modification ajoute aux propositions législatives réformant la politique agricole commune (ci-après «la PAC»)³ un nouveau chapitre sur la transparence sur lequel le CEPD a émis un avis le 14 décembre 2011⁴. D'après les informations disponibles, la question se pose de savoir si d'autres propositions législatives pour la PAC après 2013 seront modifiées en ce sens. À cet égard, le CEPD fait référence à l'avis susmentionné dans lequel d'autres propositions sont identifiées comme étant pertinentes dans le cadre de la publication des données à caractère personnel (article 157, paragraphe 1; paragraphe 2, point d) et paragraphe 3, point c), du règlement OCM unique)⁵. Le CEPD accueillera favorablement la possibilité de fournir des conseils si ces dispositions venaient à être modifiées.

II. ANALYSE DE LA MODIFICATION

II.1. Observations générales

5. De façon générale, le CEPD encourage la Commission à trouver une solution qui garantisse l'objectif de transparence, tout en respectant les droits fondamentaux à la vie privée et à la protection des données des bénéficiaires.
6. La modification prévoit l'obligation pour les États membres de publier les données des bénéficiaires (tant personnes physiques que morales) du FEAGA et du Feader. Les noms des bénéficiaires qui ont perçu, en une année, une aide d'un montant égal ou inférieur à un seuil spécifique, ne seront pas publiés.

³ Voir la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune [COM(2011) 625 final]; la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant organisation commune des marchés des produits agricoles [COM(2011) 626 final]; la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) [COM(2011) 627 final]; la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune [COM(2011) 628 final]; la proposition de règlement du Conseil établissant les mesures relatives à la fixation de certaines aides et restitutions liées à l'organisation commune des marchés des produits agricoles [COM(2011) 629 final]; la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil en ce qui concerne l'application des paiements directs aux agriculteurs pour l'année 2013 [COM(2011) 630 final]; et la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne le régime de paiement unique et le soutien aux viticulteurs [COM(2011) 631 final].

⁴ Voir l'avis du Contrôleur européen de la protection des données sur les propositions législatives pour la politique agricole commune après 2013 (JO C 35 du 9.2.2012, p. 1-9).

⁵ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant organisation commune des marchés des produits agricoles [COM(2011) 626 final]. Voir les points 34 à 37 de l'avis susmentionné du CEPD.

7. Le CEPD salue les efforts de la Commission pour trouver un juste équilibre entre le principe de transparence et les droits des bénéficiaires au respect de leur vie privée et à la protection de leurs données à caractère personnel.
8. Toutefois, le CEPD recommande d'y apporter certaines améliorations, notamment en ce qui concerne la publication des données des personnes morales, la justification de la publication des données des personnes physiques, la justification de la durée de conservation et les informations à fournir aux personnes concernées.

II.2. Observations spécifiques

II.2.1 Publication des données relatives aux personnes morales

9. Le CEPD recommande que l'exception à la publication des données soit appliquée uniquement aux personnes physiques. Bien que les noms des personnes morales puissent indirectement identifier les personnes physiques⁶, la Cour de justice de l'Union européenne a précisé que l'obligation pour les autorités nationales d'examiner si le nom de chaque personne morale identifie des personnes physiques leur imposerait une charge démesurée⁷.
10. En outre, la Cour a indiqué que, concernant les personnes morales, les dispositions précédentes liées à la publication des bénéficiaires⁸ n'étaient pas disproportionnées et a reconnu que «les personnes morales sont déjà soumises à une obligation accrue de publication de données les concernant»⁹.
11. Par conséquent, le CEPD recommande la modification de l'article 110 ter, paragraphe 2, comme suit: *«Lorsque le montant de l'aide perçue en une année par un bénéficiaire **qui est une personne physique** est égal ou inférieur au montant fixé par un État membre en vertu de l'article 49 du règlement (UE) n° PD/xxx, ledit État membre ne publie pas le nom du bénéficiaire concerné, tel que le prévoit l'article 110 bis, paragraphe 1, premier alinéa, point a) i), du présent règlement».*

II.2.1 Publication des données relatives aux personnes physiques

⁶ Les données à caractère personnel sont définies à l'article 2, paragraphe a), de la directive 95/46/CE comme étant toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable. L'identification peut être directe, par exemple par un nom, ou indirecte, par exemple par un numéro d'identification ou d'autres éléments.

⁷ Voir arrêt C-92/09, *Volker und Markus Schecke et Eifert*, point 87. Voir aussi arrêt de la CEDH, 2 mars 2009, *K.U./Finland*, point 48.

⁸ Voir article 42, point 8) ter, et article 44 bis du règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil du 21 juin 2005 relatif au financement de la politique agricole commune (JO 2005 L 209, p. 1), modifié par le règlement (CE) n° 1437/2007 du Conseil du 26 novembre 2012 (JO 2007 L 322, p. 1) et le règlement (CE) n° 259/2008 de la Commission du 18 mars 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil en ce qui concerne la publication des informations relatives aux bénéficiaires de fonds en provenance du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JO 2008 L 76, p. 28).

⁹ Voir arrêt C-92/09, *Volker und Markus Schecke et Eifert*, point 87.

12. Pour ce qui est des personnes physiques, l'analyse est différente¹⁰. Le CEPD salue le fait que la Commission ait pris en considération des modalités alternatives de publication d'informations relatives aux bénéficiaires qui seraient conformes au principe de transparence tout en étant moins attentatoires aux droits des bénéficiaires au respect de leur vie privée et à la protection de leurs données à caractère personnel. La consultation de 2011 des parties prenantes, organisée par la Commission¹¹ et mentionnée au considérant 70 ter de la modification, ainsi que les explications figurant aux considérants 70 quinquies à 70 nonies sont la preuve de cet effort.
13. L'option choisie par la Commission, qui consiste ne procéder à la publication des données relatives aux bénéficiaires qu'au delà d'un certain seuil d'aide perçue, constitue l'une des modalités suggérées par la Cour. Les autres possibilités mentionnées par la Cour consistent à conditionner la publication en fonction des périodes pendant lesquelles ils ont perçu des aides, de la fréquence ou encore du type de celles-ci¹². Le CEPD remarque que la Commission recherche un juste équilibre, ainsi que le requiert la Cour.
14. Pour les bénéficiaires d'aides d'un montant se situant en dessous d'un seuil spécifique, l'exception à la publication de leurs données¹³ est complétée par l'obligation de publier le nom de la municipalité et le montant reçu par ces bénéficiaires, ainsi qu'un code choisi par les États membres. Il s'agit ainsi de se conformer aux suggestions de la Cour dans l'affaire *Volker und Markus Schecke et Eifert*¹⁴. Toutefois, le CEPD rappelle qu'il est possible que ces données permettent encore l'identification, notamment concernant les petites municipalités regroupant peu de bénéficiaires, et constituent donc encore des données à caractère personnel¹⁵. Les personnes concernées se situant en dessous de ce seuil devront bénéficier des mêmes droits relatifs à la protection des données que les autres. Par conséquent, le CEPD encourage l'inclusion d'une disposition supplémentaire afin de garantir que, dans le cas des petites communautés, seules les données agrégées seront publiées.

II.2.3. Justification de la publication

15. Cela étant dit, le CEPD n'est pas convaincu par la justification mentionnée au considérant 70 quater. Tel que le précise la proposition au début dudit

¹⁰ *Idem*.

¹¹ À laquelle le CEPD a été invité.

¹² Voir arrêt C-92/09, *Volker und Markus Schecke et Eifert*, points 79, 81, 89 et 92.

¹³ Le seuil est égal au montant fixé par les États membres conformément à l'article 49 de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune [COM(2011) 625 final]. À savoir, soit un montant n'excédant pas 15 % du paiement moyen national par bénéficiaire soit un montant correspondant au paiement moyen national par hectare multiplié par un chiffre correspondant au nombre d'hectares, le maximum étant fixé à trois. Ce montant doit se situer entre 500 EUR et 1 000 EUR (sauf pour Chypre et Malte pour lesquelles le montant est fixé entre 200 EUR et 500 EUR).

¹⁴ Voir arrêt C-92/09, *Volker und Markus Schecke et Eifert*, points 81 et 82.

¹⁵ Voir ci-dessus la note de bas de page n° 5. Voir également l'avis 4/2007 du groupe de travail «article 29» sur la protection des données sur le concept de données à caractère personnel du 20 juin 2007 (WP 136), p. 13, disponible sur http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2007/wp136_fr.pdf.

considérant, dans l'affaire *Schecke*, la Cour n'a pas contesté la légitimité de l'objectif affiché de renforcer la transparence et le contrôle public. Cependant, le considérant justifie le besoin de publication par un argument économique faisant principalement référence au coût que représenterait l'augmentation des taux minimaux de contrôle au-delà des niveaux actuellement en vigueur. D'après ledit considérant, la réduction éventuelle du nombre de contrôles sur place, prévue dans le nouveau cadre de gestion financière et de contrôle, justifie le besoin pour les autorités nationales de se fier davantage au contrôle public.

16. Le CEPD rappelle que, conformément à l'article 52, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, toute limitation aux droits à la vie privée et à la protection des données à caractère personnel¹⁶ ne peut être justifiée que si elle est nécessaire et proportionnée. La Cour européenne des Droits de l'Homme considère une telle ingérence comme nécessaire si elle répond à un besoin social impérieux, si elle est proportionnée au but légitime poursuivi et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent pertinents et suffisants¹⁷. D'après la Cour de justice de l'Union européenne, le principe de proportionnalité exige qu'il soit démontré que d'autres modalités moins intrusives n'étaient pas envisageables¹⁸.

17. De notre point de vue, le préambule devrait expliquer de manière plus détaillée les raisons pour lesquelles d'autres modalités moins intrusives ne permettraient pas de respecter l'objectif de transparence et pourquoi les autres options suggérées par la Cour ont été considérées comme étant moins appropriées que celles choisies par la Commission. La transparence et le contrôle public sont des objectifs légitimes en tant que tels, comme précisé par la Cour, et ne peuvent pas être présentés comme des substituts aux contrôles spécifiques et aux contrôles sur place par les autorités compétentes. Les contraintes économiques peuvent justifier la réduction de ces contrôles, mais pas la publication des informations relatives aux bénéficiaires.

II.2.4. Durée de la publication

18. Le CEPD salue le fait que l'article 110 bis, paragraphe 3, définit la période pendant laquelle les données seront accessibles au public (deux ans après leur publication initiale). Toutefois, le CEPD recommande de justifier dans un considérant les raisons pour lesquelles cette période spécifique a été choisie et d'expliquer en quoi elle contribue à une approche équilibrée entre le principe de transparence et la protection de la vie privée et des données à caractère personnel.

III.2.5. Informations aux personnes concernées

19. Le CEPD salue l'article 110 quater sur l'information des bénéficiaires. Cependant, ledit article devrait expliciter davantage l'obligation des États membres d'informer les bénéficiaires sur l'identité et les coordonnées du

¹⁶ Voir articles 7 et 8 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

¹⁷ Voir arrêt de la CEDH, 2 décembre 2008, affaire *S. et Marper/Royaume-Uni*.

¹⁸ Voir arrêt C-92/09, *Volker und Markus Schecke et Eifert*, points 74, 77, 79 et 86.

responsable de traitement et le fait que les bénéficiaires personnes physiques ont un droit de rectification ou de verrouillage des données à caractère personnel inexactes ou incomplètes, conformément aux lois nationales transposant les articles 10 et 11 de la directive 95/46/CE.

IV. CONCLUSION

20. Le CEPD salue les efforts de la Commission pour trouver un juste équilibre entre le principe de transparence et les droits des bénéficiaires au respect de leur vie privée et à la protection de leurs données à caractère personnel.

21. Cependant, le CEPD recommande ce qui suit:

- application de l'exemption de publication pour les bénéficiaires se situant en dessous du seuil, uniquement pour les personnes physiques (article 110 ter);
- amélioration de la justification dans le considérant 70 quater des raisons pour lesquelles d'autres modalités moins intrusives ne permettraient pas de respecter l'objectif de transparence et pourquoi les autres modalités de publication ont été considérées comme étant moins appropriées;
- inclusion d'une disposition supplémentaire afin de garantir que, dans le cas des petites communautés, seules les données agrégées seront publiées;
- justification, dans le préambule, de la durée choisie à l'article 110 bis, paragraphe 3, concernant la publication des données;
- complément des informations à fournir aux personnes concernées à l'article 110 quater.

Fait à Bruxelles, le 9 octobre 2012,

(signé)

Giovanni Buttarelli

Contrôleur européen adjoint de la protection des données