

Avis du Contrôleur européen de la protection des données

sur la proposition de la Commission pour un règlement du Conseil modifiant le règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 en ce qui concerne le dépôt des archives historiques des institutions à l'Institut universitaire européen de Florence

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:

1. INTRODUCTION

1.1. Consultation du CEPD

1. Le 16 août 2012, la Commission a adopté une proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 en ce qui concerne le dépôt des archives historiques des institutions à l'Institut universitaire européen de Florence (ci-après «la proposition»)³. La proposition a été transmise au CEPD pour consultation le jour-même.
2. Le CEPD a eu la possibilité de formuler des observations informelles avant l'adoption de la proposition. Une grande partie de ces observations a été prise en considération

¹ JO L 281 du 23.11.1995, p. 31.

² JO L 8 du 12.1.2001, p. 1.

³ COM(2012) 456 final.

dans la proposition. Par conséquent, les garanties nécessaires à la protection des données figurant dans la proposition ont été renforcées. Le CEPD salue le fait que la Commission l'ait également consulté de manière formelle à la suite de l'adoption de la proposition et que le préambule de la proposition fasse référence à cet avis.

1.2. Objectifs et contexte de la proposition

3. Le règlement (CEE, EURATOM) n° 354/83 du Conseil du 1^{er} février 1983 concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique⁴ (ci-après «le règlement relatif aux archives») exige que les institutions et organes de l'UE établissent des archives historiques et les rendent accessibles au public après un délai de trente ans à compter de leur date de production. Ledit règlement relatif aux archives permet à chaque institution et organe de déposer ses archives historiques à l'endroit qu'ils estiment le plus approprié.
4. L'objectif de la proposition est de modifier le règlement relatif aux archives et de rendre obligatoire le dépôt des archives papier à l'Institut universitaire européen de Florence (ci-après «l'IUE») pour tous organes et institutions de l'UE (à l'exception de la Cour de justice et de la Banque centrale européenne). En réalité, la Commission européenne, le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen déposent déjà leurs archives papier à l'IUE en vertu de dispositions contractuelles. Ainsi, comme ceci est expliqué dans l'exposé des motifs, la proposition ne modifie pas le statu quo, mais «wise [plutôt] à confirmer l'IUE dans son rôle de gestionnaire des archives historiques des institutions. Elle permettra d'asseoir le partenariat entre l'UE et l'IUE sur une base juridique et financière solide».
5. La proposition n'aura pas non plus d'incidence sur les règles et procédures en vigueur en vertu desquelles les institutions et organes de l'UE sélectionnent les archives historiques qui sont rendues accessibles au public après trente ans. Par ailleurs, la proposition n'aura aucune incidence sur la propriété des archives historiques, qui continueront d'appartenir aux institutions/organes déposants. En résumé, la proposition contient des modifications limitées et ciblées du règlement relatif aux archives, plutôt qu'une modernisation et refonte complètes.

1.3. Pertinence avec la protection des données; objectifs de l'avis du CEPD

6. Afin de remplir leur mission, les institutions et organes de l'UE traitent un énorme volume de données, dont des données à caractère personnel. Il est possible que certaines des données à caractère personnel soient particulièrement sensibles du point de vue de la protection des données⁵ et/ou qu'elles aient été transmises aux institutions ou organes concernés à titre confidentiel, sans que leur accès au public ne soit un jour envisageable: par exemple, les données à caractère personnel figurant dans les dossiers médicaux ou personnels des membres du personnel, ou les données à caractère personnel traitées dans le cadre de procédures disciplinaires et pour harcèlement, d'audits internes, de différents types de plaintes ou pétitions et d'enquêtes en matière de commerce, de concurrence, antifraude ou autres.

⁴ Règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 du Conseil modifié par le règlement (CE, EURATOM) n° 1700/2003 du Conseil du 22 septembre 2003. Voir JO L 43 du 15.2.1983, p. 1; JO L 243 du 27.9.2003, p. 1.

⁵ Telles que les «catégories particulières de données» au sens de l'article 10 du règlement (CE) n° 45/2001.

7. Certaines de ces données à caractère personnel, dont celles comportant *prima facie* des risques considérables pour les personnes concernées, sont détruites après une période déterminée, une fois qu'elles ne sont plus utilisées pour les finalités initiales pour lesquelles elles ont été collectées (ou à d'autres fins «administratives» compatibles).
8. Toutefois, une partie importante des documents déposés par les institutions et organes de l'UE, dont probablement les données à caractère personnel qui y figurent, ne sera pas détruite, mais finalement transférée aux archives historiques de l'Union européenne et sera accessible au public à des fins historiques, statistiques et scientifiques⁶.
9. Il est important que les institutions et organes de l'UE adoptent des politiques claires quant au transfert des données à caractère personnel aux archives historiques et à la manière de garantir la protection des données à caractère personnel qui seront conservées et accessibles au public par le biais des archives historiques. Ces politiques doivent garantir la protection de la vie privée et des données à caractère personnel des personnes concernées et permettre une approche équilibrée entre la protection de ces droits fondamentaux et le droit d'accès aux documents, ainsi que l'intérêt légitime en matière de recherche historique.
10. Pour l'instant, bien que des politiques relatives à la gestion des documents, à la conservation des données et à l'archivage existent dans de nombreux organes et institutions de l'UE [voir, par exemple, la liste de conservation commune (LCC), document administratif interne publié par la Commission⁷], elles fournissent des orientations limitées concernant la protection des données. La LCC et les documents similaires devraient être élaborés de manière plus approfondie ou complétés par des orientations plus spécifiques et nuancées concernant la protection des données.
11. En outre, il convient de noter que les politiques existantes sont élaborées sous la forme de documents internes, plutôt que d'instruments législatifs adoptés par le Conseil et le Parlement. En effet, en dehors d'une référence brève à l'article 2, paragraphe 1, aux «documents relevant des exceptions concernant la vie privée et de l'intégrité de l'individu», telles que définies à l'article 4, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) n° 1049/2001⁸, le texte actuel du règlement relatif aux archives ne spécifie pas quelles données à caractère personnel peuvent être transférées aux archives historiques et, ainsi, finalement rendues publiques.
12. L'article 4, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) n° 1049/2001 susmentionné doit, à son tour, être interprété conformément aux lois applicables relatives à la protection des données, dont le règlement (CE) n° 45/2001, et à la jurisprudence de la Cour de

⁶ L'article 1^{er}, paragraphe 2, du règlement relatif aux archives fournit une définition d'«archives» et d'«archives historiques» (des institutions et organes de l'UE). Les archives sont définies comme «désign[ant] l'ensemble de documents et pièces de toute nature, quels que soient leur forme et leur support matériel, qui ont été produits ou reçus par une des institutions, par un de ses représentants ou par un de ses agents dans l'exercice de ses fonctions et qui concernent les activités de l'[UE]». Les archives historiques, quant à elles, sont définies comme «désign[ant] la partie des archives [des institutions] qui a été sélectionnée [...] pour une conservation permanente», «quinze ans au plus tard après leur production», par «un tri destiné à séparer ceux qui doivent être conservés de ceux qui sont dépourvus de tout intérêt administratif ou historique».

⁷ Voir SEC(2007) 970, adopté le 4 juillet 2007, en cours de révision. Voir également les commentaires du CEPD du 7 mai 2007 relatifs au projet de liste de conservation commune (LCC) de 2007 à l'adresse suivante: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Supervision/Adminmeasures/2007/07-05-07_commentaires_liste_conservation_FR.pdf

⁸ JO L 145 du 31.5.2001, p. 43-48.

justice de l'Union européenne. Ainsi, le fait de décider quelles données à caractère personnel devraient être intégrées dans les archives historiques requiert une analyse complexe au cas par cas.

13. La révision de la directive 95/46/CE⁹ et du règlement (CE) n° 1049/2001 est en cours. La révision du règlement (CE) n° 45/2001 devrait également suivre en temps utile. Alors qu'il est à espérer que ces modifications législatives apporteront des précisions, étant donné leur caractère général, il est peu probable qu'elles fournissent des orientations spécifiques suffisantes aux institutions et organes de l'UE concernant leurs méthodes d'archivage. Quant au règlement relatif aux archives, la Commission a uniquement proposé des modifications mineures qui n'affectent pas l'article 2, paragraphe 1, et d'autres dispositions de fond.
14. Le CEPD proposera, dans le présent avis, quelques modifications ciblées qui peuvent être incluses dans le cadre du réexamen actuel, plus limité, du règlement relatif aux archives. En outre, le CEPD soulignera la nécessité d'adopter des mesures spécifiques, dont des modalités d'exécution adéquates, afin de garantir la prise en considération efficace des préoccupations en matière de protection des données dans le contexte de la conservation légitime des pièces à des fins historiques.
15. Afin de situer le contexte, la section 2 traitera brièvement de questions générales relatives à la protection des données et des tendances actuelles liées à l'ouverture et à la numérisation des archives de l'UE, à l'anonymisation et la désanonymisation, ainsi qu'aux initiatives de la Commission concernant l'accès libre aux données.

2. REMARQUES PRÉLIMINAIRES

2.1. Données à caractère personnel déposées dans les archives historiques

16. Les données à caractère personnel se trouvant dans les archives historiques d'une institution ou d'un organe de l'UE contiennent généralement des informations étroitement liées aux fonctions/activités officielles des personnes concernées, comme les noms et déclarations des personnes présentes lors de réunions, tels qu'inscrits sur le procès-verbal, ou les noms des personnes rédigeant les documents officiels, tels que les décisions signées par les directeurs, les commissaires et d'autres fonctionnaires ou les communications et notes internes élaborées par le personnel¹⁰. Les noms, coordonnées et fonctions des membres du personnel, figurant sur les organigrammes et dans les répertoires du personnel, sont d'autres exemples typiques. Il est également possible que les noms, déclarations, activités et d'autres données à caractère personnel des parties plaignantes et défenderesses, de témoins et d'autres personnes enregistrées dans le cadre de procédures officielles figurent dans les archives historiques¹¹.

⁹ Voir la proposition de la Commission de règlement du Parlement européen et du Conseil 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 (règlement général sur la protection des données) [COM(2012) 11 final]. Voir également l'avis du CEPD du 7 mars 2012 sur le paquet de mesures pour une réforme de la protection des données, disponible à l'adresse suivante:

http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/lang/fr/Consultation/Reform_package.

¹⁰ Voir, par exemple, les catégories de dossiers énumérées dans la LCC.

¹¹ Voir, par exemple, l'avis du CEPD du 3 juillet 2009 sur une notification en vue d'un contrôle préalable adressée par le délégué à la protection des données du Parlement européen concernant le traitement des données à caractère personnel lors des auditions des commissaires désignés (dossier 2009-0332), section 3.5, disponible à l'adresse suivante:

17. D'après la LCC, certaines catégories de dossiers déposés par la Commission, dont les dossiers personnels et médicaux des membres du personnel ou les dossiers d'enquêtes antifraude, sont finalement détruits et ne sont donc pas transférés aux archives historiques ni rendus publics. Cette approche limite clairement les risques de divulgation non justifiée des données à caractère personnel. Toutefois, le CEPD note que la LCC définit cette approche pour la Commission, mais qu'elle n'est pas nécessairement appliquée par tous les organes et institutions de l'UE. De plus, les innovations technologiques et les politiques liées à ces dernières ont engendré la nécessité d'une évaluation complète des risques plus imminents. Des exemples seront donnés aux sections 2.2 à 2.4.

2.2. Dossiers papier contre dossiers numériques (avec possibilité de recherche et lisibles par une machine)

18. Les risques en matière de protection des données liés aux archives historiques de l'UE étaient moins imminents dans le passé, étant donné que les dossiers papier habituels, à moins qu'il ne s'agisse de dossiers structurés, ne font pas facilement l'objet de recherches et que leur utilisation est aussi limitée par le fait qu'ils sont uniquement consultables dans les locaux de l'IUE et des institutions déposantes.

19. Cependant, le règlement relatif aux archives n'exclut pas le fait que l'IUE puisse, sur demande, numériser une partie de la collection et la rendre accessible au demandeur dans ce format (éventuellement avec possibilité de recherche et lisible par une machine). Le règlement relatif aux archives n'exclut pas non plus le fait que la collection papier existante soit numérisée et publiée sur Internet de façon proactive. À l'avenir, tous les organes et institutions de l'UE renonceront progressivement aux systèmes de gestion de l'information sous format papier. Il est également prévu que les données soient de plus en plus souvent disponibles en format numérique, facilement interrogeable.

20. Ainsi, les documents numériques, avec possibilité de recherche et lisibles par une machine, contenus dans les archives peuvent plus facilement faire l'objet de recherches, copies et combinaisons avec d'autres informations, ainsi que de diffusion ultérieure. En fin de compte, l'accès plus large aux données à caractère personnel et la recrudescence de techniques informatiques innovantes donnent lieu à l'opportunité accrue de faire usage de façon innovante des données, afin de faciliter la transparence, la responsabilité et la recherche historique, mais il existe également un risque prononcé d'utilisation frauduleuse des données à caractère personnel contenues dans les archives historiques.

2.3. L'anonymisation et les risques de la désanonymisation

21. Dans de nombreux cas, le fait de connaître l'identité exacte d'une personne dont le nom est mentionné dans un document particulier peut avoir son importance pour des motifs historiques. Les règles de protection des données peuvent dans beaucoup de circonstances permettre la conservation de telles données à caractère personnel dans les archives historiques. L'exemple typique serait celui du nom d'un haut

fonctionnaire signant un document auparavant hautement confidentiel qui, après une période de trente ans, n'appartient plus à cette catégorie.

22. Toutefois, dans d'autres cas, au lieu de rendre publics des documents contenant des données à caractère personnel directement identifiables, d'autres alternatives, telles que la divulgation de données agrégées, sous un pseudonyme ou anonymisées, sont possibles et peuvent offrir une solution équilibrée abordant à la fois les préoccupations en matière de protection des données et la nécessité de transparence, responsabilité et de recherche historique.
23. Dans ce contexte, il convient de souligner que l'anonymisation complète n'est pas toujours possible et devient de plus en plus difficile à obtenir en raison de l'innovation des technologies informatiques modernes et de la disponibilité omniprésente des informations. La ré-identification des personnes (aussi appelée «désanonymisation» des ensembles de données anonymisées) est en train de devenir une menace de plus en plus présente et commune¹². Dans la pratique, il existe une zone grise considérable où il est possible qu'un responsable du traitement pense qu'un ensemble de données est anonymisé, mais qu'une partie intéressée et motivée soit tout de même capable d'identifier au moins certaines des personnes à partir des données.
24. Malgré leurs faiblesses et le risque de désanonymisation, les techniques d'anonymisation sont néanmoins utiles dans de nombreux cas, à savoir lorsque la divulgation des données brutes à caractère personnel sous leur forme d'origine n'est pas autorisée conformément aux lois relatives à la protection des données ni nécessaire à des fins de recherche historique¹³.

2.4. Réutilisation des informations des données ouvertes/du secteur public

25. Le 12 décembre 2011, la Commission a adopté une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public (ISP) (ci-après la «directive ISP»)¹⁴. La proposition fait partie du paquet de mesures de la Commission européenne relatif à l'ouverture des données.
26. Comme le mentionne l'avis du CEPD du 18 avril 2012¹⁵ sur le paquet de mesures de la Commission européenne relatif à l'ouverture des données, un des principaux objectifs politiques novateurs de la proposition ISP est d'introduire «le principe selon lequel toutes les informations publiques qui ne sont pas explicitement couvertes par une des exceptions sont réutilisables à des fins commerciales ou non commerciales».

¹² Voir, par exemple, le rapport «Transparent Government, Not transparent Citizens», élaboré en 2011 par Kieron O'Hara de l'université de Southampton pour le cabinet du premier ministre britannique, dans lequel l'auteur met en garde contre la possibilité d'identifier des personnes à partir de données anonymisées, en utilisant, entre autres, l'«identification en puzzle» (jigsaw identification) et déclare qu'il n'existe pas de solutions techniques complètes au problème de la désanonymisation:
<http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/transparency-and-privacy-review-annex-b.pdf>

¹³ Actuellement, il n'existe pas d'orientations complètes concernant l'anonymisation au niveau de l'UE. Pour les orientations (en cours de préparation) au niveau national, voir le «Draft Anonymization code of practice» pour consultation, publié par le bureau du commissaire à l'information au Royaume-Uni en mai 2012:
http://www.ico.gov.uk/about_us/consultations/our_consultations.aspx.

¹⁴ COM(2011) 877 final.

¹⁵ Voir avis du CEPD du 18 avril 2012 sur le paquet de mesures de la Commission européenne relatif à l'ouverture des données, qui comprend une proposition de directive modifiant la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public (ISP), une communication sur l'ouverture des données et la décision 2011/833/UE de la Commission sur la réutilisation des documents de la Commission.

27. Une fois que les données seront publiquement disponibles par le biais des archives historiques en vue d'une réutilisation, et notamment si elles sont disponibles en format numérique, avec possibilité de recherche et lisibles par une machine, grâce à une publication sur Internet, il sera de plus en plus difficile, voire impossible, de garantir que les données seront uniquement utilisées à des fins de recherche historique, ou d'autres fins compatibles avec les finalités pour lesquelles les données ont initialement été recueillies. En conséquence, il est d'autant plus important que les informations qui seront transférées ou non aux archives historiques, et ainsi publiquement disponibles et disponibles pour une réutilisation, soient soigneusement sélectionnées.

3. LES DISPOSITIONS RELATIVES À LA PROTECTION DES DONNÉES DEVRAIENT ÊTRE RENFORCÉES

28. Le CEPD salue le fait que la proposition aborde des préoccupations en matière de protection des données. Le CEPD salue notamment:

- (i) les dispositions sur les lois applicables (voir l'article 8, paragraphe 9, du règlement relatif aux archives, tel que proposé¹⁶);
- (ii) la détermination de l'autorité de surveillance (voir l'article 8, paragraphe 10);
- (iii) la spécification du rôle de sous-traitant de l'IUE¹⁷ (voir l'article 8, paragraphe 9); et
- (iv) l'obligation d'adopter des modalités d'exécution afin de traiter les problèmes de protection des données d'un point de vue pratique (voir l'article 9, paragraphe 1).

29. Une fois que ces dispositions clés seront en place¹⁸, les problèmes relatifs à la protection des données pourront être abordés dans les modalités d'exécution, des instructions des institutions et des organes de l'UE pourront être données à l'IUE et davantage de mesures pourront être prises d'un point de vue pratique.

30. Néanmoins, afin de garantir une sécurité juridique, le CEPD suggère que la proposition en soi soit encore plus précise concernant certains problèmes importants relatifs à la protection des données. Le CEPD recommande notamment que la proposition:

- (i) spécifie les objectifs clés et le contenu minimal des modalités d'exécution, ainsi que la procédure d'adoption, dont une structure de gouvernance afin de garantir une harmonisation et une coordination, un calendrier d'adoption clair et une consultation du CEPD (voir la section 5 ci-dessous);
- (ii) clarifie les règles applicables à la sécurité des données à caractère personnel déposées dans les archives historiques (voir la section 7);
- (iii) fournisse des garanties concernant les archives privées qui se trouvent à l'IUE (voir la section 8); et
- (iv) donne au moins des précisions minimales sur les exceptions concernant la vie privée visées à l'article 2 du règlement relatif aux archives (voir la section 9).

¹⁶ Sauf indications contraires dans le présent avis, les références sont faites aux articles du règlement relatif aux archives, tels que proposés dans la modification, plutôt qu'aux articles de la proposition en soi.

¹⁷ Pour une définition de «responsable du traitement» et de «sous-traitant», voir l'article 2, points d) et e), du règlement (CE) n° 45/2001.

¹⁸ Plus d'informations sur la liste des dispositions clés aux sections 4, 5 et 6 ci-dessous.

Les préoccupations et recommandations restantes seront abordées de façon plus détaillée aux points suivants.

4. RÔLE DE SOUS-TRAITANT DE L'IUE

31. À titre de remarque préliminaire supplémentaire, le CEPD insiste sur le fait que, dans toute situation de traitement des données à caractère personnel, il est essentiel de correctement identifier le responsable du traitement. Cet aspect est souligné dans l'avis 1/2010 du groupe de travail «article 29» sur la protection des données sur les notions de «responsable du traitement» et de «sous-traitant»¹⁹. La première raison pour laquelle l'identification claire et sans ambiguïté du responsable du traitement est si importante réside dans le fait qu'elle détermine la personne responsable de veiller au respect des règles de protection des données.
32. Comme l'indique l'avis du groupe de travail «lorsqu'on ne sait pas exactement qui doit faire quoi (par exemple, en l'absence de responsable ou en présence d'une multitude de responsables potentiels du traitement), le risque évident est que la directive ait peu, voire pas d'effets et que ses dispositions restent lettre morte». Des précisions sont particulièrement nécessaires lorsque de multiples acteurs sont impliqués dans une relation de coopération, comme c'est le cas de l'IUE et des multiples institutions et organes de l'UE dont les archives historiques se trouvent à l'IUE.
33. Compte tenu de l'importance de la répartition claire des rôles et des responsabilités, le CEPD salue le fait que la proposition indique que l'IUE agit en tant que sous-traitant au nom et conformément aux instructions des institutions/organes déposants qui, à leur tour, agissent en tant que responsables du traitement (voir l'article 8, paragraphe 9, du règlement relatif aux archives, tel que proposé). Cette disposition contribue à la garantie d'une sécurité juridique et à la répartition claire des rôles et des responsabilités liés au respect des règles de protection des données.
34. Le fait de décrire le rôle de l'IUE comme sous-traitant (plutôt que responsable du traitement) donne également davantage de pouvoir aux institutions et organes déposants sur la conservation, la diffusion et la publication des informations conservées dans les archives historiques. Les institutions et organes de l'UE déposant leurs archives historiques à l'IUE conservent le pouvoir de donner des instructions à l'IUE sur tout aspect relatif à la protection des données²⁰.

5. MODALITÉS D'EXÉCUTION

5.1. Objectifs et contenu des modalités d'exécution

¹⁹ Voir avis 1/2010 du groupe de travail «article 29» sur la protection des données sur les notions de «responsable du traitement» et de «sous-traitant» adopté le 16 février 2010 (WP 169).

²⁰ Il est fait référence au pouvoir de donner des «instructions» au sens de l'article 23 du règlement 45/2001. L'article 23, paragraphe 2, point a), exige que «[l]a réalisation de traitements en sous-traitance doit être régie par un contrat ou un acte juridique qui lie le sous-traitant au responsable du traitement et qui prévoit notamment que: a) le sous-traitant n'agit que sur instruction du responsable du traitement».

35. Le CEPD salue le fait que, à l'article 9, paragraphe 1, la proposition exige l'adoption de modalités d'exécution qui devraient aussi inclure spécifiquement des règles de protection des données à caractère personnel.
36. Le CEPD recommande que ces modalités d'exécution fournissent des règles complètes de gestion des documents, dont des orientations spécifiques quant à la sélection finale des documents qui seront versés aux archives historiques. Le fait de garantir une procédure de sélection efficace visant à déterminer quelles données à caractère personnel doivent être transférées aux archives historiques devient de plus en plus important si l'on prend en considération les tendances actuelles à la numérisation, à la possibilité de recherche et aux formats lisibles par une machine, les possibilités de désanonymisation, d'extraction de données et de réutilisation des informations du secteur public (voir la section 2 ci-dessus).
37. En outre, les modalités d'exécution devraient également proposer des orientations sur le devenir des données à caractère personnel à l'issue de leur transfert aux archives et sur la manière dont elles seront gérées à l'IUE. Le simple fait que les données à caractère personnel soient accessibles au public à des fins spécifiques ne signifie pas forcément qu'elles doivent également être réutilisables à toute autre fin. Les données à caractère personnel, même lorsqu'elles sont accessibles au public, seront toujours soumises aux lois relatives à la protection des données.
38. Le CEPD suggère que ces deux objectifs clés, ainsi que le contenu minimal des modalités d'exécution (tel que mentionné ci-dessous), soient déjà spécifiés dans le règlement relatif aux archives.
39. Compte tenu de la complexité de la tâche et de l'effet considérable des modalités d'exécution sur la protection des données à caractère personnel, le CEPD recommande que le président du groupe interinstitutionnel d'archives, ou un autre représentant commun des institutions et organes concernés²¹, informe et consulte le CEPD en temps utile avant l'adoption des décisions d'exécution, conformément à l'article 28, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 45/2001. Le règlement relatif aux archives devra faire référence à ladite consultation.

5.2. Règles de gestion des documents avant le transfert aux archives historiques

La minimisation des données en tant que principe fondamental du cycle complet de gestion des documents

40. Il convient que des politiques efficaces de gestion des documents soient adoptées afin de garantir que le principe de minimisation des données²² est respecté pendant le cycle complet de gestion des documents, allant de la création d'un document et la collecte de toute donnée à caractère personnel jusqu'à la sélection finale qui détermine si un(e) document/série de données sera transféré(e) aux archives historiques.

La minimisation des données à caractère personnel à archiver en premier lieu

²¹ En fonction de la structure de gouvernance adoptée, comme indiquée à la section 5.4.

²² Voir article 4, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) n° 45/2001. Voir également article 5, point c), de la proposition de la Commission de règlement du Parlement européen et du Conseil 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 le point 114 de l'avis du CEPD, cités dans la note de bas de page n° 9.

41. Davantage de ressources sont généralement nécessaires pour rechercher dans les documents des données à caractère personnel ex-post, une fois que ces documents ont déjà été archivés et qu'un volume considérable de documents a été accumulé pendant de longues périodes. Afin de minimiser le besoin d'une telle recherche ex-post, pour commencer, les modalités d'exécution devraient inclure des procédures visant à garantir qu'aucune donnée à caractère personnel autre que celles nécessaires à la tenue de registres adéquats ne soit incluse dans aucun dossier officiel.

Règles claires concernant la conservation des données

42. Pour certaines catégories de dossiers, notamment celles pour lesquelles il est probable que les personnes concernées escomptent, à juste titre, que leurs données ne soient pas accessibles au public même après une période de 30 ans²³, il convient que des périodes clairement définies de conservation des données soient appliquées et que toutes les données à caractère personnel figurant dans ces dossiers soient effacées à l'issue de cette période de conservation. Les données à caractère personnel contenues dans ces dossiers ne doivent pas être transférées aux archives historiques. Comme indiqué au point 17 ci-dessus, la LCC mentionne déjà cette condition, au moins pour ce qui est de certaines catégories de dossiers, dont les dossiers personnels et médicaux des membres du personnel de l'UE²⁴. Des règles similaires devraient être appliquées par l'ensemble des institutions et organes de l'UE.

Techniques d'anonymisation et garanties liées

43. Les modalités d'exécution doivent aborder les techniques d'anonymisation et les garanties qui y sont liées. Ces techniques sont aussi spécifiquement visées à l'article 4, paragraphe 1, point e), du règlement (CE) n° 45/2001²⁵.

44. L'évaluation de la protection des données dans le cadre de transferts aux archives historiques devrait contribuer à déterminer si les lois relatives à la protection des données autorisent l'accès des données à caractère personnel pour les archives historiques, ou uniquement à la suite de l'agrégation, de l'anonymisation entière ou partielle et dans ce dernier cas, quel niveau d'anonymisation est nécessaire afin de minimiser le risque de ré-identification et d'utilisation frauduleuse des données à caractère personnel.

45. En principe, l'anonymisation devrait être appliquée dans la mesure nécessaire et compte tenu, d'un côté, des objectifs du traitement et, de l'autre, de la nature des données et des conséquences éventuelles pour les personnes en cas de ré-identification. Afin de prendre une décision éclairée sur les conditions de divulgation des données et le niveau d'anonymisation à appliquer, il est essentiel d'associer toutes les parties

²³ Voir point 6 ci-dessus pour certains exemples.

²⁴ Cette exigence n'empêche pas la conservation et le transfert aux archives historiques de données entièrement anonymisées (par exemple, les données statistiques suffisamment agrégées). Elle ne devrait pas non plus obligatoirement empêcher l'anonymisation partielle et la conservation de telles données partiellement anonymisées, sans, cependant, qu'elles soient accessibles au public. Ces données partiellement anonymisées pourraient, par exemple, être accessibles, à des fins de recherche historique, à des chercheurs qualifiés soumis à la plus stricte confidentialité, à des exigences de sécurité et d'éventuelles garanties supplémentaires. Le niveau d'anonymisation et les garanties à appliquer sont, bien entendu, cruciaux.

²⁵ En réalité, contrairement aux dispositions correspondantes et plus flexibles de la directive 95/46/CE, si lues textuellement et séparément, l'article 4, paragraphe 1, point e), du règlement (CE) n° 45/2001 semble exiger une anonymisation et un cryptage à chaque fois que les données à caractère personnel doivent être conservées à des fins historiques.

prenantes à ce processus de décision (dont les représentants de groupes de personnes susceptibles d'être concernées).

Tri des données

46. Pour les documents qui doivent être transférés aux archives, il convient de déterminer la manière dont sera effectué le transfert, ainsi que les conditions et limitations correspondantes. Les modalités d'exécution devront spécifier cet aspect.
47. Quant au texte du règlement relatif aux archives en soi, le CEPD recommande que l'article 7 soit complété par la condition selon laquelle le «tri» doit également inclure une vérification à des fins de protection des données. En outre, il devrait être fait référence au moins brièvement, peut-être dans un considérant, aux techniques d'anonymisation en tant que l'une des garanties possibles pour assurer la protection des données à caractère personnel.

5.3. Règles de gestion des documents après le transfert aux archives historiques

48. Pour ce qui est de la gestion des données à caractère personnel qui ont déjà été transférées aux archives historiques et déposées à l'IUE, les modalités d'exécution devraient notamment inclure ce qui suit:
 - (i) règles sur la modalité d'accès au public (par exemple, sur support papier, numérique, ou par publication sur Internet);
 - (ii) à quelles fins l'accès est autorisé (historiques, statistiques, scientifiques, etc.);
 - (iii) quelles conditions de licence appliquer lors de l'octroi de l'accès au public ou de l'autorisation de réutilisation (acceptation des lois applicables relatives à la protection des données, limitation à la compatibilité, clauses contractuelles spécifiques pour les utilisateurs en dehors de l'Union européenne, etc.);
 - (iv) la question de savoir si certaines parties des archives historiques devraient être numérisées et, si tel est le cas, quelle procédure de sélection doit être appliquée afin de garantir qu'aucune donnée à caractère personnel imprévue nécessitant une protection continue ne soit divulguée involontairement en raison de la numérisation.
49. Enfin, à l'avenir et notamment pour les dossiers partiellement anonymisés, en format numérique, avec possibilité de recherche et lisibles par une machine, compte tenu des prochains développements techniques et des risques croissants de la désanonymisation, les institutions et organes de l'UE devraient également réexaminer périodiquement la nécessité de continuer à rendre publics de tels ensembles de données à caractère personnel partiellement anonymisées dans leur format d'origine.

5.4. Nécessité de coordination dans l'ensemble des institutions et organes concernés

50. L'Union européenne compte un grand nombre d'institutions et autres organes, dont les agences, chacune ayant des besoins spécifiques, sa propre structure administrative et ses politiques de gestion des documents. Afin de garantir que les archives historiques qui se trouvent à l'IUE restent gérables et que le respect des règles de protection des données reste transparent et clair malgré le grand nombre de déposants, il est essentiel

que les règles de protection des données qui sont applicables à la gestion des documents par l'IUE ne soient pas fragmentées, mais plutôt mises en œuvre de façon harmonieuse, indépendamment de l'origine des documents.

51. Dans ce but, le CEPD recommande que les modalités d'exécution soient adoptées de manière coordonnée et harmonisée. Pour obtenir ce résultat, une structure de gouvernance interinstitutionnelle devrait être mise en place (ou il est possible d'adapter une structure déjà existante, telle que le groupe interinstitutionnel d'archives²⁶). Cette structure de gouvernance devrait garantir une cohérence, mais en même temps permettre la flexibilité institutionnelle nécessaire, le cas échéant.

5.5. Calendrier d'adoption des modalités d'exécution

52. Afin de s'assurer que les institutions et organes de l'UE, ainsi que l'IUE débutent les travaux concernant les modalités d'exécution aussitôt que possible et que ces dernières soient adoptées selon un calendrier réaliste, le CEPD recommande en outre que le règlement relatif aux archives soit modifié en vue d'y inclure la condition selon laquelle les modalités d'exécution visées à l'article 9, paragraphe 1, soient adoptées dans les deux ans suivant l'adoption de la modification du règlement relatif aux archives.

6. LÉGISLATION APPLICABLE ET SURVEILLANCE

53. L'IUE est une organisation internationale, établie en 1972 par les six États membres des Communautés européennes de l'époque, dont le but est de dispenser une formation universitaire avancée aux doctorants et de promouvoir la recherche. Ainsi, il ne s'agit ni d'une institution ou organe de l'UE ni d'une entité régie par le droit italien.
54. Les législations relatives à la protection des données qui s'appliquent aux activités de l'IUE, à l'institution/organe de surveillance de l'IUE et à la juridiction compétente en cas de contentieux relatif à la protection des données lié aux archives historiques qui sont confiées par les institutions et organes de l'UE à l'IUE ne sont pas explicitement établies ni dans le texte existant du règlement relatif aux archives ni, tel que le comprend le CEPD, dans aucun autre document clé pertinent (tel que la convention régissant l'IUE, le protocole sur les privilèges et immunités de l'IUE et l'accord de siège avec la République italienne).
55. La proposition de modification du règlement relatif aux archives apporte les précisions nécessaires à cet effet:
- (i) la proposition spécifie clairement que le règlement (CE) n° 45/2001 s'appliquera, dans son intégralité, à l'IUE en ce qui concerne les activités liées à l'hébergement des archives historiques des institutions et organes de l'UE (voir l'article 8, paragraphe 9, de la proposition), et;
 - (ii) la proposition précise également que le CEPD sera l'autorité compétente disposant de pouvoirs de surveillance en ce qui concerne le traitement des données effectué par l'IUE (voir l'article 8, paragraphe 10)²⁷.

²⁶ La mission du groupe inclut, entre autres, «l'harmonis[ation], autant que possible, [du] traitement des archives». Le groupe de travail «coordonne également le dépôt d'archives historiques concernant l'Union européenne auprès de l'Institut universitaire européen de Florence, qui en est aussi l'un des membres».

Voir http://ec.europa.eu/transparency/archival_policy/archives_com/interinst_arch_group_fr.htm

²⁷ Une fois de plus en ce qui concerne les activités liées à l'hébergement des archives historiques des institutions et organes de l'UE.

56. Ces précisions contribuent à la garantie d'une sécurité juridique concernant ces questions et il se peut qu'elles contribuent également à l'adoption d'une approche européenne plus cohérente.

7. SÉCURITÉ DES DONNÉES À CARACTÈRE PERSONNEL

57. L'article 8, paragraphe 5, du règlement relatif aux archives, tel que proposé, aborde la conservation et la protection des archives déposées à l'IUE et fait référence aux «normes reconnues au niveau international», ainsi qu'aux «dispositions techniques et de sécurité» applicables aux archives publiques en Italie. Le CEPD recommande qu'une phrase soit ajoutée audit article, tout en notant que ces dispositions ne portent pas atteinte aux articles 21 à 23 du règlement (CE) n° 45/2001 concernant la confidentialité et la sécurité des traitements des données à caractère personnel.

8. ARCHIVES PRIVÉES

58. Outre les archives historiques déposées par les institutions et organes de l'UE, l'IUE détient et gère des collections privées de personnes, d'organismes publics ou d'organisations privées qui ont contribué à la construction de l'Europe²⁸. Bien que la Commission ait envisagé d'inclure des dispositions dans la proposition qui régit la manière dont l'IUE obtient, décrit et prépare ces collections privées à la consultation publique, en fin de compte, ces dispositions n'ont pas été incluses dans la proposition finale.

59. Compte tenu du fait qu'aucune réglementation n'est proposée dans le règlement relatif aux archives concernant les collections privées, alors qu'elles existent vraiment, le CEPD souhaite seulement signaler brièvement dans le présent avis que la gestion de toute collection privée doit également respecter les législations applicables relatives à la protection des données. Comme dans le cas des archives institutionnelles, la question de savoir si l'IUE agit en tant que responsable du traitement ou sous-traitant et quelles législations sont applicables constituent deux des premières interrogations auxquelles il devra être répondu sans équivoque. Étant donné que les documents susmentionnés ne proviennent pas d'un organe ou d'une institution de l'UE, mais plutôt de plusieurs personnes ou organisations qui peuvent relever d'une multitude de législations relatives à la protection des données (ou d'aucune), il se peut que la situation soit encore plus complexe que dans le cas des archives institutionnelles déposées par les institutions ou organes de l'UE.

60. Il est également probable que l'IUE joue un rôle plus important dans le traitement des données à caractère personnel figurant dans les archives privées (il se peut, par exemple, qu'il joue un rôle accru dans la procédure de sélection visant à déterminer les informations qui pourraient être rendues publiques). Cet élément devrait être dûment pris en considération. Dans les deux cas, une future modification du règlement relatif aux archives devrait clairement spécifier si l'IUE agit en tant que responsable du traitement ou sous-traitant pour ce qui est des archives privées.

²⁸ Voir <http://www.eui.eu/HAEU/Lfonds/dep.asp>.

61. Toute autre question de protection des données liée aux archives privées devrait également être abordée et clairement documentée en conformité avec les modalités d'exécution applicables aux archives historiques déposées par les institutions et organes de l'UE, auxquelles il est fait référence à la section 5 ci-dessus.

9. EXCEPTIONS CONCERNANT LA VIE PRIVÉE

62. L'article 2 du règlement relatif aux archives prévoit une exception à la règle générale selon laquelle les archives historiques doivent être rendues accessibles au public après un délai de trente ans, sur la base de la protection de la vie privée et de l'intégrité de l'individu, telle que définie à l'article 4, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) n° 1049/2001. Cette disposition, adoptée en 2003 lorsque le règlement relatif aux archives a été modernisé, n'a pas été affectée par la proposition.
63. Compte tenu du champ d'application limité de la proposition de modification du règlement relatif aux archives, il n'est pas opportun que le CEPD s'attarde, dans le présent avis, sur cette disposition. Toutefois, le CEPD suggère au moins une petite correction afin de garantir une lecture correcte de cette disposition, également en ce qui concerne les données qui ont été rendues publiques avant la fin de la période de 30 ans.
64. En particulier, l'article 1^{er}, paragraphe 3, du règlement relatif aux archives prévoit que les «documents et pièces dont la communication était libre avant l'expiration du délai prévu [de 30 ans] [...] continuent d'être accessibles au public sans restriction aucune». Le CEPD recommande que le texte suivant, ou son équivalent, soit ajouté à la fin de l'article susmentionné: «cela n'affecte en rien l'article 2, paragraphes 1 et 2, ci-dessous».

10. CONCLUSIONS

65. Le CEPD se félicite de constater que la proposition aborde des préoccupations en matière de protection des données, notamment:
- les dispositions sur la législation applicable;
 - la désignation d'une autorité de surveillance;
 - la spécification du rôle de sous-traitant de l'IUE; et
 - l'obligation d'adopter des modalités d'exécution afin de traiter les problèmes de protection des données d'un point de vue pratique.
66. Dans le but de traiter les préoccupations restantes en matière de protection des données, le CEPD recommande que la proposition de modification du règlement relatif aux archives:
- spécifie les objectifs clés et le contenu minimal des modalités d'exécution, ainsi que la procédure d'adoption, dont une structure de gouvernance afin de garantir une harmonisation et une coordination, un calendrier d'adoption clair et une consultation du CEPD;
 - clarifie les règles applicables à la sécurité des données à caractère personnel déposées dans les archives historiques;
 - fournisse des garanties concernant les archives privées qui se trouvent à l'IUE; et
 - donne au moins des précisions minimales sur les exceptions concernant la vie privée visées à l'article 2 du règlement relatif aux archives.

Fait à Bruxelles, le 10 octobre 2012,

(signé)

Peter HUSTINX

Contrôleur européen de la protection des données