

GIOVANNI BUTTARELLI
CONTRÔLEUR ADJOINT

M^{me} Sara JULIBERT
Banque centrale européenne
Déléguée à la protection des données
Kaiserstraße 29
60311 Frankfurt
ALLEMAGNE

Bruxelles, le 20 septembre 2013
GB/MV/sn D(2013)2064 C **2013-0550**
Merci d'utiliser l'adresse
edps@edps.europa.eu pour tout échange de
courriels.

Objet: Corrigendum - Demande d'accès du public à une liste des dons reçus par des membres du personnel de la BCE

Chère Madame Julibert,

Dans un courriel daté du 27 mai 2013, la Banque centrale européenne (BCE) a demandé au Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) son avis sur les questions suivantes relatives aux demandes d'accès du public à la liste des dons reçus par les membres du personnel de la BCE:

- Les noms des membres du directoire peuvent-ils être publiés dans la liste des dons reçus et refusés?
- Tout élément (nom, fonction, organisation, pays) permettant d'identifier l'origine/les donateurs de ces dons doit-il être supprimé?

Ces questions visent à établir si les données peuvent être transmises à la suite d'une demande d'accès du public conformément à la décision de la BCE relative à l'accès du public (décision BCE/2004/3) et à déterminer pour quelles catégories de personnes concernées il convient de divulguer les noms ainsi que la liste des dons reçus et refusés.

Cette demande est considérée comme étant une consultation en vertu de l'article 46, point d, du règlement (CE) n° 45/2001 (ci-après le «règlement»).

Faits

Comme expliqué par la BCE, la collecte de données sur les dons reçus par les membres du personnel de la BCE fait partie du cadre d'éthique professionnelle de la BCE¹. En vertu des règles relatives aux dons:

«Les membres du personnel ne peuvent ni solliciter ni accepter de dons, à l'exception:

(a) des divertissements et de l'hospitalité offerts par le secteur privé qui sont d'une valeur inférieure ou égale à 50 EUR;

(b) des dons qui ne vont pas au-delà de ce qui est d'usage et considéré approprié dans le cadre des relations avec d'autres banques centrales, des organismes publics nationaux et des organisations internationales.

Les membres du personnel s'efforcent de restituer tout don reçu en contravention avec les règles applicables à la personne qui en est la source et ils informent celle-ci des règles de la BCE à cet égard. Lorsque la restitution n'est pas possible, les membres du personnel remettent le don à la BCE. Les membres du personnel signalent tout don reçu ou refusé en utilisant le modèle figurant sur l'intranet, sauf en ce qui concerne les dons visés au point b) et les dons d'une valeur inférieure ou égale à 10 EUR».

Cette dernière phrase mentionne en particulier l'obligation pour les membres du personnel de fournir des informations sur les dons reçus. Au sein de la BCE, ces informations sont saisies dans un formulaire électronique qui est ensuite inséré dans un registre des dons.

Trois catégories de personnes concernées doivent être prises en considération: (i) les membres du personnel; (ii) les membres du directoire qui sont susceptibles de recevoir des dons et (iii) les donateurs (lorsqu'il s'agit de personnes physiques et non de personnes morales).

Les catégories de données à caractère personnel traitées à cet égard sont les suivantes: nom du membre du personnel ou du directoire qui reçoit un don; nom du donateur, fonction, organisation, pays.

En outre, en ce qui concerne la divulgation du registre des dons à la suite de demandes d'accès du public², ce traitement se fonde sur l'article 4, paragraphe 1, de la décision BCE/2004/3³ de la BCE relative à l'accès du public aux documents de la Banque centrale européenne, qui énonce ce qui suit:

¹ Section 0.10.2 des règles applicables au personnel de la BCE.

² Le CEPD croit comprendre que la BCE ne dispose pas de procédure particulière pour rendre le registre des dons accessible au public. Dès lors, toute demande doit être fondée sur les procédures que la BCE applique aux demandes d'accès du public aux documents en vertu de l'article 15 du TFUE.

³ Décision de la Banque centrale européenne du 4 mars 2004 relative à l'accès du public aux documents de la Banque centrale européenne. Disponible sur le site internet de la BCE: http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/1_08020040318fr00420044.pdf.

«1. La BCE refuse l'accès à un document dans le cas où sa divulgation porterait atteinte à la protection:

(...)

(b) de la vie privée et de l'intégrité de l'individu, notamment en conformité avec la législation communautaire relative à la protection des données à caractère personnel;

(...)».

Compte tenu de ce qui précède, la BCE estime que cette disposition juridique fournit une base pour justifier la suppression de la liste des noms des membres du personnel (autres que les membres du directoire) et de ceux des donateurs. Face à une demande d'accès du public, la BCE propose dès lors de divulguer une liste contenant les noms des bénéficiaires uniquement lorsque ces derniers sont des membres du directoire (et de ne pas mentionner leurs noms s'il s'agit de membres du personnel). La BCE estime également que les données à caractère personnel des donateurs doivent aussi être effacées de la liste fournie au demandeur.

Analyse juridique

Premièrement, le CEPD souhaite préciser que les traitements de données à caractère personnel dans le cadre de la gestion d'un registre des dons ne remplissent aucune des conditions de l'article 27, paragraphes 1 et 2, du règlement et qu'ils ne sont dès lors pas soumis à des contrôles préalables. Étant donné que la stratégie de la BCE ne prévoit pas l'existence d'un registre public ni la publication de ces données sur le site internet de la BCE, la publication accidentelle de données à caractère personnel à la suite d'une demande en vertu de la décision de la BCE relative à l'accès du public (décision BCE/2004/3) ne permettrait pas non plus de qualifier le traitement de contrôle préalable au titre de l'article 27, paragraphe 1, du règlement.

En ce qui concerne l'éventuelle divulgation du registre des dons à des tiers à la suite d'une demande d'accès du public (non fondée sur un registre ni sur la publication sur le site internet de la BCE), il s'agirait d'un transfert qui devrait remplir les conditions des articles 8 ou 9 du règlement (en fonction du lieu d'établissement de la partie demandant l'accès au registre des dons) en prenant également en considération les intérêts légitimes des personnes concernées.

Le document du CEPD intitulé *«Accès du public aux documents contenant des données à caractère personnel après l'arrêt rendu dans l'affaire Bavarian Lager»* fournit de plus amples conseils sur la manière dont il convient de considérer l'équilibre entre ces intérêts⁴.

Dans ce document, le CEPD a décrit l'arrêt de la Cour et a analysé les conséquences en cas de demandes d'accès du public à des documents. Plus particulièrement, dans le chapitre IV, le CEPD considère qu'une divulgation de données à caractère personnel à la suite d'une demande déposée par un demandeur établi au sein de l'UE doit être traitée par l'institution concernée conformément à l'article 8, point b), du règlement (CE) n° 45/2001. Cela découle de l'arrêt rendu dans l'affaire Bavarian Lager.

⁴ Document de référence du CEPD intitulé *«Accès du public aux documents contenant des données à caractère personnel après l'arrêt rendu dans l'affaire Bavarian Lager»* du 24 mars 2011, disponible sur le site internet du CEPD: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Papers/BackgroundP/11-03-24_Bavarian_Lager_FR.pdf.

L'article 8, point b), outre les autres dispositions de base contenues dans le règlement relatif à la protection des données, fixe les conditions dans lesquelles l'accès aux données à caractère personnel peut être accordé. Cela signifie que (1) le destinataire doit démontrer la nécessité de leur transfert et que (2) l'institution doit considérer qu'il n'existe aucune raison de penser que ce transfert pourrait porter atteinte aux intérêts légitimes de la personne concernée. La Cour estime que conformément à l'article 8, point b), l'institution concernée doit mettre les intérêts en balance⁵.

En vertu de l'article 8, point b), du règlement, les personnes concernées devraient dès lors être en mesure de présenter leurs points de vue afin que l'institution ou l'organe puisse prendre une décision éclairée. Cela ne signifie cependant pas pour autant qu'elles doivent consentir au transfert. Une telle interprétation viderait de sa substance la mise en balance des intérêts requise par l'article 8, point b), du règlement. Néanmoins, les personnes concernées doivent quoi qu'il en soit être informées de tout transfert envisagé, afin de leur permettre d'invoquer leur droit d'opposition conformément à l'article 18 du règlement.⁶

L'article 9 du règlement relatif à la protection des données s'applique aux demandes d'accès à des documents contenant des données à caractère personnel si le demandeur est situé en dehors de l'UE.

En ce qui concerne les **catégories de personnes concernées**, le CEPD croit comprendre que la mise en balance des intérêts à laquelle doit procéder la BCE pourrait mener à ce que le public soit autorisé à avoir accès aux informations sur les dons reçus par les membres du directoire, voire par certains cadres supérieurs. La divulgation de ces informations pourrait être justifiée en ce qui concerne les exigences de transparence afin de permettre le contrôle des pairs et du public et le traitement serait dès lors considéré comme étant légitime à condition que, comme indiqué ci-dessus, les membres du directoire (ou d'autres cadres supérieurs) soient dûment informés de la possibilité que leurs données à caractère personnel figurant dans le registre des dons soient divulguées (par exemple dans une déclaration de confidentialité) et aient le droit de s'opposer en vertu de l'article 18 du règlement pour des raisons impérieuses et légitimes.

En ce qui concerne les membres du personnel, le CEPD reconnaît que ces derniers sont liés par les règles applicables au personnel et qu'ils doivent travailler de manière indépendante. La BCE devrait examiner en particulier la finalité de la divulgation et la proportionnalité de cette mesure. Dans le cadre de son analyse, la BCE devrait mettre en équilibre la nécessité de garantir l'indépendance de la BCE (notamment en veillant à la transparence) et la nécessité de protéger les droits à la protection des données des personnes concernées telle qu'affirmée par la Cour de justice⁷. Cependant, aucune priorité automatique ne peut être accordée à l'objectif de transparence par rapport au droit à la protection des données à caractère personnel, même si des intérêts économiques importants sont en jeu⁸.

⁵ Commission c. Bavarian Lager, voir point 78 de l'arrêt (C-28/08 P).

⁶ Voir également à cet égard l'avis du CEPD sur les déclarations d'intérêts publics, notamment les affaires 2010-0914 et 2013-0409.

⁷ Voir la décision de la CJEU du 9 novembre 2010, Schecke et Eifert, affaires conjointes C-92/09 et C-93/09 et en particulier le point 85: «Il doit être rappelé que les institutions sont tenues de mettre en balance, avant de divulguer des informations concernant une personne physique, l'intérêt de l'Union à garantir la transparence de ses actions et l'atteinte aux droits reconnus par les articles 7 et 8 de la charte.»

⁸ Voir, à cet effet, la décision Commission c. Bavarian Lager, affaire 28-08 P, points 75 à 79).

En ce qui concerne la question de la suppression ou non de tout élément (nom, fonction, organisation, pays) permettant d'identifier l'origine ou le donateur d'un don, le CEPD croit comprendre que les références à des personnes morales ou des organisations pourraient être maintenues, y compris considérant les règles de transparence, comme expliqué ci-dessus. Cependant, il ne serait dès lors pas nécessaire de fournir le nom de la personne représentant la personne morale; les informations pourraient se limiter à cette dernière. En ce qui concerne les dons qui seraient uniquement reçus de la part d'une personne physique, la BCE devrait également effectuer une autre mise en balance spécifique des intérêts conformément à l'article 8, point b). Dans ce cas, il serait difficile de mettre en œuvre un système requérant le consentement du donateur à l'avance. Néanmoins, il convient de veiller à ce que son droit à être informé et son droit d'opposition soient garantis.

Conclusion

Conformément à l'approche proactive du CEPD dans sa note intitulée «*Accès du public aux documents contenant des données à caractère personnel après l'arrêt rendu dans l'affaire Bavarian Lager*», la BCE devrait évaluer l'éventuelle nature publique du registre des dons et informer précisément les personnes concernées (avant ou du moins lors de la collecte des données) de la mesure dans laquelle le traitement pourrait inclure la divulgation de ce registre. Par conséquent, les personnes concernées devraient être informées avant que leurs données à caractère personnel ne soient divulguées pour la première fois et elles devraient avoir le droit de s'opposer à cette divulgation pour des raisons impérieuses et légitimes au titre de l'article 18 du règlement.

En outre, étant donné qu'il n'existe actuellement aucun registre public sur le site internet pour les membres du directoire de la BCE, la publication d'un registre des dons à la suite d'une demande serait qualifiée de transfert et devrait dès lors respecter les conditions des articles 8 ou 9 du règlement, en particulier la mise en équilibre des intérêts en tenant compte des intérêts légitimes de la personne concernée.

(signé)

GIOVANNI BUTTARELLI

Contrôleur européen adjoint de la protection des données

Cc: M. Frederik MALFRERE, délégué à la protection des données, BCE