

Avis du contrôleur européen de la protection des données

sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux sociétés unipersonnelles à responsabilité limitée présentée par la Commission

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, et notamment son article 28, paragraphe 2,

A ADOPTÉ LE PRÉSENT AVIS:

1. INTRODUCTION

1.1. Consultation du CEPD

1. Le 9 avril 2014, la Commission a adopté une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux sociétés unipersonnelles à responsabilité limitée (ci-après la «proposition»)³. Le même jour, la Commission a transmis la proposition au CEPD pour consultation.

1.2. Objectif et champ d'application de la proposition

2. L'objectif global de la proposition est de «donner à tout créateur d'entreprise potentiel, en particulier aux PME, la possibilité d'établir plus facilement des sociétés à l'étranger». À cet effet, la proposition vise à «harmoniser les conditions de création et d'activité des sociétés unipersonnelles à responsabilité limitée». La proposition prévoit

¹ JO L 281 du 23.11.1995, p. 31

² JO L 8 du 12.1.2001, p. 1

³ COM(2014) 212 final

«la possibilité d'une immatriculation en ligne avec un modèle uniforme de statuts et une exigence de capital minimum de 1 EUR, associée à un test de bilan et à un certificat de solvabilité.» Pour garantir la transparence, il est obligatoire de divulguer certaines informations sur la société unipersonnelle dans un registre accessible au public⁴.

2. ANALYSE DE LA PROPOSITION

2.1. Données à caractère personnel traitées au titre de la proposition

3. Bien que le traitement de données à caractère personnel ne soit pas l'élément essentiel de la proposition, celle-ci requiert néanmoins le traitement d'une quantité considérable de données à caractère personnel. Ces dernières concernent, pour la plupart, les associés uniques des entreprises, s'il s'agit de personnes physiques, ainsi que les personnes qui représentent les entreprises. Les dispositions suivantes de la proposition sont particulièrement pertinentes du point de vue de la protection des données.

Obligations en matière d'immatriculation

- L'article 13 impose que certaines données sur l'entreprise, son associé unique et ses représentants soient enregistrées. Ces informations comprennent, notamment, le nom, l'adresse et toute autre information nécessaire pour identifier l'associé fondateur, le bénéficiaire effectif et le représentant qui immatricule la société, ainsi que les noms, adresses et toute autre information nécessaire pour identifier les personnes autorisées à représenter la société et pour déterminer qu'elles ne font pas l'objet d'une exclusion.

Échange d'informations par l'intermédiaire du système d'information sur le marché intérieur («IMI»)

- Le considérant 17 et les articles 14 et 22 prévoient la possibilité d'échanger des informations sur la procédure d'immatriculation par l'intermédiaire de l'IMI. Elles incluent des données sur l'identité de l'associé fondateur et sur l'exclusion des représentants proposés.

Obligations en matière de publicité

- Le considérant 2 et l'article 3 rendent obligatoire la divulgation de l'identité de l'associé unique dans un registre accessible au public. Ceci inclut des données à caractère personnel si l'associé unique est une personne physique.
- Le considérant 14 fait référence à la publicité obligatoire de tous les autres documents enregistrés relatifs à la société.

2.2. Références à la législation applicable en matière de protection des données et à la consultation du CEPD

4. Compte tenu du traitement de données à caractère personnel susvisé, nous recommandons l'ajout d'une disposition de fond, ou à tout le moins d'un considérant,

⁴ Exposé des motifs, sections 1, 2 et 3

afin de faire référence à la législation applicable en matière de protection des données, y compris la législation nationale transposant la directive 95/46/CE.

5. Par ailleurs, nous recommandons que le préambule mentionne le fait que le CEPD a été consulté.

2.3. Obligations en matière d'immatriculation (chapitre 4)

6. L'article 13 impose que certaines données sur la société, son associé unique et ses représentants soient inscrites dans le registre des sociétés tenu par l'organe compétent de l'État membre concerné. Ces données incluent, notamment, le nom, l'adresse et toute autre information nécessaire pour identifier l'associé fondateur et pour déterminer que les personnes autorisées à représenter la société ne font pas l'objet d'une exclusion.
7. La mise à disposition de ces informations aux autorités chargées de l'immatriculation semble, à première vue, adéquate, pertinente et non excessive au regard de la finalité d'immatriculation des sociétés unipersonnelles en cause et, partant, conforme à l'article 6, paragraphe 1, point c), de la directive 95/46/CE. Le CEPD n'élève donc pas d'objection concernant les données à collecter, même si elles peuvent comprendre une quantité considérable de données à caractère personnel. Cette question est distincte de celle de savoir quelles données à caractère personnel peuvent être rendues *accessibles au public* par l'intermédiaire du registre, qui sera examinée à la section 2.5 ci-dessous.

2.3. Échange d'informations par l'intermédiaire de l'IMI

8. Le considérant 17 et les articles 14 et 22 prévoient la possibilité d'échanger des informations sur la procédure d'immatriculation par l'intermédiaire de l'IMI. Elles incluent des données sur l'identité de l'associé fondateur et sur l'exclusion des représentants proposés.
9. Nous nous félicitons du fait que la Commission envisage l'utilisation d'un outil d'échange d'informations existant comme l'IMI, étant donné qu'elle a déjà investi des efforts considérables pour que ce système soit développé en prenant en compte, dès sa conception, le principe de la protection des données.
10. Dans le même temps, nous souhaiterions que la proposition soit clarifiée en ce qui concerne la question de savoir quelles données à caractère personnel peuvent être échangées par l'intermédiaire de l'IMI. En particulier, la proposition n'indique pas clairement si des données à caractère personnel seront échangées de manière routinière, en tant que pratique courante visant à vérifier l'identité de l'associé fondateur d'une société unipersonnelle, ou uniquement en cas de doute sur l'identité du fondateur.
11. De même, il est difficile de déterminer si l'intention est de vérifier de façon routinière, à chaque fois, par l'intermédiaire de l'IMI, si les déclarations concernant la non-exclusion des représentants de la société sont sincères ou si la vérification n'a lieu qu'en cas de doute.
12. Il est également malaisé de déterminer si l'IMI ne peut être utilisé que pour vérifier si une déclaration concernant une exclusion est sincère (ou non) ou s'il peut aussi être utilisé pour demander des détails supplémentaires sur les motifs de l'exclusion.

13. Nous recommandons que ces points soient clarifiés dans le texte de la proposition proprement dit afin de garantir la sécurité juridique et d'éviter toute pratique potentiellement incohérente due à une mise en œuvre différente dans les États membres concernés.
14. Le CEPD souhaiterait également que soit introduite dans le texte de la proposition une référence à l'exigence selon laquelle les données à caractère personnel échangées doivent être proportionnées au regard de l'objectif d'échange d'informations, conformément à l'article 6, paragraphe 1, point c), de la directive 95/46/CE.

2.5 Obligations en matière de publicité

15. Le considérant 2 et l'article 3 imposent la publicité obligatoire de l'identité de l'associé unique dans un registre public (ou dans un registre tenu par la société et accessible au public). Dans le cas où l'associé unique est une personne physique, cela inclut des données à caractère personnel.
16. En outre, le considérant 14 suggère qu'«afin de garantir un niveau élevé de transparence, tous les documents enregistrés dans le registre des sociétés devraient être mis à la disposition du public par l'intermédiaire du système d'interconnexion des registres, visés à l'article 4 *bis*, paragraphe 2, de la directive 2009/101/CE». Ces données peuvent, notamment, inclure le nom, l'adresse et toute autre information nécessaire pour identifier l'associé fondateur, le bénéficiaire effectif et un représentant qui immatricule la société, ainsi que les noms, les adresses et toute autre information nécessaire pour identifier les personnes autorisées à représenter la société et pour déterminer qu'elles ne font pas l'objet d'une exclusion.

Équilibre entre transparence et protection des données/respect de la vie privée

17. Le CEPD reconnaît l'importance des objectifs de transparence et de responsabilité que ces dispositions poursuivent.
18. S'agissant de l'interaction entre le droit de l'UE et le droit national en la matière, le CEPD tient à souligner qu'à la différence des législations relatives à la protection des données, qui sont harmonisées dans une certaine mesure grâce à la directive 95/46/CE, la législation sur l'accès à l'information varie grandement selon les États membres de l'UE. Il en est de même des législations qui déterminent quelles informations doivent être publiées dans des registres de commerce et dans des registres tenus par les sociétés proprement dites, ainsi que la manière dont le public a accès à ces informations.
19. En principe, les régimes d'accès prévoient généralement une pondération équilibrée entre les intérêts protégés par les règles relatives à la vie privée et à la protection des données, d'une part, et les avantages que procurent l'ouverture et la transparence, d'autre part. Compte tenu des divergences entre les régimes nationaux, le résultat de l'exercice de pondération peut varier selon les États membres de l'UE. Ainsi, les registres de commerce de certains États membres peuvent publier les adresses des représentants d'une société, tandis qu'un autre État membre considérera généralement que ces informations, bien qu'enregistrées, ne doivent pas être accessibles au public.

20. Cela étant, la législation nationale doit être conforme à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme («CEDH») et aux articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne («Charte de l'UE») lorsqu'elle transpose le droit de l'UE. Ceci implique que, comme l'a déclaré la Cour de justice de l'Union européenne dans les affaires *Österreichischer Rundfunk et Schecke*⁵, qu'il y a lieu de déterminer si la publication est nécessaire et proportionnée à la réalisation des objectifs légitimes poursuivis par la législation.
21. Compte tenu de l'absence d'harmonisation dans ce domaine au niveau de l'UE, le CEPD aurait apprécié davantage de clarté et de sécurité juridique dans le texte de la proposition et un examen plus circonstancié et plus spécifique des alternatives dans l'évaluation d'impact. Cela étant, en principe, le CEPD n'a pas d'objection à formuler à l'égard de la possibilité de rendre publiques des informations sur l'immatriculation, pour autant qu'il soit clairement précisé quelles données seront accessibles au public et que toute publication sera faite dans le respect du principe de proportionnalité et sous réserve des mesures de sauvegarde appropriées contenues dans la proposition et/ou dans la législation nationale⁶. Le texte de la proposition doit l'indiquer clairement.

Quelles données d'immatriculation devraient être rendues publiques et sous quelles conditions?

22. Le considérant 14 semble exiger la publication de «tous les documents enregistrés» par l'intermédiaire de la plateforme européenne commune à laquelle il fait référence. Parallèlement, la proposition ne contient pas de disposition matérielle dans son dispositif qui préciserait cette exigence. L'article 3 ne constitue une disposition matérielle à cet égard que pour ce qui concerne l'identité de l'associé unique.
23. Nous recommandons que le considérant 14 soit modifié pour préciser clairement les documents qui doivent être mis à la disposition du public, plutôt que de dire simplement que «tous» les documents doivent être publics. Nous recommandons également qu'une disposition matérielle, similaire à l'article 3, soit ajoutée à cet effet pour garantir la sécurité juridique.
24. Enfin, nous recommandons qu'en ce qui concerne la publication des adresses et des informations nécessaires pour identifier des personnes physiques (qu'il s'agisse des associés fondateurs, des bénéficiaires effectifs ou des représentants), les législateurs examinent soigneusement s'il est proportionné de rendre publique toute donnée à caractère personnel, et que la proposition prévoie que toute publication sera soumise aux mesures de sauvegarde prévues par la législation nationale relative à la protection des données.

Informations sur l'exclusion

⁵ Voir arrêts de la Cour du 20 mai 2003, *Rundfunk*, affaires jointes C-465/00, C-138/01 et C-139/01, et du 9 novembre 2010, *Volker und Markus Schecke*, affaires jointes C-92/09 et C-93/09

⁶ Voir arrêts *Schecke et Eifert*, précités, notamment les points 81, 85 et 86 des motifs. Dans cette affaire, la CJUE a souligné que les dérogations et les limitations relatives à la protection des données à caractère personnel ne doivent s'appliquer que dans les limites du strict nécessaire. La CJUE a notamment considéré que les institutions européennes devaient étudier différentes modalités de publication afin de trouver celle qui serait compatible avec la finalité de publication sans provoquer la moindre interférence avec les droits au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel des personnes concernées.

25. Le CEPD se félicite que l'article 22, paragraphe 6, limite l'enregistrement et la publication d'informations relatives à l'exclusion aux cas où celle-ci est encore en vigueur. En d'autres termes, aucune information ne doit être fournie (ni rendue publique) durant la procédure d'immatriculation au sujet d'une exclusion passée qui n'est plus en vigueur (ou qui n'est pas encore entrée en vigueur).

Limitation de la finalité et limitations en matière d'accessibilité

26. À titre de sauvegarde supplémentaire, le CEPD attire l'attention sur le principe de la limitation de la finalité énoncé à l'article 6, paragraphe 1, point b), de la directive 95/46/CE. Il recommande qu'il soit clairement précisé dans la proposition que les données à caractère personnel rendues publiques en vertu de la proposition peuvent être employées à des fins de transparence et de responsabilité et ne seront pas utilisées (par quiconque) pour des finalités incompatibles (telles que, par exemple, du marketing visant ces personnes ou la création de profils de ces personnes).

27. À titre connexe, le CEPD rappelle qu'une fois les données rendues publiques, en particulier si cette publication a été effectuée par l'Internet, il est extrêmement difficile, voire impossible, d'exercer un contrôle définitif sur ce qui sera fait de ces informations. Il ne sera, par exemple, pas possible de garantir effectivement la suppression ou l'inaccessibilité des données à l'expiration d'un délai donné.

28. Néanmoins, considérant que les informations publiées ne serviront pas, après un délai limité approprié⁷, à la réalisation de leurs finalités, nous recommandons que la proposition impose aux États membres de faire en sorte que les sociétés/registres concernés retirent de leurs sites Internet les informations obsolètes ou que les données à caractère personnel contenues dans les archives du registre ne puissent plus faire l'objet de recherches par le nom des associés uniques concernés ni en utilisant des moteurs de recherche externes.

29. Des mises à jour précises et rapides sont particulièrement importantes pour les informations ayant un caractère plus sensible, telles que l'exclusion. Il est également essentiel de veiller à ce que l'accessibilité du nom, de l'adresse et de toute autre information nécessaire pour identifier l'associé unique, s'il s'agit d'une personne physique, soit limitée autant que possible dès qu'il a cessé d'être un associé unique.

Droits de la personne concernée, y compris l'information de la personne concernée

30. Les sections IV à VII de la directive 95/46/CE requièrent que certaines informations soient transmises aux personnes concernées et leur accordent également certains droits, comme le droit d'accès et le droit d'opposition.

31. S'agissant des informations transmises aux personnes concernées, nous relevons que, comme cela a été discuté plus haut, il est essentiel que certaines des informations soient déjà prévues dans la proposition et/ou dans la législation nationale, comme les types de données à traiter (enregistrées, échangées par IMI ou publiées, selon les cas) et les

⁷ À titre d'exemple, il est probable que, de manière générale, le public sera peu ou ne sera pas intéressé par l'accessibilité d'informations relatives à l'identité de l'associé unique d'une société plusieurs années après que cette personne a cessé d'en être l'associé unique.

finalités du traitement (responsabilité et transparence en cas de publication). Des informations supplémentaires devraient aussi être fournies aux personnes physiques concernées par le responsable du traitement (sociétés, registre des entreprises, selon les cas) au sujet du traitement de leurs données à caractère personnel, conformément aux articles 10 et 11 de la directive 95/46/CE (comme la durée de conservation des données à caractère personnel et les informations sur la manière dont les personnes physiques peuvent exercer leurs droits).

3. CONCLUSIONS

- Nous nous réjouissons que le CEPD ait été consulté sur cette proposition et que cette dernière limite la collecte de données aux exclusions encore en vigueur et précise que les échanges d'information peuvent être effectués par l'intermédiaire du système IMI.
- Par le présent avis, nous recommandons les améliorations suivantes:
 - une disposition matérielle, ou à tout le moins un considérant, devrait être ajoutée et faire référence à la législation applicable en matière de protection des données, y compris «la législation nationale transposant la directive 95/46/CE»;
 - le préambule devrait faire référence au fait que le CEPD a été consulté;
 - la proposition devrait préciser plus clairement quelles données à caractère personnel peuvent être échangées par l'intermédiaire de l'IMI, notamment si des informations supplémentaires peuvent être collectées concernant les exclusions;
 - la proposition devrait, dans une disposition matérielle, préciser plus clairement les documents qui doivent être mis à la disposition du public sous réserve d'une évaluation soigneuse de la proportionnalité et devrait également indiquer que toute publication sera soumise aux mesures de sauvegarde prévues par la législation nationale relative à la protection des données;
 - en outre, la proposition devrait spécifier que les données à caractère personnel rendues publiques en vertu de la proposition peuvent être utilisées à des fins de transparence et de responsabilité et ne seront pas utilisées pour des finalités incompatibles;
 - enfin, la proposition devrait également imposer aux registres/sociétés de veiller à ce que des mesures d'ordre technique et organisationnel soient prises pour limiter dans le temps l'accessibilité de l'information relative aux personnes physiques (comme les associés uniques ou les représentants d'une société).

Fait à Bruxelles, le 23 juillet 2014

(signé)

Giovanni BUTTARELLI