



- Le gardien européen de la protection des données personnelles

Rapport annuel 2006

Synthèse

Adresse postale: rue Wiertz, 60 — B-1047 Bruxelles
Bureaux: rue Montoyer, 63, Bruxelles, Belgique
Courriel: edps@edps.europa.eu — Site web: www.edps.europa.eu
Tél. (32-2) 283 19 00 — Fax (32-2) 283 19 50

Introduction

Le présent document est une synthèse du troisième rapport annuel¹ du Contrôleur européen de la protection des données. M. Peter Hustinx (CEPD) et M. Joaquín Bayo Delgado (Contrôleur adjoint) ont commencé leurs travaux en janvier 2004 en vue d'établir une autorité indépendante chargée de la protection des données à caractère personnel au "niveau européen". Leurs principales activités, telles qu'elles sont énoncées dans le règlement (CE) n° 45/2001², sont les suivantes:

- Contrôler le traitement des données à caractère personnel par les administrations de l'UE, en veillant à ce qu'il ne soit pas porté atteinte aux droits et libertés des personnes dont les données sont traitées;
- Émettre des avis sur les propositions visant à instaurer de nouvelles législations de l'UE ayant une incidence sur la protection des données (consultation);
- Coopérer avec d'autres autorités compétentes en matière de protection des données afin de garantir un niveau élevé et cohérent de protection des données dans toute l'Europe.

Alors que la première année avait été consacrée à constituer l'autorité, au sens propre du terme, la deuxième a porté sur la consolidation de ses rôles. Ce troisième rapport commence à mesurer les résultats. L'impression générale est que les institutions et organes communautaires³ se sont améliorés et qu'ils ont de plus en plus recours au CEPD afin d'agir au quotidien de manière conforme, que ce soit dans le traitement des données à caractère personnel ou lorsqu'ils élaborent de nouvelles législations pour l'UE.

Au moins deux défis restent encore à relever. Le premier concerne la mise en œuvre des règles et principes de protection des données dans l'ensemble de l'administration de l'UE et le développement d'une culture de la protection des données dans le cadre de la bonne gestion des affaires publiques. Le CEPD commencera à faire le point sur les progrès réalisés dans toutes les institutions et organes à partir du printemps 2007 et communiquera les résultats de manière appropriée.

Le deuxième défi concerne l'intégration des principes de protection des données dans la législation communautaire et l'amélioration de la qualité des politiques de l'UE, chaque fois que la protection effective des données est une condition essentielle au succès de ces politiques. Il est clair que cela suppose aussi une intégration effective de l'aspect de la vie privée dans certains domaines tels que la politique de sécurité publique et de répression, qui semblent parfois suivre des approches différentes.

Contrôle

Dans la société actuelle, les administrations modernes traitent des données à caractère personnel dans un grand nombre de domaines. Il s'agit de données concernant le personnel, mais également les visiteurs, les bénéficiaires de fonds et de nombreuses autres catégories de personnes. Les institutions et organes communautaires traitent chaque jour en toute légitimité de grandes quantités de données à caractère personnel

¹ La version intégrale est disponible sur <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/lang/fr/pid/22>. Elle peut être commandée gratuitement dans l'une des trois versions linguistiques diffusées, à savoir en anglais, français et allemand.

² Règlement (CE) n° 45/2001 du 18 décembre 2000 du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données (JO L 8 du 12.1.2001, p.1).

³ Les termes "institutions" et "organes" provenant du règlement (CE) n° 45/2001 sont utilisés dans l'ensemble du rapport. Ils incluent également les agences communautaires. Pour une liste exhaustive, consulter le lien suivant: http://europa.eu/agencies/community_agencies/index_fr.htm

dans le cadre de leurs activités quotidiennes.

L'un des rôles principaux du CEPD consiste à veiller à ce que les droits et libertés des personnes concernées soient respectés lorsque les données les concernant sont traitées. Le cadre juridique est fourni par le règlement (CE) n° 45/2001, qui établit un certain nombre d'obligations pour ceux qui traitent les données ainsi qu'un certain nombre de droits pour les personnes dont les données sont traitées.

Les traitements simples de données à caractère personnel qui ne présentent pas de risques particuliers pour les personnes concernées sont notifiés au délégué à la protection des données (DPD) de l'institution ou organe concerné. Le DPD tient un registre de tous ces traitements et veille à l'application interne du règlement, par exemple à ce que les données à caractère personnel ne soient traitées que pour des motifs légitimes.

Lorsque le traitement des données à caractère personnel présente des risques particuliers pour les personnes concernées, il doit faire l'objet d'un contrôle préalable par le CEPD. Celui-ci détermine alors si le traitement est conforme ou non au règlement. De tels traitements de données à caractère personnel (présentant des risques) concernent par exemple l'évaluation du personnel, la santé des personnes, des suspicions, etc.⁴.

Les tâches de supervision, menées par le contrôleur adjoint, consistent à donner des avis et à assister les DPD, en soumettant les traitements à risques à des contrôles préalables, à mener des enquêtes et à traiter des réclamations, etc. Ce travail inclut également l'élaboration de documents de référence et de synthèses ainsi que le contrôle de l'unité centrale d'Eurodac.

En 2006, 54 avis ont été émis concernant des contrôles préalables, ce qui représente une augmentation de deux tiers par rapport à 2005. Seuls cinq de ces cas étaient des contrôles préalables "proprement dits", à savoir qu'ils ont été soumis au CEPD avant que les traitements correspondants ne soient mis en oeuvre. Ces contrôles préalables portaient principalement sur le traitement de données à caractère personnel concernant l'évaluation du personnel, les dossiers médicaux, le suivi électronique, les procédures disciplinaires et les services sociaux. L'arriéré de contrôles préalables traités a posteriori⁵ devrait être résorbé d'ici le printemps 2007.

Cette tâche implique également que l'on détermine si un contrôle préalable est nécessaire dans les cas où le DPD n'arrive pas à trancher et consulte alors le CEPD. En outre, du fait que le CEPD émet une série de recommandations (afin que les traitements ne soient pas en infraction au règlement) lorsqu'il a été consulté ou lorsqu'il rend un avis sur une notification en vue d'un contrôle préalable, il est nécessaire d'assurer le suivi des mesures prises par l'institution ou l'organe concerné.

En 2006, 52 plaintes ont été adressées au CEPD, dont dix ont été déclarées recevables et donc examinées. Ce sont presque les mêmes chiffres qu'en 2005. Une grande majorité des plaintes reçues ne relève pas de la compétence de contrôle du CEPD, par exemple

⁴ Pour de plus amples détails, voir la version intégrale ainsi que l'article 27 du règlement (CE) n° 45/2001.

⁵ Le règlement (CE) n° 45/2001 est entré en vigueur le 1^{er} février 2001 et la nomination du CEPD et du contrôleur adjoint a pris effet le 17 janvier 2004. Les cas de contrôle préalable effectué a posteriori concernent les traitements qui ont commencé avant les nominations et qui n'ont donc pas pu faire l'objet d'un contrôle préalable avant d'être effectués.

parce qu'elles portent exclusivement sur le traitement de données à caractère personnel au niveau des États membres (pour lequel les autorités nationales chargées de la protection des données (DPA) sont compétentes).

Un mémorandum d'accord avec le médiateur européen (habilité à recevoir les plaintes relatives à des cas de mauvaise administration dans l'action des institutions ou organes communautaires) a été signé en novembre, fournissant un cadre pour déterminer la manière d'agir lorsque les deux autorités sont compétentes.

Un certain nombre d'enquêtes ont été réalisées dans différents domaines au cours de l'année 2006. Deux d'entre elles méritent une attention particulière: l'une sur la DG Concurrence de la Commission européenne et l'autre sur le rôle de la Banque centrale européenne (BCE) dans l'affaire SWIFT⁶. La première concernait une enquête sectorielle à grande échelle menée par la Commission et impliquant la collecte de données sur les clients. La deuxième concernait les différents rôles de la BCE en relation avec le fait que les autorités américaines aient eu accès au système SWIFT (réseau de messagerie pour les paiements internationaux). Le CEPD a demandé à la BCE de veiller à ce que les systèmes de paiement européens respectent pleinement les lois européennes en matière de protection des données. L'affaire SWIFT fera l'objet d'un suivi en 2007.

En 2006, le CEPD a également rendu des avis sur un plus grand nombre de mesures administratives qu'au cours des années précédentes. De sa propre initiative, il a lancé une enquête sur les pratiques concernant les dossiers individuels. Il a également entamé des enquêtes sur les transferts de données à caractère personnel aux pays tiers et aux organisations internationales, ainsi que sur l'utilisation de la vidéosurveillance dans les institutions et organes. Les travaux sur ces dossiers majeurs se poursuivront en 2007.

Les travaux se sont également poursuivis concernant le document intitulé "Accès du public aux documents et protection des données" et concernant le projet de document sur le contrôle des communications électroniques, qui porte sur les données générées par l'utilisation de communications électroniques (téléphone, courrier électronique, Internet, etc.). En ce qui concerne le premier thème, le CEPD est intervenu dans une affaire⁷ traitant de la question, portée devant le Tribunal de première instance, appuyant l'argument invoqué par les requérants, à savoir que la Commission devrait divulguer l'intégralité de la liste des participants demandée. En ce qui concerne le deuxième, un projet du document sur le contrôle des communications électroniques a été diffusé aux DPD afin de recueillir leurs observations et réactions et un atelier de travail a été organisé pour tester les principes directeurs du document.

Au cours de 2006, les travaux sur le contrôle commun d'Eurodac se sont poursuivis conjointement avec les DPD nationaux. Le CEPD a, entre autres, organisé une deuxième réunion de coordination en juin. En tant qu'autorité de contrôle de l'unité centrale, le CEPD a également participé à des réunions à intervalles réguliers avec la Commission, qui gère le système au nom des États membres participants. Le CEPD a lancé un audit approfondi de la sécurité en septembre 2006, en collaboration avec des experts allemands et français, et le rapport final sera rendu au printemps 2007.

Consultation

Le rôle consultatif du CEPD consiste à conseiller les institutions et organes communautaires pour toutes les questions concernant la protection des données à caractère personnel. Ceci est particulièrement pertinent pour les propositions de nouvelle législation ayant une incidence sur la protection des données. Dans de tels cas, l'avis du CEPD est une étape obligatoire du processus législatif de l'UE.

⁶ "Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication" (Société mondiale de télécommunications financières interbancaires).

⁷ Affaire T-194/04, Bavarian Lager/Commission.

En 2006, la politique de consultation⁸ a été consolidée. En décembre, le CEPD a publié sur son site web un inventaire des travaux qu'il entend mener en 2007. En outre, le nombre d'avis rendus a quasiment doublé par rapport à 2006: onze avis, portant sur des domaines tels que l'échange d'informations en vertu du principe de disponibilité, les visas (notamment l'accès au système d'information sur les visas (VIS) à grande échelle), les passeports et les instructions consulaires, ainsi que sur les questions d'ordre financier.

L'ordre des propositions constitue une préoccupation majeure dans le domaine de la coopération policière et judiciaire. Le CEPD a dénoncé le fait que la législation facilitant l'échange de données soit adoptée avant qu'un niveau approprié de protection des données ne puisse être garanti. La proposition d'établir un tel cadre a fait l'objet de deux avis du CEPD, soulignant tous deux que ce cadre de protection est indispensable avant que les données ne soient échangées.

Le CEPD s'est penché sur l'introduction des données biométriques dans plusieurs propositions de la Commission. Les données biométriques étant très sensibles et leur mise en œuvre présentant des risques particuliers pour les personnes concernées, leur traitement doit être assorti de garanties particulièrement solides et cohérentes. Un autre thème d'ordre général qui a fait l'objet d'une attention particulière dans plusieurs avis émis en 2006 est la tendance croissante à recourir à des bases de données centralisées et à des systèmes d'information à grande échelle. Le CEPD a constaté que lorsqu'une base de données est créée, son accès a tendance à être étendu à un plus grand nombre d'autorités, à des fins autres que celles pour lesquelles elle a été établie. Le risque d'utilisation non justifiée constitue un autre motif important pour lequel ces bases de données présentent des risques particuliers pour les personnes concernées.

Parmi d'autres domaines donnant lieu à des préoccupations spécifiques, on peut citer le manque de garanties entourant l'échange de données à caractère personnel avec les pays tiers. Le CEPD a insisté pour que de tels échanges ne soient autorisés que s'ils garantissent un niveau de protection adéquat des données à caractère personnel ou si les transferts entrent dans le champ d'application de l'une des dérogations prévues par la directive 95/46/CE⁹.

Outre les avis émis sur les propositions de législation, le CEPD a également traité d'autres sujets pertinents, tels que la meilleure manière de structurer le contrôle du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), l'interopérabilité des bases de données et le transfert de données relatives aux dossiers passagers (PNR¹⁰) aux États-unis.

Le CEPD continue à suivre les nouveautés technologiques, telles que le rôle des technologies diffusantes et de la R&D pour la protection de la vie privée et des données. Il a également suivi les développements en matière de politiques et de législation, non seulement dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice, mais également dans d'autres domaines, tels que la révision du cadre relatif à la vie privée et aux communications électroniques.

⁸ Voir également le document d'orientation publié en mars 2005 et disponible sur le site <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/lang/fr/pid/21>

⁹ Cette directive est la clé de voûte de la législation sur la protection des données en Europe. Elle a été transposée dans le droit national de tous les États membres ainsi qu'en Islande, en Norvège et au Lichtenstein.

¹⁰ "Passenger Name Record".

Coopération

Les travaux du CEPD sur le contenu de la protection des données ne s'arrêtent pas aux efforts consacrés aux deux domaines spécifiques que sont le contrôle et la consultation. Avec l'intégration européenne, la coopération avec d'autres autorités est devenue une partie essentielle du bon fonctionnement de la libre circulation des données à caractère personnel, qui s'appuie sur un niveau élevé de protection pour les citoyens.

Le principal forum de coopération entre les autorités chargées de la protection des données en Europe est le Groupe de l'article 29. Celui-ci se réunit en assemblée plénière cinq fois par an, mais il prévoit également la réalisation d'exercices pratiques dans différents sous-groupes ainsi que par l'intermédiaire d'un site web réservé, qui facilite le partage des informations. Le groupe joue un rôle crucial pour l'application uniforme des principes généraux de la directive 95/46 et pour leur interprétation.

Le CEPD a, entre autres, contribué activement aux trois avis émis par le groupe sur les transferts aux Etats-Unis de données sur les passagers des compagnies aériennes. Il a également contribué à un certain nombre d'avis sur la législation proposée émis par le groupe. Le groupe peut émettre de tels avis, en faisant valoir des arguments liés aux perspectives nationales. À titre d'exemple des synergies positives existant entre les avis du groupe et le CEPD, il convient de mentionner la conservation de données de télécommunications, les obligations alimentaires et la révision de la directive sur la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques.

Le CEPD a le devoir de coopérer avec les organes de contrôle de la protection des données dans le cadre du troisième pilier de l'UE (coopération policière et judiciaire en matière pénale). Le CEPD s'efforce de garantir un niveau élevé et cohérent de protection des données dans le cadre des travaux des autorités de contrôle communes (ACC) de Schengen, d'Europol, d'Eurojust et du système d'information douanier (SID). Au niveau européen, l'augmentation constante des initiatives visant à lutter contre la criminalité organisée et le terrorisme, y compris plusieurs propositions portant sur l'échange de données à caractère personnel, a transformé une coopération étroite en un besoin essentiel. En 2006, la plus grande attention a été accordée aux propositions interdépendantes de décision-cadre sur la protection des données dans le cadre du troisième pilier et sur l'échange d'informations en vertu du principe de disponibilité.

Le CEPD a également participé aux conférences européenne et internationale sur la protection des données et la vie privée. La conférence internationale était entièrement consacrée au thème de "la société de la surveillance" et a débouché, entre autres, sur une déclaration intitulée "Communiquer sur la protection des données et la rendre effective" (également dénommée "l'initiative de Londres") qui a reçu un soutien général.

Communication

Étant l'un des architectes de l'initiative de Londres, le CEPD contribuera activement au travail de suivi sur la manière de mieux communiquer sur la protection des données. C'est un point essentiel, car la protection de la vie privée et des données à caractère personnel des citoyens est vitale pour toute société démocratique. Dans la pratique, l'initiative de Londres invite les autorités chargées de la protection des données à évaluer leur efficacité, à renforcer leurs capacités dans les domaines technologiques, à mettre au point une nouvelle stratégie de communication, à communiquer de manière plus concrète sur la protection des données et à promouvoir la participation des autres parties prenantes.

En 2006, le CEPD a continué d'axer ses activités de communication sur les différents

groupes cibles recensés au sein de chaque activité principale. A titre d'exemple, l'on peut mentionner les activités suivantes:

- Interview dans un hebdomadaire interne à la Commission publié à plus de 50.000 exemplaires et également diffusé au personnel des autres institutions (information du personnel sur ses droits; contrôle);
- Participation aux réunions régulières du réseau de DPD (pour les informer par exemple sur l'interprétation des dispositions du règlement (CE) n° 45/2001; contrôle);
- Présentation d'avis législatifs aux groupes de travail et comités concernés du Parlement européen et du Conseil, diffusion de communiqués de presse et interviews aux journalistes (consultation).

Le CEPD a eu recours à d'autres outils de communication en donnant une série de discours tout au long de l'année, en diffusant cinq numéros de sa newsletter¹¹, en participant à la journée portes ouvertes de l'UE, etc. En 2006, il a également répondu à plus de 170 demandes d'information ou de conseils émanant d'étudiants et d'autres citoyens intéressés, ainsi que de directeurs de projets et d'avocats, qui couvrent un large éventail de sujets liés à la protection des données.

Administration, budget et personnel

Autorité de création récente, le CEPD a continué à se développer, bénéficiant de ressources supplémentaires en 2006 par rapport à 2005. Le budget est passé d'un montant légèrement inférieur à 3 millions d'euros à un peu plus de 4 millions, et les effectifs sont passés de 19 à 24 personnes. L'environnement administratif s'est graduellement élargi, avec l'adoption de divers règlements intérieurs nécessaires au bon fonctionnement de l'autorité, la constitution d'un comité du personnel, etc.

La collaboration avec le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne a été renforcée, permettant des économies d'échelle considérables. La prorogation de trois ans de l'accord de coopération interinstitutionnelle avec ces institutions a constitué une étape significative en 2006.

En termes de ressources humaines, outre le recrutement, le programme de stages a continué à accueillir deux à trois stagiaires par semestre.

Résultats obtenus en 2006

Le rapport annuel 2005 exposait les principaux objectifs ci-après pour 2006, dont la plupart ont été atteints.

- *Soutien au réseau des DPD*

Le nombre de DPD a augmenté tout au long de l'année. Le CEPD a continué d'apporter un soutien à leur réseau et a organisé un atelier pour les nouveaux DPD. Des évaluations bilatérales des travaux de notification dans les grandes institutions sont effectuées à intervalles réguliers.

- *Poursuite des contrôles préalables*

Le contrôle préalable des traitements existants a également augmenté de manière significative. Les politiques concernées et les principales questions traitées ont fait l'objet d'échanges avec les DPD lors de réunions régulières.

¹¹ Il est possible de procéder à un abonnement automatique sur cette section du site web: <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/lang/fr/pid/27>

- *Suivi électronique et données relatives au trafic*

La version définitive du document définissant des lignes directrices en matière de traitement des données à caractère personnel dans le cadre des réseaux de communications électroniques sera publiée début 2007. Les premiers avis relatifs à des contrôles préalables dans ce domaine ont été publiés en 2006.

- *Lignes directrices pour le traitement des dossiers personnels*

Le CEPD a lancé une étude sur les pratiques actuelles concernant les dossiers personnels relatifs aux membres du personnel des institutions et organes et des lignes directrices sont en cours d'élaboration.

- *Transfert vers les pays tiers*

Les transferts de données vers les pays tiers et les organisations internationales ont fait l'objet d'une analyse dans un document préliminaire.

- *Contrôle du système Eurodac*

Un audit approfondi de la sécurité des bases de données de l'unité centrale du système Eurodac est en cours et sera terminé d'ici la mi-2007.

- *Rôle consultatif sur les propositions de législation*

Le nombre d'avis rendus a presque doublé et ils couvrent une grande variété de questions. Une première liste des sujets concernés pour 2007 a été publiée sur le site web.

- *Interventions dans des affaires dont la Cour est saisie*

Le CEPD s'est vu accorder le droit d'intervenir dans trois affaires portées devant le Tribunal de première instance concernant l'accès du public aux documents et la protection des données et a pris part à une audience publique. Il a également demandé à intervenir dans l'affaire portée devant la Cour de justice relative à la validité de la directive 2006/24/CE sur la conservation des données.

- *Deuxième version du site web*

Un site web complètement remodelé, structuré selon les principales fonctions du CEPD, a été lancé en janvier 2007.

- *Développement des ressources*

Le CEPD a continué à développer les ressources et l'infrastructure nécessaires pour assurer l'accomplissement efficace de ses fonctions. L'accord de coopération administrative conclu en 2004 avec la Commission, le Parlement et le Conseil a été prorogé pour trois années supplémentaires.

Objectifs pour 2007

Les principaux objectifs recensés ci-après ont été retenus pour 2007. Les résultats qui auront été obtenus seront exposés dans le prochain rapport annuel.

- *Champ d'activités du réseau des DPD*

Le réseau de délégués à la protection des données devrait être pleinement opérationnel, l'ensemble des organes participant également à ses activités. Le CEPD continuera d'apporter un soutien important et une assistance au développement des fonctions des DPD et encouragera un échange de bonnes pratiques.

- *Poursuite des contrôles préalables*

Le CEPD entend terminer le contrôle préalable des traitements existants. Une attention particulière sera accordée aux systèmes interinstitutionnels et aux autres situations d'utilisation conjointe par les institutions et organes en vue d'une rationalisation et d'une simplification des procédures.

- *Inspections et vérifications*

Le CEPD commencera à évaluer les avancées enregistrées dans la mise en œuvre du règlement n° 45/2001 en effectuant des contrôles dans tous les organes et institutions à partir du printemps 2007.

- *Vidéosurveillance*

Le CEPD élaborera et publiera des lignes directrices relatives à la vidéosurveillance par les institutions et organes ayant éventuellement une incidence sur la vie privée des membres du personnel et des visiteurs.

- *Questions horizontales*

Dans les avis rendus à la suite de contrôles préalables et dans les décisions concernant des réclamations, un certain nombre de questions communes ont été abordées qui sont également pertinentes pour des institutions et organes autres que ceux concernés par ces dossiers. Le CEPD élaborera des documents sur ces questions horizontales et les rendra largement accessibles à toutes les institutions et tous les organes à titre d'orientation.

- *Consultation sur les propositions de législation*

Le CEPD continuera à rendre des avis sur les propositions de nouvelle législation et à assurer un suivi approprié. Une attention particulière sera accordée aux propositions pertinentes de décisions d'application.

- *Protection des données dans le cadre du troisième pilier*

Le CEPD accordera une attention particulière à la mise au point et à l'adoption d'un cadre général pour la protection des données dans le cadre du troisième pilier. Il suivra également de près les propositions d'échanges de données à caractère personnel par-delà les frontières ou celles visant à fournir un accès aux données du secteur privé ou public à des fins de répression.

- *Communiquer sur la protection des données*

Le CEPD apportera un soutien actif aux activités de suivi de l'initiative de Londres. Ceci suppose des actions de sensibilisation ainsi que des actions visant à promouvoir une meilleure mise en œuvre et une application effective des principes de protection des données.

- *Règlement intérieur*

Le CEPD adoptera un règlement intérieur qui couvrira ses différentes fonctions et activités et le rendra largement accessible.

- *Gestion des ressources*

Le CEPD continuera à améliorer la gestion des ressources financières et humaines en renforçant la structure budgétaire, en adoptant des règles internes dans les domaines concernés (tels que l'évaluation du personnel) et en mettant en place une politique de formation.