



EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR

The EU's independent data
protection authority

18 juillet 2023

Avis 33/2023

sur la proposition de
règlement en matière de
protection des adultes

Le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) est une institution indépendante de l'Union européenne chargée, en vertu de l'article 52, paragraphe 2, du règlement (UE) 2018/1725, «[e]n ce qui concerne le traitement de données à caractère personnel, [...] de veiller à ce que les libertés et droits fondamentaux des personnes physiques, notamment le droit à la protection des données, soient respectés par les institutions et organes de l'Union» et, en vertu de l'article 52, paragraphe 3, «de conseiller les institutions et organes de l'Union et les personnes concernées pour toutes les questions concernant le traitement des données à caractère personnel».

Wojciech Rafał Wiewiorowski a été nommé Contrôleur le 5 décembre 2019 pour un mandat de cinq ans.

*Conformément à l'**article 42, paragraphe 1**, du règlement (UE) 2018/1725, «[à] la suite de l'adoption de propositions d'acte législatif, de recommandations ou de propositions au Conseil en vertu de l'article 218 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou lors de l'élaboration d'actes délégués ou d'actes d'exécution, la Commission consulte le [CEPD] en cas d'incidence sur la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel».*

Le présent avis porte sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des mesures et la coopération en matière de protection des adultes¹. Le présent avis n'exclut pas que le CEPD puisse formuler d'autres observations ou recommandations à l'avenir, notamment si d'autres questions sont soulevées ou si de nouvelles informations sont disponibles. En outre, le présent avis est sans préjudice de toute mesure future qui pourrait être prise par le CEPD dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par le règlement (UE) 2018/1725. Le présent avis se limite aux dispositions de la proposition pertinentes sous l'angle de la protection des données.

¹ COM(2023)280 final.

Synthèse

Le 31 mai 2023, la Commission européenne a publié une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des mesures et la coopération en matière de protection des adultes, qui, en plus de prévoir l'application de certaines des règles de la convention du 13 janvier 2000 sur la protection internationale des adultes dans les États membres, établit des règles complémentaires visant à faciliter une coopération encore plus étroite au sein de l'UE dans ce domaine.

La proposition fait partie d'un train de mesures avec la proposition de la Commission pour une décision du Conseil autorisant des États membres à devenir ou à rester parties, dans l'intérêt de l'Union européenne, à la convention du 13 janvier 2000 sur la protection internationale des adultes.

Tout en soutenant l'objectif de la proposition, le CEPD recommande néanmoins de préciser, à l'article 48, paragraphe 2, de la proposition, que l'accès des autorités requérantes aux informations consignées dans un registre de protection n'est accordé que lorsque cela est nécessaire à l'une ou plusieurs des finalités (à déterminer) énumérées à l'article 53, paragraphe 1, en ce qui concerne l'adulte vulnérable concerné par les procédures en cours devant les autorités requérantes.

Enfin, il recommande de préciser, à l'article 49, paragraphe 2, de la proposition, que tout autre moyen de communication ne peut être utilisé que «lorsque l'utilisation du système informatique décentralisé n'est pas appropriée au regard des circonstances particulières de la communication en question».

Table des matières

1. Introduction.....	4
2. Observations générales.....	6
3. Finalités du traitement des données à caractère personnel par les autorités nationales	7
4. Communications directes entre autorités.....	8
5. Conclusions.....	8

LE CONTRÔLEUR EUROPÉEN DE LA PROTECTION DES DONNÉES,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu le règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données (ci-après le «RPDUE»)², et notamment son article 42, paragraphe 1,

A ADOPTÉ LE PRÉSENT AVIS:

1. Introduction

1. Le 31 mai 2023, la Commission européenne a publié une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des mesures et la coopération en matière de protection des adultes³ (ci-après la «proposition»).
2. L'objectif de la proposition est d'adopter le premier instrument juridique au niveau de l'Union régissant la coopération judiciaire entre les États membres dans les affaires transfrontières dans le domaine de la protection des adultes qui, en raison d'une altération ou d'une insuffisance de leurs facultés personnelles, ne sont pas en état de pourvoir à leurs intérêts⁴.
3. La proposition s'appuie sur la convention de La Haye du 13 janvier 2000 sur la protection internationale des adultes⁵ et sur la proposition de la Commission relative à la numérisation de la coopération judiciaire (ci-après le «futur règlement sur la numérisation»)⁶.
4. En particulier, la proposition vise à harmoniser les règles des États membres dans les situations transfrontières, en matière de compétence, de la loi applicable, de reconnaissance et d'exécution des mesures de protection et d'acceptation des actes authentiques. Elle établirait également des règles donnant effet aux pouvoirs de représentation dans tous les États membres et créerait un certificat européen de représentation, afin que les représentants puissent facilement faire la preuve de la nature et de l'étendue de leurs pouvoirs par-delà les frontières⁷.

² JO L 295 du 21.11.2018, p. 39.

³ COM(2023)280 final.

⁴ Voir pages 1 et 2 de l'exposé des motifs.

⁵ 12 États membres y sont déjà parties. Une autre proposition de la Commission porte sur une décision du Conseil autorisant les États membres à devenir ou à rester parties à la convention, dans l'intérêt de l'Union. Voir l'avis 32/2023 du CEPD sur la proposition de décision du Conseil autorisant les États membres à devenir ou à rester parties à la convention sur la protection internationale des adultes.

⁶ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la numérisation de la coopération judiciaire et de l'accès à la justice dans les affaires transfrontières civiles, commerciales et pénales, et modifiant certains actes dans le domaine de la coopération judiciaire [COM(2021) 759 final].

⁷ Voir pages 1 et 2 de l'exposé des motifs.

5. La proposition permettrait de simplifier et de moderniser la coopération entre les États membres et vise à améliorer la fourniture d'informations concernant la protection des adultes aux autorités compétentes⁸ au sein de l'Union afin de garantir que les mesures prises dans un autre État membre ou les pouvoirs de représentation accordés par les adultes dans un autre État membre soient respectés au sein de l'Union. L'objectif est de veiller à ce que la protection des adultes soit continue dans les affaires transfrontières et à ce que leur droit fondamental à l'autodétermination soit respecté lorsqu'ils se déplacent au sein de l'Union. La proposition exigerait donc des États membres qu'ils établissent un ou plusieurs registre(s) des mesures de protection prises par leurs autorités pour protéger un adulte et des pouvoirs de représentation lorsque leur droit national prévoit la confirmation de ces pouvoirs par leurs autorités. La proposition prévoirait également que les informations obligatoires concernant ces pouvoirs et mesures⁹ soient consignées dans ces registres et dans les registres électroniques prévus par la loi nationale contenant des informations concernant d'autres pouvoirs de représentation enregistrés par une autorité compétente, et lorsque la loi nationale ne prévoit pas la confirmation de ces pouvoirs de représentation (articles 45 et 46). La proposition ne ferait pas obstacle à ce que les États membres incluent dans leurs registres de protection des documents ou des informations supplémentaires tels que le nom du représentant ou la nature et l'étendue de la représentation (article 45, paragraphe 4).
6. Afin de faciliter l'accès des autorités des États membres, la proposition exigerait alors l'interconnexion des registres. Le système décentralisé d'interconnexion comprendrait les registres de protection des États membres et d'un point d'accès électronique central aux informations et proposerait une fonction de recherche dans toutes les langues officielles de l'Union (article 47). Les informations qui seraient consultées sont à la fois les informations obligatoires visées à l'article 45, paragraphe 2, de la proposition et tout autre document ou information figurant dans les registres que les États membres choisiraient de mettre à disposition par l'intermédiaire du système d'interconnexion (article 47, paragraphe 2). L'accès aux informations ne serait pas public, mais serait uniquement accordé aux autorités des États membres, qui ont également accès, en vertu de leur droit national, aux informations obligatoires définies dans la proposition et qui «ont un intérêt légitime à accéder à ces informations» (article 48, paragraphe 2). Les États membres devraient communiquer à la Commission les autorités qui disposent d'un tel accès [article 69, paragraphe 1, point m)].
7. En ce qui concerne la communication écrite entre les autorités, la proposition prévoirait en outre l'utilisation, en règle générale, de communications électroniques au moyen d'un système informatique décentralisé sécurisé et fiable à mettre en place par la Commission, tout en permettant, pour la communication directe entre les autorités¹⁰, l'utilisation de tout autre moyen de communication (articles 49 et 60).
8. La proposition prévoirait également l'utilisation facultative de la communication numérique entre les personnes physiques et morales, les autorités compétentes et les autorités émettrices, par l'intermédiaire du point d'accès électronique européen établi sur le portail européen e-Justice conformément au futur règlement sur la numérisation (article 50)¹¹.
9. La Commission serait chargée de la création, de la tenue à jour et du développement d'un logiciel de mise en œuvre de référence que les États membres peuvent choisir d'utiliser comme

⁸ Conformément à l'article 3, paragraphe 9, on entend par «autorité compétente» «une autorité publique d'un État membre ayant des responsabilités en matière de protection des adultes».

⁹ Voir article 45, paragraphe 2, de la proposition.

¹⁰ Article 49, paragraphe 2.

¹¹ Voir également pages 2 à 5 et 10 de l'exposé des motifs, considérants 44 à 60.

système dorsal (en lieu et place d'un système informatique national) aux fins des communications électroniques (article 61).

10. Des compétences d'exécution seraient conférées à la Commission afin d'assurer des conditions uniformes d'exécution du futur règlement en ce qui concerne l'établissement du système informatique décentralisé et du système d'interconnexion des registres (article 60). Conformément au considérant 48, les points d'accès du système informatique décentralisé devraient être fondés sur le système e-CODEX établi par le règlement (UE) 2022/850¹².
11. Le présent avis du CEPD est émis en réponse à une demande de consultation présentée par la Commission européenne le 1^{er} juin 2023, conformément à l'article 42, paragraphe 1, du RPDUE. Le CEPD se félicite de la référence faite à cette consultation au considérant 59 de la proposition. À cet égard, le CEPD note également avec satisfaction qu'il a déjà été préalablement consulté de manière informelle, conformément au considérant 60 du RPDUE.

2. Observations générales

12. Le CEPD se félicite des références claires au règlement (UE) 2016/679¹³ (ci-après le «RGPD»), au RPDUE et à la directive 2002/58/CE¹⁴ dans les considérants 53 et 56 de la proposition.
13. Il se félicite également des spécifications relatives aux finalités du traitement des données à caractère personnel ainsi que des rôles et responsabilités des autorités des États membres et de la Commission en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel¹⁵. En particulier, le CEPD note que tant les autorités compétentes des États membres que les autorités centrales traiteraient des données à caractère personnel aux fins énoncées dans la proposition¹⁶ et qu'elles sont toutes considérées comme responsables du traitement au sens de l'article 53, paragraphe 3, de la proposition, tandis que, en vertu de l'article 53, paragraphe 4, de la proposition, la Commission est considérée responsable du traitement en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel par le point d'accès électronique européen en vertu de l'article 50 aux fins de fournir des moyens de communications électroniques avec les autorités compétentes des États membres que les personnes physiques et morales peuvent utiliser dans le cadre de procédures et demandes spécifiques au titre du futur règlement.
14. En outre, il ressort clairement de la proposition que, pour s'acquitter de leurs tâches, les autorités nationales devraient inévitablement traiter des données à caractère personnel, y compris des catégories particulières de données à caractère personnel, en particulier les données relatives à la santé des adultes concernés par la proposition¹⁷. Le CEPD tient à rappeler à cet égard que le RGPD et le RPDUE interdisent en principe le traitement de

¹² Règlement (UE) 2022/850 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 relatif à un système informatisé pour l'échange électronique transfrontière de données dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile et pénale (système e-CODEX), et modifiant le règlement (UE) 2018/1726 (JO L 150 du 1.6.2022, p. 1).

¹³ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 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 abrogeant la directive 95/46/CE (JO L 119 du 4.5.2016, p. 1).

¹⁴ Directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (JO L 201 du 31.7.2002, p. 37).

¹⁵ Voir les articles 53 et 54.

¹⁶ Voir l'article 53, paragraphe 1.

¹⁷ Voir considérant 57 de la proposition.

catégories particulières de données à caractère personnel, sauf lorsque le traitement a lieu conformément à l'article 9, paragraphe 2, du RGPD ou à l'article 10, paragraphe 2, du RPDUE. Même dans les cas visés à l'article 9, paragraphe 2, points f) et g), du RGPD ou à l'article 10, paragraphe 2, points f) ou g), du RPDUE, le traitement de ces catégories de données à caractère personnel doit être nécessaire à l'établissement, à l'exercice ou à la défense de recours en justice, ou lorsque les juridictions agissent en leur qualité ou pour des raisons d'intérêt public substantiel. En ce qui concerne ce dernier, ce traitement doit être effectué sur la base du droit de l'Union ou du droit d'un État membre qui doit être proportionné à l'objectif poursuivi, respecter l'essence du droit à la protection des données et prévoir des mesures appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits fondamentaux et des intérêts de la personne concernée. Le CEPD se félicite donc des considérants 56 et 57, qui précisent que, d'une part, le futur règlement devrait fournir la base juridique pour le traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes et les autorités centrales des États membres conformément à l'article 6, paragraphes 1 et 3, du RGPD, ainsi que par la Commission conformément à l'article 5, paragraphes 1 et 2, du RPDUE et que, d'autre part, cette catégorie spéciale de données sera traitée conformément à l'article 9, paragraphe 2, point f) ou g), du RGPD et à l'article 10, paragraphe 2, point f) ou g), du RPDUE.

15. Il se félicite également que les considérants 57 et 58 précisent la catégorie particulière des données à caractère personnel au sens du RGPD et du RPDUE qui peuvent être traitées sur la base de la proposition, ainsi que les mesures visant à protéger les droits fondamentaux et les intérêts de la personne concernée visés à l'article 9, paragraphe 2, point g), du RGPD et à l'article 10, paragraphe 2, point g), du RPDUE.
16. Enfin, le CEPD note qu'en vertu de l'article 47 de la proposition, la Commission doit établir un système d'interconnexion des registres nationaux au moyen d'actes d'exécution, qui comprend les registres et un point d'accès électronique central aux informations contenues dans le système. Il se félicite qu'il soit précisé au considérant 46 que la proposition devrait fournir une base juridique pour une telle interconnexion.

3. Finalités du traitement des données à caractère personnel par les autorités nationales

17. Bien que le CEPD reconnaisse que l'article 53, paragraphe 2, de la proposition rappelle que le traitement des données à caractère personnel au titre du futur règlement doit être limité à ce qui est nécessaire à ses finalités, il recommande d'introduire une clarification similaire à l'article 48, paragraphe 2, sur l'accès des autorités requérantes aux informations consignées dans un registre de protection: au lieu de faire référence à l'«intérêt légitime» de l'autorité - ce qui pourrait alors prêter à confusion avec la base juridique du RGPD en vertu de l'article 6, point f) -, la disposition devrait préciser que l'accès n'est accordé que lorsque cela est nécessaire à l'une ou à plusieurs des finalités (à déterminer) énumérées à l'article 53, paragraphe 1, en ce qui concerne l'adulte vulnérable concerné par les procédures en cours devant les autorités requérantes.

4. Communications directes entre autorités

18. Il découle de l'article 49, paragraphe 2, que, pour les communications directes entre autorités, tout autre moyen de communication peut être utilisé en lieu et place du système informatique décentralisé. Le considérant 50 explique que dans certaines procédures transfrontières pour la protection des adultes, d'autres moyens de communication que la communication par l'intermédiaire du système informatique décentralisé pourraient être plus appropriés, en particulier lorsque les autorités ont besoin d'une communication personnelle directe, de sorte que des moyens de communication moins formels, tels que le courrier électronique, pourraient être utilisés.
19. Le CEPD note à cet égard que l'article 49, paragraphe 1, ne rend pas obligatoire l'utilisation d'un système informatique décentralisé pour toutes les communications, mais uniquement pour les communications écrites. En ce qui concerne ces derniers, le CEPD recommande, tant pour garantir la sécurité des données que pour tenir compte des besoins potentiels sur le terrain, que le dispositif de la proposition reflète mieux la nature subsidiaire de ces autres moyens de communication, par exemple en utilisant le libellé suivant: «*Lorsque l'utilisation du système informatique décentralisé n'est pas appropriée au regard des circonstances particulières de la communication en question, tout autre moyen de communication peut être utilisé*».

5. Conclusions

20. Eu égard aux considérations qui précèdent, le CEPD formule les recommandations suivantes:
- (1) préciser, en vertu de l'article 48, paragraphe 2, de la proposition, que l'accès des autorités requérantes aux informations consignées dans un registre de protection n'est accordé que lorsque cela est nécessaire à l'une ou plusieurs des finalités (à déterminer) énumérées à l'article 53, paragraphe 1, en ce qui concerne l'adulte vulnérable concerné par les procédures en cours devant les autorités requérantes;
 - (2) préciser, à l'article 49, paragraphe 2, de la proposition, que tout autre moyen de communication ne peut être utilisé que «lorsque l'utilisation du système informatique décentralisé n'est pas appropriée au regard des circonstances particulières de la communication en question».

Bruxelles, le 18 juillet 2023

(signature électronique)

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI