

## **Délibération n° 2012-125 du 2 mai 2012 portant avis sur un projet de décret en Conseil d'Etat relatif aux règles déontologiques et à la déclaration publique d'intérêts**

(Demande/avis n°12011226)

La Commission nationale de l'informatique et des libertés,

Saisie pour avis par le ministère du travail, de l'emploi et de la santé le 3 avril 2012 d'un projet de décret en Conseil d'Etat relatif aux règles déontologiques et à la déclaration publique d'intérêts ;

Vu la Convention n° 108 du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel ;

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 de données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données ;

Vu le code de la santé publique, notamment ses articles L. 1451-1 à L. 1451-3 et L. 1452-3 ;

Vu le code de la sécurité sociale, notamment ses articles R. 161-84, R. 161-85 et R. 186-86 ;

Vu la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, notamment son article 11-4°-a) ;

Vu le décret n° 2005-1309 du 20 octobre 2005 modifié pris pour l'application de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ;

Après avoir entendu Mme Marie-Hélène MITJAVILE, commissaire et Mme Elisabeth ROLIN, commissaire du Gouvernement, en ses observations,

### **Emet l'avis suivant :**

#### En ce qui concerne le cadre juridique applicable :

La Commission a été saisie par le ministère du travail, de l'emploi et de la santé, au titre de l'article 11-4°-a) de la loi du 6 janvier 1978 modifiée, d'un projet de décret en Conseil d'Etat relatif aux règles déontologiques et à la déclaration publique d'intérêts.

#### En ce qui concerne le projet de décret :

La loi n° 2011-2012 du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire des médicaments a renforcé les mesures propres à éviter les conflits d'intérêts et à assurer

la transparence des décisions des autorités publiques. Le présent projet de décret, pris pour l'application de ces dispositions, codifiées au code de la santé publique, répond à une volonté d'une part, d'unifier et d'étendre le champ d'application de la déclaration d'intérêts (en application des dispositions des articles L1451-1 à L 1451-3 et L 1452-3 du code de la santé publique), et d'autre part, d'assurer la transparence des débats des instances collégiales consultatives (en application des dispositions de l'article L 1451-1-1 du même code).

Le projet de décret a donc vocation à déterminer :

- « la *liste des agents* » tenus d'établir une déclaration d'intérêts au regard de leurs fonctions et de leurs missions,
- les rubriques comprises dans la déclaration,
- et les débats qui feront l'objet d'enregistrement ou de diffusion en ligne.

Compte tenu de l'ampleur de ce dispositif, et de l'étendue de son champ d'application, la Commission, d'une part, s'interroge sur les conséquences, en termes de protection des données personnelles, d'éventuelles perspectives d'extension, et d'autre part, souhaite être étroitement associée au suivi de sa mise en place.

## **Sur la déclaration publique d'intérêts :**

### **Sur la détermination des déclarants**

Le projet de décret étend la liste des personnes tenues de déclarer leurs intérêts, en plus de celles directement mentionnées au premier alinéa de l'article L. 1451-1 du CSP.

La Commission prend acte de ce que le champ d'application de l'obligation de déclaration est étendu afin de répondre à l'objectif de prévention des conflits d'intérêts dans le secteur de la santé.

### **Sur le formulaire de la déclaration publique d'intérêts et son contenu**

L'article 1<sup>er</sup> du projet de décret précise que « *le formulaire de la déclaration publique d'intérêts est fixé par arrêté interministériel compte tenu des dispositions des articles R.1451-3 et R.1453-4* » du CSP.

Ces articles issus du présent projet de texte disposent :

- pour le premier que « *la déclaration publique d'intérêts mentionne l'organisme ou les organismes auprès desquels le déclarant exerce ses fonctions ou sa mission ainsi que, le cas échéant, l'instance ou les instances collégiales dont il est membre ou auprès desquelles il est invité à apporter son expertise* »,
- pour le second, les différentes rubriques de la déclaration.

Celles-ci seront au nombre de 7.

Concernant le déclarant, les rubriques à renseigner seront les suivantes :

- noms et prénoms,
- activité principale actuelle (rémunérée ou non) et activités exercées au cours des 5 années précédentes,
- activités secondaires actuelles et exercées pendant les 5 années précédentes,
- activités actuelles ou exercées au cours des 5 dernières années qui ont donné lieu au financement, par un organisme à but non lucratif, d'une structure dans laquelle le déclarant exerce des fonctions à responsabilité,
- participations financières directes dans le capital d'une société dont l'objet social est en relation avec la mission exercée,
- et enfin les autres liens dont le déclarant estime qu'ils sont de nature à faire naître des situations de conflits d'intérêts.

Concernant son conjoint, concubin ou pacsé, ainsi que ses proches parents (père, mère et enfant, y compris leurs conjoints, concubins et pacsés), la rubrique à renseigner sera la suivante:

- si elle est connue du déclarant, l'activité professionnelle actuelle et exercée au cours des 5 années précédentes dans des organismes ou des fonctions entrant dans le champ de compétences de l'organisme ou de l'instance collégiale mentionnée par le déclarant et les intérêts financiers détenus par ces personnes.

La Commission relève que le II du futur article R.1451-1 du CSP dispose que « *les mentions comportant l'identité des tiers et les montants des rémunérations perçues ou des intérêts financiers détenus par le déclarant ou ses proches ne seront pas rendues publiques* ».

A cet égard, la Commission prend acte de ce que le gouvernement s'est engagé à ce que les données d'identification des proches ne soient pas renseignées, seuls les liens de parenté et la nature des intérêts en cause étant mentionnés.

La Commission, sans se prononcer sur la légalité de la subdélégation estime opportun que le projet de texte précise que l'arrêté interministériel, fixant la forme et le contenu du formulaire de déclaration publique d'intérêts, soit soumis pour avis à la Commission et ce, en application de l'article 11-4, a) de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 modifiée.

#### **Sur les modalités de collecte de données : la déclaration papier et la télédéclaration**

Le projet de texte, et plus précisément le futur article R.1451-5, 1° dispose que « *les déclarations publiques d'intérêts sont établies et actualisées sur un formulaire papier (dont le modèle sera fixé par arrêté interministériel) ou par télédéclaration* ». Cette télédéclaration se fera « *soit à partir du site du ministère ou de l'organisme considéré, soit à partir d'un site unique* ».

La Commission s'étonne de ce que le déploiement de la déclaration, unifiée et a priori unique, s'organise autour de plusieurs options. En effet, le déclarant semble avoir le choix entre déclarer manuellement par papier ses intérêts ou prendre l'option consistant à télédéclarer.

La Commission s'interroge sur le responsable du traitement lié à la mise en œuvre du site unique précité.

Elle rappelle que tous les organismes pour lesquels les membres devront répondre à l'obligation légale et réglementaire de déclaration d'intérêts devront préalablement s'acquitter de leurs obligations légales auprès de la Commission et ce, en qualité de responsables de traitements de données à caractère personnel. Il en sera de même en cas d'ouverture d'un site unique de télédéclaration.

### **Sur les modalités de « publication » des déclarations d'intérêts**

L'alinéa 2 du futur article R.1451-5 du CSP prévoit que les déclarations seront rendues publiques soit sur le site de l'organisme considéré, soit sur un site unique.

La Commission s'interroge sur la nature de ce site unique.

Par ailleurs, les modalités de publication des déclarations d'intérêts transmises par les déclarants qui auraient opté pour la déclaration papier ne sont pas précisées. En effet, aux termes du projet de texte, seule une publication électronique semble être organisée. En effet, la publication se fera soit sur le site de l'organisme, soit sur un site unique. La Commission préconise de clarifier ce point en précisant qu'il s'agit des sites internet des organismes considérés, ou bien des sites géographiques.

Concernant la mise en place d'un site unique, le projet de texte précise que le « *dépôt et la publication des déclarations publiques d'intérêts sont subordonnés à l'intervention d'un arrêté interministériel pris après avis de la CNIL qui détermine notamment la date à laquelle ce dispositif est rendu applicable pour l'ensemble des organismes mentionnés à l'article L.1451-1 (i.e du CSP). Cet arrêté précisera aussi les modalités selon lesquelles les déclarations publiques d'intérêts seront rendues accessibles, pour ce qui les concerne, à chacun de ces organismes* ».

Tout comme pour l'arrêté qui fixera le modèle de déclaration, la Commission relève qu'un arrêté interministériel organisera le dépôt et la publication des déclarations sur un site unique. Elle prend note avec intérêt de la mention, au sein du projet de texte, de sa saisine préalable, en application de l'article 11-4, a) de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 modifiée.

La Commission estime toutefois nécessaire que le projet de décret détermine les modalités de publication électronique des déclarations d'intérêts. Elle s'interroge notamment sur le fait que le projet de décret renvoie à un arrêté le soin de fixer les modalités de mise en place du site unique.

### **Sur les modalités d'actualisation des déclarations d'intérêts**

Le projet de texte, et plus spécifiquement le futur article R.1451-6 du CSP, dispose que les déclarations seront actualisées annuellement par les déclarants. Cet article répond à l'obligation d'actualisation des déclarations posée au 3<sup>ème</sup> alinéa de l'article L.1451-1, I du CSP qui dispose que la déclaration « *est actualisée à l'initiative de l'intéressé* ».

## **Sur l'information des proches dont les liens d'intérêts sont renseignés et, pour certains, rendus publics**

Aux termes du projet de décret, la notion de « *proches parents salariés et/ou possédant des intérêts financiers dans toute structure entrant dans le champ de compétence de l'organisme ou de l'instance collégiale, objet de la déclaration* », comprend :

- le conjoint (époux (se), concubin(e) ou pacsé(e),
- les enfants et leurs conjoints,
- les parents et leurs conjoints.

Seuls les frères et sœurs sont exclus du champ de la déclaration.

Il incombe au déclarant d'informer ses proches de la déclaration de leurs intérêts.

## **Sur les droits des personnes et les modalités d'exercice de ceux-ci**

Dès lors que la déclaration d'intérêts répond à une obligation légale, la Commission prend acte de ce qu'aucun droit d'opposition pour motif légitime n'est reconnu aux personnes tenues à cette obligation.

Le modèle de formulaire annexé au projet de décret, formulaire dont le contenu et la forme seront déterminés par arrêté interministériel non communiqué à ce jour aux services de la Commission, précise que les déclarants disposent d'un droit d'accès et de rectification. En cela, la Commission considère que le projet de décret est conforme aux dispositions de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 modifiée, et notamment à ses articles 38 à 40.

Concernant les proches des déclarants, la Commission considère que le projet de texte devrait préciser leurs droits ainsi que leurs modalités d'exercice.

Par ailleurs, les imprécisions relatives aux modalités de collecte des données et de diffusion des déclarations trouvent un écho en termes d'exercice des droits des déclarants. En effet, l'adresse électronique permettant aux déclarants d'exercer leurs droits, dont les modalités ne sont pas explicitées, n'est pas précisée. La Commission préconise que ce point soit précisé dans l'arrêté qui fixera définitivement la forme et le contenu du formulaire de déclaration d'intérêts dont elle estime devoir être saisie pour avis.

## **Sur les mesures de sécurité mises en œuvre pour garantir la confidentialité des données**

La sécurité et les modalités de circulation des données ainsi collectées, via la déclaration papier ou la télédéclaration, feront l'objet d'un examen par les services de la Commission, lors de l'instruction des dossiers présentés par les responsables de traitements.

Bien entendu, ces services ne pourront être mis en œuvre qu'après avoir répondu aux exigences de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 modifiée.

En tout état de cause, la Commission demande que le décret soit modifié afin que les organismes qui procéderont à la mise en ligne soient tenus de mettre en place des mesures visant à empêcher les moteurs de recherche de procéder à une indexation.

### **Sur la durée de conservation des données**

Le projet de texte initialement soumis à la Commission, et notamment l'article R.1451-6 du CSP, se bornait à préciser que les déclarations seront conservées par les organismes ou ministères concernés. La Commission prend acte de ce que le gouvernement s'est engagé à ce que les données soient conservées pendant la durée des fonctions ou des missions des déclarants et pendant les 5 années suivantes. Les déclarations publiques d'intérêts seront conservées pendant une durée totale de 10 ans à compter du dépôt ou de l'actualisation.

L'alinéa 2 du projet d'article R.1451-6 du CSP précise que « *l'organisme dépositaire d'une déclaration d'intérêts, dont le déclarant n'a pas été retenu pour remplir les fonctions ou exécuter la mission pour lesquelles la déclaration a été établie, peut la conserver pendant deux ans* ».

Eu égard à la finalité poursuivie par la déclaration d'intérêts (à savoir l'identification d'éventuels liens entre une personne postulant à certaines fonctions ou souhaitant exercer certaines missions et d'autres structures), et au fait que ces déclarations seront actualisées annuellement, la Commission considère que la possibilité de conservation des déclarations pour les « déclarants candidats non retenus » pendant 2 ans est disproportionnée et non adéquate. Elle demande, en conséquence, que cette durée de conservation soit ramenée à un an.

Enfin, aucune disposition ne précise la durée de mise à disposition du public des déclarations d'intérêts. La Commission préconise que celle-ci soit limitée à la durée d'exercice des fonctions ou des missions exercées par les déclarants.

### **Sur l'enregistrement des séances et débats :**

En termes d'enregistrement des débats, le projet de texte étend l'application des dispositions de l'article R.4113-110 du CSP « *aux membres des commissions consultatives siégeant auprès des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale ainsi qu'aux personnes collaborant occasionnellement aux travaux de ces commissions* ».

Les débats enregistrés seront ceux menés par les commissions, conseils et instances collégiales d'expertises dans lesquels les experts disposent de la majorité des votes et qui sont consultés avant toutes décisions administratives portant sur des questions de santé publique ou de sécurité sanitaire.

### **Sur les modalités de « diffusion » des débats**

Le projet de texte, en application de l'article L.1451-1-1 du CSP, et plus particulièrement le projet d'article R.1451-8 du CSP, précise que les débats qui feront l'objet d'enregistrement ou de diffusion en ligne.

La Commission attire l'attention du gouvernement sur le fait que la diffusion des débats devra respecter les secrets protégés par la loi.

### **Sur l'information des personnes enregistrées**

La Commission prend acte de ce que le gouvernement s'est engagé à ce que les personnes appelées à siéger seront informées de l'enregistrement et de la diffusion des débats.

### **Sur les mesures de sécurité mises en œuvre pour garantir la confidentialité des données**

De même qu'en matière de déclaration publique d'intérêts, le projet de texte, de par son silence sur les modalités de diffusion en ligne des débats, ne peut être valablement examiné par la Commission concernant les mesures de sécurité attachées à ce dispositif.

En tout état de cause, la Commission demande que le décret soit modifié afin que les organismes qui procéderont à la mise en ligne soient tenus de mettre en place des mesures visant à empêcher les moteurs de recherche de procéder à une indexation.

### **Sur la durée de conservation des données**

La Commission prend acte de ce que le gouvernement s'est engagé à ce que les enregistrements soient conservés pendant 10 ans.

La Présidente



Isabelle FALQUE-PIERROTIN