

Avis du contrôleur européen de la protection des données sur l'initiative de la République française en vue de l'adoption d'une décision du Conseil sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes (doc. 5903/2/09 REV 2)

(2009/C 229/03)

LE CONTRÔLEUR EUROPÉEN DE LA PROTECTION DES DONNÉES, vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 286,

vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et notamment son article 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 données ⁽¹⁾,

vu la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil du 27 novembre 2008 relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale ⁽²⁾,

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 données ⁽³⁾, et notamment son article 41,

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:

I. INTRODUCTION

Consultation du CEPD

1. L'initiative de la République française en vue de l'adoption d'une décision du Conseil sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes (ci-après dénommée «la proposition de décision») a été publiée au Journal officiel le 5 février 2009 ⁽⁴⁾. Le CEPD n'a pas été invité à formuler d'avis sur cette proposition de décision, ni par l'État membre qui l'a présentée, ni par le Conseil. Néanmoins, la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen a demandé au CEPD de présenter ses observations sur la proposition de décision de la France, conformément à l'article 41 du règlement (CE) n° 45/2001, dans le cadre de l'avis que le Parlement européen doit rendre sur cette proposition. Alors que, dans des cas similaires ⁽⁵⁾, le CEPD a rendu un avis de sa propre initiative, le présent avis doit également être considéré comme une réponse à cette demande du Parlement européen.
2. Le CEPD estime que le présent avis devrait être mentionné dans le préambule de la décision du Conseil, comme c'est le cas pour un certain nombre d'instruments juridiques adoptés, eux, sur la base d'une proposition de la Commission, dans lesquels l'avis du CEPD est mentionné.

3. Bien que l'État membre qui prend l'initiative d'une mesure législative dans le cadre du titre VI du traité UE ne soit pas légalement tenu de demander l'avis du CEPD, les règles applicables n'excluent cependant pas cette possibilité. Le CEPD regrette que ni la République française, ni le Conseil n'aient sollicité son avis en l'espace.

4. Le CEPD souligne que, compte tenu de l'examen dont fait actuellement l'objet la proposition de décision au sein du Conseil, les observations présentées dans le présent avis se fondent sur la version de la proposition de décision en date du 24 février 2009 (doc. 5903/2/09 REV 2), qui est publiée sur le site Internet du Parlement européen ⁽⁶⁾.

5. Le CEPD estime que la justification de la proposition de décision elle-même ainsi que certains articles spécifiques de cette proposition et certains mécanismes qui y sont prévus requièrent de plus amples explications. Il regrette que la proposition de décision ne soit pas accompagnée d'une analyse d'impact ou d'un exposé des motifs. Ce type d'analyse constitue en effet un élément indispensable pour améliorer la transparence et, de manière plus générale, la qualité du processus législatif. Le fait de disposer d'éléments explicatifs permettrait également d'évaluer plus aisément un certain nombre de suggestions figurant dans la proposition de décision, en ce qui concerne par exemple la nécessité d'accorder le droit d'accès au SID à Eurojust et sa justification.

6. Le CEPD a tenu compte de l'avis 9/03 que l'Autorité de contrôle commune des douanes a rendu le 24 mars 2009 concernant le projet de décision du Conseil sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes.

Contexte de la proposition de décision

7. Le cadre juridique qui régit le système d'information des douanes (ci-après dénommé «le SID») est actuellement constitué d'instruments relevant à la fois du premier et du troisième piliers. Le cadre juridique relevant du troisième pilier qui régit le SID comprend essentiellement la Convention du 26 juillet 1995 établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes (ci-après dénommée «la convention SID» ⁽⁷⁾), ainsi que les protocoles du 12 mars 1999 et du 8 mars 2003.

8. Les dispositions actuelles en matière de protection des données sont subordonnées à l'application de la Convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (ci-après dénommée «la convention n° 108 du Conseil de l'Europe»). Par ailleurs, la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil s'applique au SID en vertu de la proposition de décision.

⁽¹⁾ JO L 281 du 23.11.1995, p. 31.

⁽²⁾ JO L 350 du 30.12.2008, p. 60.

⁽³⁾ JO L 8 du 12.1.2001, p. 1.

⁽⁴⁾ JO C 29 du 5.2.2009, p. 6.

⁽⁵⁾ Voir, récemment, l'avis du contrôleur européen de la protection des données sur l'initiative de quinze États membres en vue de l'adoption d'une décision du Conseil sur le renforcement d'Eurojust et modifiant la décision 2002/187/JAI (JO C 310 du 5.12.2008, p. 1).

⁽⁶⁾ http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/organes/libe/libe_20090330_1500.htm

⁽⁷⁾ JO C 316 du 27.11.1995, p. 33.

9. La partie du SID qui relève du premier pilier est régie par le règlement (CE) n° 515/97 du 13 mars 1997 du Conseil relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanière et agricole, ⁽¹⁾
10. L'objectif de la convention SID, conformément à son article 2, paragraphe 2, était d'aider à prévenir, rechercher et poursuivre les infractions graves aux lois nationales en renforçant, par une diffusion plus rapide des informations, l'efficacité des procédures de coopération et de contrôle des administrations douanières des États membres.
11. Aux termes de la convention SID, le SID se compose d'une base de données centrale accessible à partir de terminaux placés dans chacun des États membres. Ses autres caractéristiques principales sont les suivantes :
- La convention SID prévoit que le SID ne peut comprendre que les données, y compris les données à caractère personnel, nécessaires à l'accomplissement de son objectif, regroupées dans les catégories suivantes: a) les marchandises; b) les moyens de transports; c) les entreprises; d) les personnes; e) les tendances de la fraude; f) les compétences disponibles ⁽²⁾.
 - Les États membres décident des éléments à introduire dans le SID correspondant à chacune des trois dernières catégories ci-dessus, dans la mesure où cette action est nécessaire pour atteindre l'objectif du système. Aucune donnée à caractère personnel n'est introduite dans les deux dernières catégories. L'accès direct aux données du SID est à ce jour réservé exclusivement aux autorités nationales désignées par chaque État membre. Ces autorités nationales sont des administrations douanières, mais peuvent également inclure d'autres autorités habilitées, conformément aux lois, réglementations et procédures de l'État membre en question, à agir pour atteindre l'objectif de la convention SID.
 - Les États membres ne peuvent utiliser les données provenant du SID que pour atteindre l'objectif de la convention SID; ils peuvent toutefois s'en servir à des fins administratives ou autres avec une autorisation préalable de l'État membre qui les a introduites dans le système et sous réserve des conditions qu'il a imposées. Une autorité de contrôle commune a été instituée pour contrôler la partie du SID relevant du troisième pilier.
12. La proposition de décision présentée par la France, sur la base de l'article 30, paragraphe 1, point a), et de l'article 34, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne, vise à remplacer la convention SID, ainsi que les protocoles du 12 mars 1999 et du 8 mars 2003, afin d'aligner la partie du SID qui relève du troisième pilier sur les instruments relevant du premier pilier.
13. Néanmoins, la proposition de décision ne se contente pas de remplacer le texte de la convention SID par une décision du Conseil. Elle modifie un certain nombre de dispositions de la convention CID et élargit les possibilités actuelles d'accès au SID en octroyant le droit d'accès au SID à Europol et Eurojust. En outre, la proposition de décision contient des dispositions relatives au fonctionnement du SID qui sont similaires à celles prévues par le règlement (CE) n° 766/2008 susmentionné, par exemple en ce qui concerne la création d'un fichier d'identification des dossiers d'enquêtes douanières (chapitre VI).
14. La proposition de décision tient également compte de nouveaux instruments juridiques tels que la décision-cadre 2008/977/JAI et la décision-cadre 2006/960/JAI du 13 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres de l'Union européenne ⁽³⁾.
15. La proposition de décision vise entre autres à:
- renforcer la coopération entre autorités douanières par la fixation de procédures qui permettront à ces dernières d'agir conjointement et d'échanger des données à caractère personnel ou autre, liées aux trafics, en utilisant les nouvelles technologies de gestion et de transmission de ce type d'informations. Ces traitements sont soumis aux dispositions de la convention n° 108 du Conseil de l'Europe et de la décision-cadre 2008/977/JAI et aux principes énoncés dans la recommandation n° R (87) 15 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe du 17 septembre 1987, visant à réglementer l'utilisation de données à caractère personnel dans le secteur de la police;
 - assurer une plus grande complémentarité avec l'action menée dans le cadre de la coopération avec Europol et Eurojust, en permettant à ces organismes d'accéder aux données du SID.
16. Dans ce contexte, l'objectif du SID, conformément à l'article 1^{er} de la proposition de décision, est d'aider à prévenir, rechercher et poursuivre les infractions graves aux lois nationales en rendant les données plus rapidement disponibles et en renforçant ainsi l'efficacité des procédures de coopération et de contrôle des administrations douanières des États membres. Cette disposition reprend largement l'article 2, paragraphe 2, de la convention SID.
17. Pour atteindre ces objectifs, la proposition de décision élargit les possibilités d'utilisation des données du SID et comprend l'interrogation de systèmes et la possibilité d'analyse stratégique ou opérationnelle. Le CEPD prend note de l'élargissement de l'objectif du SID et de la liste des catégories de données à caractère personnel à collecter et à traiter, ainsi que de la liste des personnes concernées qui ont directement accès au SID.

⁽¹⁾ JO L 82 du 22.3.1997, p. 1.

⁽²⁾ La proposition de décision ajoute une nouvelle catégorie: g) les retenues, saisies ou confiscations d'articles.

⁽³⁾ JO L 386 du 29.12.2006, p. 89.

Éléments fondamentaux de l'avis du CEPD

18. Compte tenu du rôle d'autorité de contrôle qu'il joue actuellement pour le volet central de la partie du SID relevant du premier pilier, le CEPD s'intéresse tout particulièrement à la proposition de décision examinée ainsi qu'aux travaux récents menés au sein du Conseil concernant son contenu. Le CEPD insiste sur la nécessité de garantir une approche cohérente et globale afin d'aligner entre elles les parties du SID relevant du premier et du troisième piliers.
19. Le CEPD observe que la proposition de décision aborde différents aspects liés aux droits fondamentaux, en particulier la protection des données à caractère personnel ainsi que le droit à l'information et d'autres droits des personnes concernées.
20. En ce qui concerne le régime actuel de protection des données prévu par la convention SID, le CEPD tient à indiquer qu'il était nécessaire de modifier et d'actualiser un certain nombre des dispositions actuelles de la convention, étant donné qu'elles ne satisfont plus aux exigences et normes actuelles en matière de protection des données. Le CEPD saisit cette occasion pour souligner que la garantie d'un niveau élevé de protection des données à caractère personnel et d'une mise en œuvre plus efficace de cette protection dans les faits devrait être considérée comme un préalable essentiel à l'amélioration du fonctionnement du SID.
21. Après quelques observations générales, le présent avis abordera essentiellement les questions pertinentes du point de vue de la protection des données à caractère personnel qui sont énumérées ci-après:
- les garanties en matière de protection des données offertes par le SID;
 - le fichier d'identification des dossiers d'enquêtes douanières;
 - l'accès d'Eurojust et d'Europol au SID (proportionnalité et nécessité de l'élargissement de l'accès à ces organismes);
 - le modèle de contrôle pour le SID dans son ensemble;
 - la liste des autorités ayant accès au SID.

II. OBSERVATIONS GÉNÉRALES*Cohérence entre les parties du SID relevant respectivement du premier et du troisième piliers*

22. Ainsi qu'il l'a indiqué dans ses observations préliminaires, le CEPD s'intéresse tout particulièrement aux travaux récemment menés sur la partie du SID relevant du troisième pilier, étant donné qu'il exerce déjà un contrôle sur le volet central de la partie du SID relevant du premier pilier, conformément au nouveau règlement (CE) n° 766/2008 du Parlement européen et du Conseil⁽¹⁾ en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanières et agricole.
23. À cet égard, le CEPD souhaite attirer l'attention du législateur sur le fait qu'il a déjà formulé des observations sur des questions relatives au contrôle de la partie du SID relevant

du premier pilier dans plusieurs avis, en particulier dans son avis du 22 février 2007⁽²⁾.

24. Dans ce dernier avis, le CEPD a souligné que «la création et le perfectionnement des divers instruments visant à renforcer la coopération communautaire, tels que le SID, entraînent un accroissement de la part d'informations à caractère personnel qui seront initialement collectées par les autorités administratives des États membres, puis échangées entre elles et, dans certains cas, également échangées avec des pays tiers. Les données à caractère personnel traitées par les autorités administratives des États membres et échangées entre elles peuvent comprendre des informations relatives à la participation présumée ou confirmée de personnes physiques à des actes illicites dans le cadre d'opérations effectuées en matière douanière ou agricole. (...) Son importance est d'ailleurs encore plus nette si l'on tient compte du type de données collectées et échangées, notamment celles relatives à des personnes soupçonnées d'être impliquées dans des actes illicites, et de la finalité et du résultat d'ensemble du traitement des données.»

Nécessité d'une approche stratégique du SID dans son ensemble

25. Le CEPD souligne que, contrairement aux modifications que le règlement (CE) n° 766/2008 a apportées à l'instrument relevant du premier pilier qui régit le SID, la proposition de décision prévoit une révision complète de la convention SID, offrant ainsi au législateur la possibilité d'avoir une vision plus générale du système dans son ensemble, fondée sur une approche cohérente et globale.
26. De l'avis du CEPD, cette approche doit également être axée sur l'avenir. D'autres évolutions, telles que l'adoption de la décision-cadre 2008/977/JAI et la (possible) future entrée en vigueur du traité de Lisbonne, devraient être dûment examinées et prises en compte au moment de décider du contenu de la proposition de décision.
27. En ce qui concerne l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le CEPD attire l'attention du législateur sur la nécessité de procéder à une analyse approfondie des effets que la suppression de la structure en piliers de l'UE pourrait avoir sur le SID lorsque ledit traité entrera en vigueur, étant donné que le SID est actuellement fondé sur une combinaison d'instruments relevant des premier et troisième piliers. Le CEPD regrette le manque d'explications concernant cette importante évolution future, qui aurait des répercussions importantes sur le cadre juridique qui régira le SID à l'avenir. D'une manière plus générale, le CEPD soulève la question de savoir s'il ne serait pas plus opportun que le législateur attende l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne pour procéder à cette révision, de manière à éviter toute insécurité juridique.

Le CEPD appelle à veiller à la cohérence avec d'autres systèmes à grande échelle

28. De l'avis du CEPD, le fait de remplacer l'intégralité de la convention SID offre également une bonne occasion de garantir la cohérence du SID avec d'autres systèmes et mécanismes mis en place depuis l'adoption de la convention SID. À cet égard, le CEPD appelle à veiller à la cohérence, également en ce qui concerne le modèle de contrôle, avec d'autres instruments juridiques, en particulier ceux qui établissent le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) et le Système d'information sur les visas.

⁽¹⁾ JO L 218 du 13.8.2008, p. 48.

⁽²⁾ Avis du 22 février 2007 sur la proposition de règlement [doc. COM(2006) 866 final], JO C 94 du 28.4.2007, p. 3.

Lien avec la décision-cadre 2008/977/JAI

29. Le CEPD se félicite que la proposition de décision tienne compte de la décision-cadre relative à la protection des données à caractère personnel, compte tenu des échanges de données qui ont lieu entre États membres dans le cadre du SID. L'article 20 du projet de décision indique clairement que la décision-cadre 2008/977/JAI s'applique aux fins de la protection des données échangées conformément à la présente décision, dans la mesure où celle-ci n'en dispose pas autrement. Le CEPD observe par ailleurs que la proposition de décision fait également référence à la décision-cadre dans d'autres dispositions, par exemple à l'article 4, paragraphe 5, qui prévoit que les données visées à l'article 6 de la décision-cadre 2008/977/JAI ne sont pas incluses dans le SID, à l'article 8 relatif à l'utilisation des données provenant du SID pour atteindre l'objectif visé à l'article 1^{er}, paragraphe 2, à l'article 22 relatif aux droits des personnes pour ce qui est des données à caractère personnel figurant dans le SID et à l'article 29 relatif à la responsabilité et aux obligations.
30. Le CEPD estime que les notions et principes établis dans cette décision-cadre sont valables dans le contexte du SID et qu'ils devraient donc s'appliquer au SID, dans un souci à la fois de sécurité juridique et de cohérence entre les régimes juridiques.
31. Cela dit, le CEPD insiste sur le fait que le législateur devrait prévoir les garanties nécessaires pour que, en attendant la pleine application des dispositions de la décision-cadre 2008/977/JAI, conformément à ses dispositions finales, il n'y ait pas de faille dans le système de protection des données. En d'autres termes, le CEPD souhaite souligner qu'il est favorable à l'approche consistant à mettre en place les garanties nécessaires et adéquates avant que de nouveaux échanges de données n'aient lieu.

III. OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Garanties en matière de protection des données

32. Le CEPD estime que l'application effective du droit à la protection des données et du droit à l'information est un élément fondamental du bon fonctionnement du SID. Des garanties en matière de protection des données sont non seulement nécessaires pour assurer une protection efficace des personnes dont les données figurent dans le SID, mais elles devraient également permettre de contribuer à un fonctionnement harmonieux et plus efficace du système.
33. Le CEPD attire l'attention du législateur sur le fait que des garanties solides et efficaces en matière de protection des données sont d'autant plus nécessaires que le SID est une base de données fondée davantage sur des «suspçons» que sur des condamnations ou d'autres décisions judiciaires ou administratives, ce qui ressort de l'article 5 de la proposition de décision, qui prévoit que: «les données relatives aux catégories visées à l'article 3 sont introduites dans le système d'information des douanes uniquement à des fins d'observation et de compte rendu, de surveillance discrète, de contrôles spécifiques et d'analyse stratégique ou opérationnelle. Aux fins des actions suggérées (...), les données à caractère personnel (...) ne peuvent être introduites dans le système d'information des douanes que si, principalement sur la base d'activités illégales préalables, des indices réels portent à croire que la personne en question a commis ou est en train de commettre ou commettra des violations graves des lois nationales.» Compte tenu de cette caractéristique du SID, la proposition de décision requiert des garanties équilibrées, efficaces et perfectionnées en termes

de protection des données à caractère personnel et des mécanismes de contrôle.

34. En ce qui concerne les dispositions de la proposition de décision spécifiquement consacrées à la protection des données à caractère personnel, le CEPD prend note des efforts déployés par le législateur pour prévoir davantage de garanties que n'en offre la convention SID. Néanmoins, le CEPD tient à exprimer un certain nombre de préoccupations importantes concernant les dispositions relatives à la protection des données à caractère personnel et, en particulier, s'agissant de l'application du principe de limitation de la finalité.
35. Il convient également de mentionner à cet égard que les observations formulées dans le présent avis sur les garanties en matière de protection des données ne concernent pas uniquement les dispositions qui modifient ou élargissent le champ d'application de la convention SID, mais portent également sur les parties reprises de la version actuelle de la convention SID. La raison en est que, comme indiqué dans les observations générales, le CEPD estime que certaines dispositions de la convention SID semblent ne plus satisfaire aux exigences actuelles en matière de protection des données et que la proposition de décision présentée par la France offre une bonne occasion de revoir l'ensemble du SID et de garantir un niveau adéquat de protection de données, équivalent à celui qui prévaut dans la partie du SID relevant du premier pilier.
36. Le CEPD note avec satisfaction que seules les données à caractère personnel figurant sur une liste fermée et exhaustive peuvent être introduites dans le SID. Il se félicite également que la proposition de décision prévoie une définition des termes «données à caractère personnel» plus large que celle qui figure dans la convention SID. En effet, aux termes de l'article 2, point 2, de la proposition de décision, on entend par «données à caractère personnel» toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable («personne concernée»); «est réputée identifiable une personne qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, psychique, économique, culturelle ou sociale.»

Limitation de la finalité

37. Au nombre des dispositions qui suscitent d'importantes préoccupations en matière de protection des données figure notamment l'article 8 de la proposition de décision, qui prévoit que les États membres ne peuvent utiliser les données provenant du système d'information des douanes que pour atteindre l'objectif visé à l'article 1^{er}, paragraphe 2. Ils peuvent, toutefois, s'en servir à des fins administratives ou autres avec une autorisation préalable de l'État membre qui les a introduites dans le système et sous réserve des conditions qu'il a imposées. Un tel autre usage doit être conforme aux lois, réglementations et procédures de l'État membre cherchant à s'en servir conformément à l'article 3, paragraphe 2, de la décision-cadre 2008/977/JAI. Cette disposition relative à l'utilisation des données provenant du SID est essentielle pour la structure du système et doit donc faire l'objet d'une attention particulière.
38. L'article 8 de la proposition de décision fait référence à l'article 3, paragraphe 2, de la décision-cadre 2008/977/JAI, qui concerne les «principes de licéité, de proportionnalité et de finalité». L'article 3 de la décision-cadre prévoit ce qui suit:

- «1. Les données à caractère personnel peuvent être collectées par les autorités compétentes uniquement pour des finalités déterminées, explicites et licites dans le cadre de leurs tâches et traitées uniquement pour les finalités pour lesquelles elles ont été collectées. Le traitement des données est licite et adéquat, pertinent et non excessif au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées.
2. Le traitement ultérieur des données pour une autre finalité est permis, dans la mesure où:
- a) ce traitement n'est pas incompatible avec la finalité pour laquelle les données ont été collectées;
 - b) les autorités compétentes sont autorisées à traiter ces données pour d'autres finalités conformément aux dispositions légales applicables; et
 - c) ce traitement est nécessaire et proportionné à ces finalités.»
39. Nonobstant l'application de l'article 3, paragraphe 2, de la décision-cadre 2008/977/JAI, qui fixe des conditions générales dans lesquelles le traitement pour une autre finalité est permis, le CEPD attire l'attention sur le fait que l'article 8 de la proposition de décision, en autorisant l'utilisation des données provenant du SID à des fins administratives ou autres, quelles qu'elles soient, non définies dans ledit projet, suscite des inquiétudes quant au respect des exigences en matière de protection des données, en particulier en ce qui concerne le principe de limitation de la finalité. D'ailleurs, l'instrument relevant du premier pilier n'autorise pas une telle utilisation générale. En conséquence, le CEPD demande que les fins auxquelles les données peuvent être utilisées soient précisées. Cet aspect est essentiel du point de vue de la protection des données, puisqu'il est lié aux principes fondamentaux qui régissent l'utilisation des données dans les systèmes à grande échelle: les données ne devraient être utilisées qu'à des fins bien définies et clairement délimitées, régies par le cadre juridique.
- Transfert de données à des pays tiers*
40. L'article 8, paragraphe 4, de la proposition de décision concerne les données transférées à des pays tiers ou à des organisations internationales. Aux termes de cette disposition: «les données provenant du système d'information des douanes peuvent, avec l'autorisation préalable de l'État membre qui les a introduites dans le système et sous réserve des conditions qu'il a imposées, être transférées à (...) des pays tiers ainsi qu'à des organisations internationales ou régionales désirant s'en servir. Chaque État membre prend des mesures spéciales pour s'assurer de la sécurité de ces données lorsqu'elles sont transférées à des services situés hors de son propre territoire. Les détails de ces mesures doivent être transmis à l'autorité de contrôle commune visée à l'article 25.»
41. Le CEPD note que l'article 11 de la décision-cadre relative à la protection des données à caractère personnel s'applique en l'occurrence. Il convient cependant de souligner que, compte tenu du champ d'application très général de l'article 8, paragraphe 4, de la proposition de décision, qui permet en principe aux États membres de transférer des données provenant du SID à des pays tiers ainsi qu'à des organisations internationales ou régionales désirant s'en servir, les garanties envisagées dans cette disposition sont loin d'être suffisantes du point de vue de la protection des données à caractère personnel. Le CEPD demande donc que l'article 8, paragraphe 4, soit réexaminé afin de prévoir un système uniforme d'évaluation du caractère adéquat des mesures adoptées à travers un mécanisme approprié, en prévoyant par exemple que le comité visé à l'article 26 de la proposition de décision soit associé à cette évaluation.
- Autres garanties en matière de protection des données*
42. Le CEPD accueille avec satisfaction les dispositions relatives à la modification des données (chapitre IV, article 13), qui contribuent dans une large mesure au respect du principe de la qualité des données. Le CEPD salue en particulier l'élargissement et la modification, par rapport à la convention SID, de la portée de cette disposition, qui prévoit désormais également la rectification et l'effacement des données. Ainsi, l'article 13, paragraphe 2, de la proposition de décision prévoit que si un État membre fournisseur ou Europol s'aperçoit ou apprend que les données qu'il a introduites sont de fait inexactes ou qu'elles ont été introduites ou qu'elles sont conservées contrairement à ladite décision, il modifie, complète, rectifie ou efface ces données comme il convient, et en avise les autres États membres et Europol.
43. Le CEPD prend note des dispositions du chapitre V concernant la conservation des données, qui se fonde pour l'essentiel sur la convention SID et prévoit notamment des délais de conservation des données copiées à partir du SID.
44. Le chapitre IX (Protection des données à caractère personnel) reprend de nombreuses dispositions de la convention SID. Il introduit néanmoins une modification importante par rapport à cette dernière, à savoir que la décision-cadre relative à la protection des données à caractère personnel s'applique au SID, et il prévoit, à l'article 22 de la proposition de décision, que «les droits des personnes, pour ce qui est des données à caractère personnel figurant dans le système d'information des douanes, et notamment leur droit d'accès, de rectification, d'effacement ou de verrouillage s'exercent conformément aux lois, réglementations et procédures de l'État membre mettant en œuvre la décision-cadre 2008/977/JAI dans lequel elles font valoir ces droits». Dans ce contexte, le CEPD souhaite notamment mettre l'accent sur l'importance d'un maintien de la procédure permettant aux personnes concernées de faire valoir leurs droits et d'être en mesure de demander l'accès aux données dans tout État membre. Le CEPD examinera de près la mise en œuvre concrète de ce droit important des personnes concernées.
45. La proposition de décision élargit également le champ d'application de la convention SID en ce qui concerne l'interdiction de copier des données provenant du SID dans d'autres fichiers de données nationaux. L'article 14, paragraphe 2, de la convention SID prévoit explicitement que «les données à caractère personnel introduites par d'autres États membres ne peuvent pas être copiées du système d'information des douanes dans d'autres fichiers de données nationaux». La proposition de décision, quant à elle, autorise à copier ces données «en cas de copies dans des systèmes de gestion des risques chargés d'orienter les contrôles douaniers au niveau national ou de copies dans un système d'analyse opérationnelle permettant de coordonner les actions» (article 21, paragraphe 3). À cet égard, le CEPD s'associe aux observations formulées par l'Autorité de contrôle commune des douanes dans son avis 9/03, en particulier en ce qui concerne les termes «systèmes de gestion des risques» et la nécessité de préciser davantage dans quels cas et dans quelles circonstances il serait possible de procéder aux copies autorisées en vertu de l'article 21, paragraphe 3.

46. Le CEPD accueille avec satisfaction les dispositions prévues en matière de sécurité, qui sont essentielles en vue d'un fonctionnement efficace du SID (chapitre XII).

Fichier d'identification des dossiers d'enquêtes douanières

47. La proposition de décision ajoute des dispositions relatives au fichier d'identification des dossiers d'enquêtes douanières (articles 16 à 19), compte tenu de l'établissement de ce fichier dans le cadre de l'instrument relevant du premier pilier. Bien que le CEPD ne remette pas en question la nécessité de disposer de bases de données nouvelles de ce type dans le cadre du SID, il souligne qu'il est nécessaire de mettre en place des garanties appropriées en matière de protection des données. A cet égard, le CEPD se réjouit que l'exception prévue à l'article 21, paragraphe 3, ne s'applique pas aux fichiers d'identification des dossiers d'enquêtes douanières.

Accès d'Europol et d'Eurojust au SID

48. La proposition de décision accorde à l'Office européen de police (Europol) et à l'Unité européenne de coopération judiciaire (Eurojust) le droit d'accéder au SID.

49. Tout d'abord, le CEPD indique qu'il est nécessaire de définir clairement la finalité de cet accès et d'évaluer la proportionnalité et la nécessité de l'élargissement de l'accès au SID. Or aucune information justifiant la nécessité d'accorder le droit d'accès au SID à Europol et Eurojust n'est fournie. Le CEPD souligne par ailleurs que lorsque l'on propose de donner accès à des bases de données, à des fonctionnalités et au traitement d'informations à caractère personnel, il est manifestement nécessaire d'évaluer à l'avance non seulement l'utilité d'un tel accès, mais également la nécessité réelle et avérée d'une telle proposition. Le CEPD insiste sur le fait qu'aucune justification n'a été fournie.

50. Le CEPD demande en outre que le texte définisse clairement les missions exactes au titre desquelles Europol et Eurojust peuvent se voir accorder l'accès aux données concernées.

51. Conformément à l'article 11 de la proposition de décision, Europol a le droit, dans les limites de son mandat et aux fins de l'accomplissement de ses tâches, d'accéder aux données introduites dans le SID, de les consulter directement et d'introduire des données dans ledit système.

52. Le CEPD salue les limitations que prévoit la proposition de décision, à savoir notamment:

- le fait de soumettre l'utilisation des informations provenant du SID à l'accord de l'État membre qui a introduit les données dans le système;
- la limitation des transferts de données effectués par Europol vers des pays tiers (qui n'ont lieu également qu'avec le consentement de l'État membre qui a introduit les données dans le système);
- la limitation de l'accès au SID (personnel autorisé);
- le contrôle par l'autorité de contrôle commune d'Europol des activités d'Europol.

53. Le CEPD souhaiterait également faire observer que, à chaque fois que la proposition de décision fait référence à la convention Europol, il convient de tenir compte de la décision du Conseil en vertu de laquelle Europol va devenir, à compter du 1^{er} janvier 2010, une agence de l'UE.

54. L'article 12 de la proposition de décision porte sur l'accès d'Eurojust au SID. Il prévoit que «sous réserve du chapitre

IX, les membres nationaux de l'Unité européenne de coopération judiciaire (Eurojust), ainsi que leurs assistants, ont le droit, dans les limites de leur mandat et aux fins de l'accomplissement des tâches d'Eurojust, d'accéder aux données introduites dans le système d'information des douanes conformément aux articles 1^{er}, 3, 4, 5 et 6, et de les consulter». La proposition de décision prévoit des dispositions similaires à celles envisagées pour Europol s'agissant du consentement de l'État membre qui a introduit les données. Les observations ci-dessus selon lesquelles il est nécessaire de justifier la nécessité d'accorder le droit d'accès au SID et de prévoir des limitations adéquates et nécessaires si cet accès est octroyé s'appliquent également à Eurojust.

55. Le CEPD se félicite que l'accès au SID soit accordé uniquement aux membres nationaux d'Eurojust, à leurs adjoints et à leurs assistants. Il constate cependant que l'article 12, paragraphe 1, de la proposition de décision ne mentionne que les membres nationaux et leur assistants, alors que les autres paragraphes de cet article mentionnent également les adjoints des membres nationaux. Le législateur devrait veiller à la clarté et à la cohérence du texte à cet égard.

Contrôle — vers un modèle cohérent et global

56. En ce qui concerne le contrôle envisagé de la partie du SID relevant du troisième pilier, le CEPD attire l'attention du législateur sur la nécessité de garantir un contrôle cohérent et global de l'ensemble du système. Il convient de tenir compte du cadre juridique complexe qui régit le SID, fondé sur deux bases juridiques, et d'éviter la coexistence de deux modèles de contrôle différents dans un souci de clarté juridique et pour des raisons pratiques.

57. Ainsi qu'il a été indiqué cidessus, le CEPD agit à ce jour en tant que contrôleur du volet central de la partie du SID relevant du premier pilier, conformément à l'article 37 du règlement (CE) n° 515/97 du Conseil, tel que modifié par le règlement (CE) n° 766/2008, qui prévoit que le contrôleur européen de la protection des données contrôle la conformité du SID avec les dispositions du règlement (CE) n° 45/2001. Le CEPD constate que le modèle de contrôle envisagé dans la proposition de décision présentée par la France ne tient pas compte de ce rôle du CEPD, étant donné qu'il est fondé sur le rôle joué par l'autorité de contrôle commune du SID.

58. Bien que le CEPD apprécie à sa juste valeur le travail effectué par l'autorité de contrôle commune du SID, il avance deux raisons pour lesquelles un modèle de contrôle coordonné, conforme aux tâches de contrôle qu'il exerce actuellement dans le cadre d'autres systèmes à grande échelle, devrait être appliqué. Premièrement, un tel modèle garantirait une cohérence interne entre les parties du SID relevant du premier et du troisième piliers. Deuxièmement, il assurerait dans le même temps une cohérence avec les modèles mis en place pour d'autres systèmes à grande échelle. En conséquence, le CEPD conseille d'appliquer à l'ensemble du SID un modèle semblable à celui qui est utilisé dans le cadre du SIS II («contrôle coordonné» ou «modèle à plusieurs niveaux»). Comme indiqué dans l'avis du CEPD relatif à la partie du SID relevant du premier pilier, «en ce qui concerne le SIS II, le législateur européen a opté pour une rationalisation du modèle de contrôle, en appliquant le même modèle à plusieurs niveaux décrit plus haut, tant dans le cadre du premier pilier que du troisième pilier».

59. Le CEPD estime que la meilleure solution en l'espèce consiste à instaurer un système de contrôle plus uniforme, à savoir le modèle, déjà éprouvé, fondé sur une structure à trois niveaux: autorités chargées de la protection des données au niveau national, CEPD au niveau central et coordination entre ces deux niveaux. Le CEPD est convaincu que le remplacement de la convention SID par une décision du Conseil offre une occasion unique de simplifier le système de contrôle et de le rendre plus cohérent, en conformité totale avec d'autres systèmes à grande échelle (VIS, SIS II, Eurodac).
60. Enfin, ce modèle de contrôle coordonné prend également mieux en compte les modifications qui découleront de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et de la suppression de la structure en piliers de l'UE.
61. Le CEPD ne se prononce pas sur la question de savoir si l'instauration de ce modèle de contrôle coordonné nécessiterait des modifications de l'instrument relevant du premier pilier qui régit le SID, à savoir le règlement (CE) n° 766/2008 modifiant le règlement (CE) n° 515/97 du Conseil, mais il attire l'attention du législateur sur la nécessité d'examiner également cet aspect du point de vue de la cohérence juridique.

Liste des autorités ayant accès au SID

62. L'article 8, paragraphe 3, de la proposition de décision prévoit que chaque État membre est tenu d'envoyer à chacun des autres États membres ainsi qu'au comité visé à l'article 26 une liste des autorités compétentes qu'il a désignées comme ayant accès au SID, en précisant, pour chaque autorité, à quelles données celle-ci peut avoir accès et à quelles fins.
63. Le CEPD souligne que la proposition de décision se contente de prévoir que les États membres devraient échanger des informations sur les autorités ayant accès au SID et en informer le comité visé à l'article 26, mais qu'elle n'envisage pas la publication de cette liste d'autorités, ce qui est regrettable étant donné qu'une telle publication contribuerait à une transparence accrue et créerait un outil concret de contrôle effectif du système, exercé par exemple par les autorités compétentes chargées de la protection des données.
64. Le CEPD est favorable à la proposition de décision du Conseil sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes. Il souligne que, en raison des travaux législatifs en cours au sein du Conseil, ses observations ne se fondent pas sur le texte définitif de la proposition de décision.
65. Il regrette l'absence de documents explicatifs susceptibles de fournir quelques éclaircissements et informations nécessaires sur les objectifs et la spécificité de certaines dispositions de la proposition de décision.
66. Le CEPD demande que la proposition de décision mette davantage l'accent sur la nécessité de disposer de garanties particulières en matière de protection des données. Il dénombre plusieurs domaines dans lesquels la mise en œuvre concrète de garanties en matière de protection des données devrait être mieux assurée, en particulier en ce qui concerne l'application de la limitation de la finalité s'agissant de l'utilisation des données introduites dans le SID. Le CEPD estime qu'il s'agit là d'un préalable indispensable à l'amélioration du fonctionnement du SID.
67. Le CEPD demande par ailleurs qu'un modèle de contrôle coordonné soit intégré dans la proposition de décision. Il convient de noter que le CEPD exerce actuellement un contrôle sur la partie du SID relevant du premier pilier. Le CEPD souligne que, dans un souci de cohérence, la meilleure solution consiste à appliquer également ce modèle de contrôle coordonné à la partie du SID relevant du troisième pilier. L'application de ce modèle garantirait aussi, en tant que de besoin, la cohérence avec d'autres instruments juridiques régissant l'établissement et/ou l'utilisation d'autres systèmes informatiques à grande échelle.
68. Le CEPD demande en outre que davantage d'explications soient fournies quant à la nécessité et à la proportionnalité d'accorder le droit d'accès à Eurojust et Europol. Il souligne que la proposition de décision manque d'éléments explicatifs à cet égard.
69. Le CEPD insiste également sur l'importance de renforcer l'article 8, paragraphe 4, de la proposition de décision relatif au transfert de données à des pays tiers ou des organisations internationales, en ce qui concerne notamment la nécessité de prévoir un système uniforme d'évaluation du caractère adéquat des mesures adoptées.
70. Enfin, le CEPD demande que soit ajoutée une disposition prévoyant la publication de la liste des autorités ayant accès au SID de manière à renforcer la transparence et à faciliter le contrôle du SID.

IV. CONCLUSIONS

64. Le CEPD est favorable à la proposition de décision du Conseil sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes. Il souligne que, en raison des travaux législatifs en cours au sein du Conseil, ses observations ne se fondent pas sur le texte définitif de la proposition de décision.

Fait à Bruxelles, le 20 avril 2009

Peter HUSTINX

Contrôleur européen de la protection des données