

Avis relatif à une notification de contrôle préalable reçue du délégué à la protection des données de l'OLAF concernant le Fichier d'identification des dossiers d'enquêtes douanières (FIDE)

Bruxelles, le 17 décembre 2014 (2013-1003)

1. Procédure

Le 9 septembre 2013, le contrôleur européen de la protection des données (CEPD) a reçu une notification de contrôle préalable concernant le traitement de données à caractère personnel dans le **fichier d'identification des dossiers d'enquêtes douanières (FIDE)** du délégué à la protection des données (DPD) de l'OLAF.

Des questions ont été soulevées le 18 septembre 2013, auxquelles l'OLAF a répondu le 15 novembre 2013. Les 16 et 17 décembre 2013, le CEPD a effectué une inspection incluant le FIDE à l'OLAF (dossier séparé: 2013-1261). Le projet d'avis a été envoyé au DPD pour commentaires le 24 novembre 2014. Le CEPD a reçu une réponse le 12 décembre 2014.

2. Faits

Le FIDE est un répertoire des personnes physiques ou morales soupçonnées de commettre des infractions aux réglementations douanière et agricole ou condamnées pour de telles infractions. Ce répertoire repose sur le titre V. I. a) du règlement (CE) n° 515/97 du Conseil du 13 mars 1997 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, tel que modifié par le règlement (CE) n° 766/2008.

Le FIDE peut être consulté par les autorités douanières et vise à permettre à ces autorités d'établir si des personnes ou des entités sur lesquelles elles enquêtent font ou ont également fait l'objet d'une enquête ou d'une condamnation dans d'autres États membres. La Commission peut en outre utiliser le système lorsqu'elle ouvre un dossier de coordination (article 18 du règlement 515/1997 tel que modifié) ou lorsqu'elle prépare une mission communautaire dans un pays tiers (article 20 du même règlement).

Les personnes concernées peuvent être classées dans les catégories suivantes, avec des périodes de conservation des données maximales différentes (et non cumulatives) débutant toutes le jour de l'ouverture de l'enquête nationale:

1. personnes soupçonnées de commettre, d'avoir commis ou d'avoir participé à des opérations violant la législation douanière ou agricole (période de conservation: trois ans au plus avec renouvellement annuel nécessaire);
2. personnes faisant l'objet d'une enquête liée à de telles opérations mais pas (encore) condamnées ou condamnées à payer une amende (période de conservation: six ans au plus);

3. personnes faisant l'objet d'une sanction administrative ou judiciaire pour de telles opérations (période de conservation: dix ans au plus).

Les données proviennent des dossiers nationaux des autorités douanières¹. Pour les trois catégories, les données doivent être immédiatement supprimées dès que la personne a été blanchie de tout soupçon. Si les bases de données nationales sous-jacentes ont des périodes de conservation plus courtes, l'État membre contributeur doit supprimer les données du FIDE également. Dans tous les cas, la période de conservation ne doit jamais dépasser dix années. À l'expiration de la période de conservation maximale pertinente, les fichiers sont automatiquement effacés.

En outre, des données à caractère personnel limitées sur les utilisateurs du système sont stockées (données sur le personnel de l'OLAF autorisé et sur les autorités compétentes nationales telles que, par exemple, nom, droits d'accès, autorité de rattachement).

Les fichiers peuvent être créés dans le système par les utilisateurs autorisés². Les champs de données pour les entrées concernant les personnes sont les suivants:

1. Prénom
2. Nom de famille
3. Nom de jeune fille
4. Alias
5. Date de naissance
6. Sexe
7. Infraction concernée (liste déroulante, ex.: contrebande de tabac, saisie d'espèces, etc.)
8. Statut (suivant la liste précitée des catégories de personnes concernées)
9. Numéro de référence du dossier national d'enquête.

Un au moins des champs de données 1, 2 et 4 doit être rempli; les champs 7 à 9 doivent obligatoirement être remplis. La section concernant les catégories de données du formulaire de notification indique que le système ne contient aucune donnée relevant de l'article 10. Les fichiers peuvent être mis à jour (par exemple en ajoutant des alias, en modifiant le statut) par l'autorité qui les a créés dans le système.

Les utilisateurs du système peuvent effectuer des recherches par nom ou alias (il existe une fonction «recherche exacte» et une fonction «recherche incluant les termes...»; dans la recherche par inclusion, la chaîne de recherche doit avoir une longueur minimale). Il n'est pas possible d'effectuer une recherche par numéro de référence du dossier national d'enquête.

Si un résultat est trouvé, le système indique aux utilisateurs l'autorité qui détient des informations sur les personnes en question, ainsi que la référence de dossier utilisée par cette autorité. Ces informations peuvent alors être utilisées pour contacter l'autorité compétente pour une aide ou pour lui fournir des informations, conformément à la législation douanière applicable³.

¹ Les autorités nationales peuvent télécharger les dossiers pertinents aux fins du FIDE visées à l'article 41, paragraphe 2, point a), du règlement 515/1997, tel que modifié.

² Le système distingue les utilisateurs «normaux» dont le projet de fichier doit être validé par un utilisateur «privilegié» avant publication dans le système, et les utilisateurs «privilegiés» dont les dossiers sont publiés sans cette étape de vérification supplémentaire.

³ Voir les articles 4 à 16 du règlement (CE) 515/1997 tel que modifié.

Les personnes concernées peuvent exercer leurs droits en contactant l'OLAF, lequel peut appliquer des restrictions. Une déclaration de confidentialité est disponible sur le site internet de l'OLAF.

Des listes des autorités autorisées à accéder au FIDE et à l'utiliser (y compris le nombre de membres du personnel autorisés au sein de chaque autorité) ont été publiées⁴.

[...]

3. Analyse juridique

3.1. Contrôle préalable

Le traitement de données à caractère personnel analysé est effectué par un organe de l'Union dans l'exercice d'activités relevant du champ d'application du droit de l'Union. Le traitement des données est automatisé. En conséquence, le règlement (CE) n° 45/2001 s'applique.

En principe, le CEPD ne contrôle pas les outils en tant que tels de manière préalable, mais les procédures sont réalisées par les organes de l'Union. Ceci étant, le fait pour l'OLAF d'héberger le FIDE et de l'utiliser constitue un traitement de données à caractère personnel.

L'article 27, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 45/2001 soumet à un contrôle préalable du CEPD tous les «traitements susceptibles de présenter des risques particuliers au regard des droits et libertés des personnes concernées du fait de leur nature, de leur portée ou de leurs finalités». L'article 27, paragraphe 2, du règlement, contient une liste des traitements susceptibles de présenter de tels risques.

La notification mentionne les points a) à c) de l'article 27, paragraphe 2, comme des risques inhérents au traitement.

Le point a) concerne notamment le traitement de données à caractère personnel relatif à des suspicions, infractions et condamnations pénales. Permettre aux autorités compétentes des États membres d'accéder à ces données constitue le principal objectif du FIDE.

La notification mentionne également le point b) de l'article 27, qui concerne les traitements réalisés dans le cadre de l'évaluation professionnelle des personnes concernées. Le FIDE indique seulement aux utilisateurs si une personne/entité fait ou a fait l'objet d'une enquête de la part des autorités douanières dans les États membres. Il s'agit d'une information factuelle: une enquête est en cours/a eu lieu ou non. Le FIDE à lui seul ne permet pas d'effectuer une évaluation plus poussée.

Le point c) concerne les traitements qui permettent d'établir des liens entre des données traitées à des fins différentes de celles qui sont prévues par la législation nationale ou communautaire. «Relier» (en créant un index) différentes bases de données est l'objectif du FIDE fixé par la législation de l'Union (règlement (CE) n° 515/1997 tel que modifié, Titre V. a). Dès lors, l'article 27, paragraphe 2, point c), n'est pas applicable. Dans tous les cas, le FIDE est soumis au contrôle préalable prévu par l'article 27, paragraphe 2, point a).

Étant donné que le contrôle préalable a pour objet de traiter des situations susceptibles de présenter des risques, l'avis du CEPD devrait être donné avant que le traitement débute. Dans le présent dossier cependant, le traitement a déjà commencé. Toute recommandation formulée par le CEPD doit néanmoins être mise en œuvre.

⁴ JO C 366 14/12/2013, pp. 11-32.

La notification du DPD a été reçue le 9 septembre 2013. Puisque ce dossier est *ex-post*, le délai de deux mois ne s'applique pas. Ce dossier a été traité sur la base du meilleur effort. Le 18 septembre 2013, le CEPD a posé des questions concernant la notification, et a reçu des réponses le 15 novembre 2013. Les 16 et 17 décembre 2013, le CEPD a mené une inspection à l'OLAF, dont le FIDE faisait partie. Le 27 novembre 2014, un projet d'avis a été envoyé au DPD pour commentaires; le 12 décembre 2014, le DPD a confirmé que l'OLAF ne souhaitait pas formuler de commentaire.

3.2. Licéité du traitement

Les critères de la licéité sont énumérés à l'article 5 du Règlement. L'article 5, point a), dresse la liste des traitements «*nécessaires à l'exécution d'une mission effectuée dans l'intérêt public sur la base des traités instituant les Communautés européennes ou d'autres actes législatifs adoptés sur la base de ces traités*».

Le FIDE a été créé en vertu du titre V. a), article 41, points a) à d), du règlement (CE) n° 515/1997 tel que modifié, qui établit les finalités du système et ses règles d'utilisation spécifiques, les périodes de conservation des données et d'autres aspects)⁵. Le système permet de faciliter la coopération entre les autorités compétentes des États membres dans le cadre d'enquêtes douanières, en protégeant les intérêts financiers des États membres et de l'Union.

La licéité du traitement découle donc en principe de l'article 5, point a), du règlement.

3.3. Responsabilité du traitement

L'article 2, point d), du règlement, définit le «*responsable du traitement*» comme «*l'institution ou organe communautaire, la direction générale, l'unité ou toute autre entité organisationnelle qui, seule ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement de données à caractère personnel*». Dès lors, doit être désigné comme responsable du traitement la personne qui accomplit cette tâche.

La notification désignait uniquement un agent de l'OLAF en tant que personne responsable du traitement. Le CEPD relève qu'en tant qu'organisme, l'OLAF est le responsable du traitement; même si, lorsque nécessaire, un fonctionnaire peut être considéré comme le «*responsable de fait*» ou être désigné comme point de contact, la responsabilité finale relève de l'entité organisationnelle en tant que telle.

De plus, il ressort clairement de la description des traitements que les autorités compétentes dans les États membres doivent également être considérées comme des responsables du traitement, outre l'OLAF.

La création des systèmes implique que certaines des tâches du responsable du traitement ne peuvent être accomplies par l'OLAF mais uniquement par les autorités compétentes dans les États membres. Par exemple, l'article 4, paragraphe 2, du règlement, oblige le responsable du traitement à garantir le respect du principe de la qualité des données. L'OLAF peut y contribuer en créant un système prévenant tout traitement de données non pertinentes et en fournissant des informations sur l'utilisation correcte dudit système, mais la saisie et la modification concrète des données, la décision de prolonger le stockage ou non en cas de «*suspicion*», ainsi que l'évaluation *in concreto* des données qui doivent être saisies, relèvent de la compétence des autorités compétentes des États membres. De même, étant donné que les autorités compétentes sont les seules à pouvoir modifier les données qu'elles ont saisies, le

⁵ Pour les aspects ne relevant pas spécifiquement du titre V. a), les règles du titre V sur le Système d'information douanier s'appliquent *mutatis mutandis* [voir l'article 41, paragraphe 1, point a), du règlement (CE) n° 515/1997].

droit de rectification, qui en vertu de l'article 14, relève du responsable du traitement, doit être exercé par elles. Cela démontre que les autorités compétentes ne peuvent être considérées comme de simples utilisatrices du système.

À cet égard, le FIDE ressemble à d'autres systèmes informatiques de grande envergure tel que le Système d'information Schengen ou le Système d'information douanier, pour lesquels un organe de l'Union est responsable de la création et de la gestion opérationnelle, mais ne saisit pas les informations dans le système. L'OLAF est la partie qui crée le FIDE en donnant une forme concrète à l'autorisation dans la base juridique. En ce sens, l'OLAF détermine (partiellement) les moyens et les finalités du traitement. Les autorités compétentes quant à elles, sont plus que de simples utilisatrices du système et déterminent en partie la finalité du traitement. Il est donc approprié de considérer les autorités compétentes connectées aux systèmes, et l'OLAF, comme des co-responsables du traitement dans le cadre de l'utilisation de ces systèmes. Cela entraîne également des effets sur la responsabilité, chaque responsable du traitement étant responsable de ses propres traitements. L'OLAF est responsable de la gestion du système central, y compris de sa sécurité. Les autorités compétentes des États membres sont, pour leur part, responsables de la saisie et de la modification des données, et de leur propre utilisation des systèmes.

Recommandation: la co-responsabilité du traitement entre l'OLAF et les autorités compétentes nationales telles qu'exposée ci-dessus doit être expliquée dans le formulaire de notification et dans les documents d'information fournis aux personnes concernées.

3.4. Traitement de catégories particulières de données

Le traitement de données relatives aux infractions, aux condamnations pénales ou aux mesures de sûreté ne peut être effectué que s'il est autorisé par les traités instituant les Communautés européennes ou d'autres actes législatifs adoptés sur la base de ces traités (article 10, paragraphe 5, du règlement).

Cette condition est remplie en ce qui concerne le FIDE car le traitement de données lié à des infractions (supposées) et des condamnations est explicitement mentionné à l'article 41, point b), du règlement (CE) n° 515/1997 du Conseil du 13 mars 1997 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 tel que modifié.

La section du formulaire de notification relatif aux catégories de données indique qu'aucune donnée relevant de l'article 10 ne figure dans le système. Or, tel n'est pas le cas, ainsi que le reconnaît la section de la notification relative aux motifs de contrôle préalable. Même si aucune information précise sur les infractions supposées figurant dans le système, le seul fait qu'une personne apparaît dans celui-ci signifie qu'elle fait ou a fait l'objet d'une enquête, ou qu'elle a été condamnée pour une infraction aux réglementations douanière ou agricole; ce type d'information relève déjà de l'article 10, paragraphe 5.

Recommandation: corriger la section relative aux catégories de données dans le formulaire de notification et transmettre au CEPD la version mise à jour.

3.5. Qualité des données

Les données doivent être adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées et pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement [article 4, paragraphe 1, point c), du règlement].

Les catégories de données qui peuvent être saisies dans le système sont adéquates, pertinentes et non excessives aux fins de déterminer si d'autres autorités enquêtent ou ont enquêté sur la même personne; les dates de naissance peuvent aider à distinguer les personnes portant le même nom. L'indication du sexe des personnes concernées n'est pas non plus excessive. Aucune information sur le contenu des enquêtes/condamnations (au-delà du domaine en cause) ne sera fournie en cas de réponse. Ce type d'information devra en effet être obtenu par le biais du mécanisme d'assistance mutuelle établi par le règlement 515/1997 modifié, ou dans le cadre d'une coopération bilatérale, ces deux méthodes ne relevant pas du champ d'application du contrôle préalable.

La personne concernée a le droit d'accéder aux données qui la concernent, et le droit d'en demander la rectification (même si certaines restrictions sont possibles, voir le point 3.7 ci-dessous), ce qui permet de garantir la qualité des données.

Étant donné que le système est alimenté par les autorités compétentes des États membres, c'est à ces dernières qu'il incombe en premier lieu d'assurer que le contenu des fichiers figurant dans le système est exact et à jour. Néanmoins, l'OLAF devrait s'assurer que les autorités des États membres connaissent leurs obligations [en particulier celles qui découlent de l'article 41, paragraphe 2, point d), du règlement 515/1997], par exemple en diffusant des rappels réguliers, en promouvant les meilleures pratiques et par toutes autres mesures nécessaires.

3.6. Conservation des données

Par principe, les données à caractère personnel ne doivent pas être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement [article 4, paragraphe 1, point e), du règlement].

S'agissant du FIDE, les périodes de conservation maximales sont établies par le règlement portant création. À la fin de la période de conservation maximale, les données sont automatiquement supprimées. Les périodes combinées ne doivent pas excéder dix ans. Conformément à l'article 41, paragraphe 2, point d), les données à caractère personnel doivent également être immédiatement supprimées (c'est-à-dire avant l'expiration de la période de conservation normale) lorsque la personne concernée a été lavée de tout soupçon en vertu du droit de l'État membre qui a saisi l'information dans le système, ou si la période de conservation des bases de données nationales sous-jacentes a expiré.

3.7. Droits d'accès et de rectification

La déclaration de confidentialité informe les personnes concernées qu'elles ont le droit d'accéder aux données les concernant, et d'en demander la rectification, fournit les coordonnées de contact du responsable du traitement à cette fin, et indique que les restrictions visées à l'article 20, paragraphe 1, points a) à c) peuvent être applicables.

Les points (a)⁶ et (b)⁷ sont les plus pertinents en l'espèce. Compte tenu du contenu du FIDE, ces restrictions pourraient être nécessaires, en particulier pour les demandes reçues dans le cadre d'une enquête au stade de la suspicion. Le refus d'accès ou de rectification devrait toujours reposer sur une analyse au cas par cas.

⁶ Permettant des limitations lorsqu'elles constituent une «mesure nécessaire pour protéger [...] la prévention, la recherche, la détection et la poursuite d'infractions pénales».

⁷ Permettant des limitations lorsqu'elles constituent une «mesure nécessaire pour sauvegarder un intérêt économique ou financier important d'un État membre»

3.8. Information des personnes concernées

L'article 12 du règlement établit les informations qui doivent être fournies aux personnes concernées lorsque les informations ne sont pas directement recueillies auprès de celles-ci. L'article 12, paragraphe 2, permet d'éviter la personnalisation des informations sous certaines conditions.

L'OLAF a publié une déclaration de confidentialité relative au FIDE sur son site internet. La liste des autorités qui ont accès au FIDE a été publiée au Journal officiel de l'Union européenne.

Avec les informations dont l'OLAF dispose, qui excluent notamment l'adresse des personnes, il serait difficile de contacter les personnes concernées, y compris en privé. Il est donc acceptable que l'OLAF ne fournisse pas d'information personnalisée à l'ensemble des personnes figurant sur la liste.

Ceci étant, l'OLAF devrait inviter les États membres à mentionner le FIDE dans les informations fournies aux personnes concernées, conformément à la réglementation nationale dont elles dépendent (informations générales et personnalisées). Inclure un lien vers les listes des autorités qui ont accès dans la déclaration de confidentialité pourrait aussi accroître la transparence.

Recommandation: inviter les États membres à inclure une référence au FIDE dans les informations qu'ils fournissent aux personnes concernées en vertu de la législation nationale qui leur correspond (informations générales et personnalisées). Inclure un lien vers les listes des autorités qui ont accès dans la déclaration de confidentialité pourrait aussi accroître la transparence.

3.9. Mesures de sûreté

[...]

4. Conclusion:

Il n'existe pas de raison de supposer une violation des dispositions du règlement 45/2001, sous réserve que les recommandations susmentionnées soient entièrement prises en compte. Pour rappel, le CEPD recommande à l'OLAF de:

- mentionner la responsabilité conjointe du traitement des données entre l'OLAF et les autorités compétentes nationales dans le formulaire de notification et dans le document d'information destiné aux personnes concernées par le traitement;
- corriger le paragraphe concernant les catégories de données dans le formulaire de notification et en fournir une version mise à jour au CEPD;
- inclure un lien vers la liste des autorités qui ont accès à la déclaration de confidentialité de l'OLAF.

Le CEPD souhaite que l'OLAF applique ses recommandations, et clôturera le dossier.

Fait à Bruxelles, le 17 décembre 2014

(signé)

Giovanni Buttarelli

