



**Répertoire des importations, des exportations et du transit à
l'OLAF
Avis de contrôle préalable
Dossier 2016-0674**

Le répertoire des importations, des exportations et du transit (IET) à l'OLAF collecte des informations sur la circulation des marchandises à des fins douanières, y compris sur l'expéditeur et le destinataire des marchandises, lesquelles, bien qu'elles concernent généralement des sociétés, peuvent également servir à identifier des personnes physiques. Il est important de fournir des informations appropriées aux personnes dont les données sont traitées et de veiller à ce que les autorités compétentes de pays tiers susceptibles d'utiliser le système apportent aussi des garanties suffisantes en matière de protection des données.

Bruxelles, le 7 décembre 2016

1) Les faits

Le répertoire des importations, des exportations et du transit (ci-après l'«IET» ou le «répertoire») stocke des déclarations d'importation, d'exportation (marchandises sensibles uniquement: alcool, tabac, produits énergétiques) et de transit international de marchandises. L'objectif est de permettre aux autorités nationales compétentes et à la Commission (OLAF)¹ d'analyser les mouvements en vue de prévenir, de mener des enquêtes et de poursuivre les infractions aux réglementations douanière et agricole.

La partie transit de l'IET est une version actualisée du système d'information antifraude pour le transit (ATIS) qui a déjà fait l'objet d'une notification².

Dans la grande majorité des cas, les expéditeurs et les destinataires seront des personnes morales, mais parfois leurs noms peuvent aussi permettre d'identifier des personnes physiques. Il est également possible, bien que cela reste rare, que les expéditeurs et les destinataires soient directement des personnes physiques.

L'accès à ces informations est limité aux utilisateurs nommés au sein des autorités désignées et de l'OLAF.

Par rapport à l'ancien ATIS, les principaux changements sont les suivants:

- délais de conservation des données: aussi longtemps que nécessaire avec une durée maximale de conservation de cinq ans, plus une prolongation possible de deux ans si les circonstances le justifient. Jusqu'à présent, aucun critère permettant de déterminer si une prolongation est nécessaire n'a été défini. L'OLAF prévoit d'organiser des consultations avec ses propres enquêteurs ainsi qu'avec les États membres en vue d'établir des critères;
- accès pour les autorités de pays tiers: l'OLAF prévoit d'ouvrir l'utilisation de la partie *transit* de l'IET aux pays en dehors de l'UE/EEE qui sont parties à la convention relative à un régime de transit commun³. Les pays concernés sont l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM), la Serbie et la Turquie. Les autorités de ces pays devront signer un ensemble de clauses relatives à la protection des données annexées à l'accord administratif de l'ATIS; les États membres seront consultés avant qu'un pays tiers ne soit relié au système. Cet accès n'a pas encore été activé;
- sources de données: les informations contenues dans l'ATIS proviennent du nouveau système de transit informatisé (NSTI)⁴; l'IET comprend aussi des informations du système de contrôle à l'importation (SCI)⁵ et du système de contrôle à l'exportation (SCE).

¹ La liste des autorités compétentes est identique à celle établie pour le système d'information douanier (SID), voir dossiers 2010-0797 à -0799 du CEPD, avis conjoint du 17 octobre 2011, voir https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Supervision/Priorchecks/Opinions/2011/11-10-17_OLAF_FR.pdf.

² Dossier 2013-1296 du CEPD, avis du 18 mai 2016, voir https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Supervision/Priorchecks/Opinions/2016/16-05-18_OLAF_PC_FR.pdf.

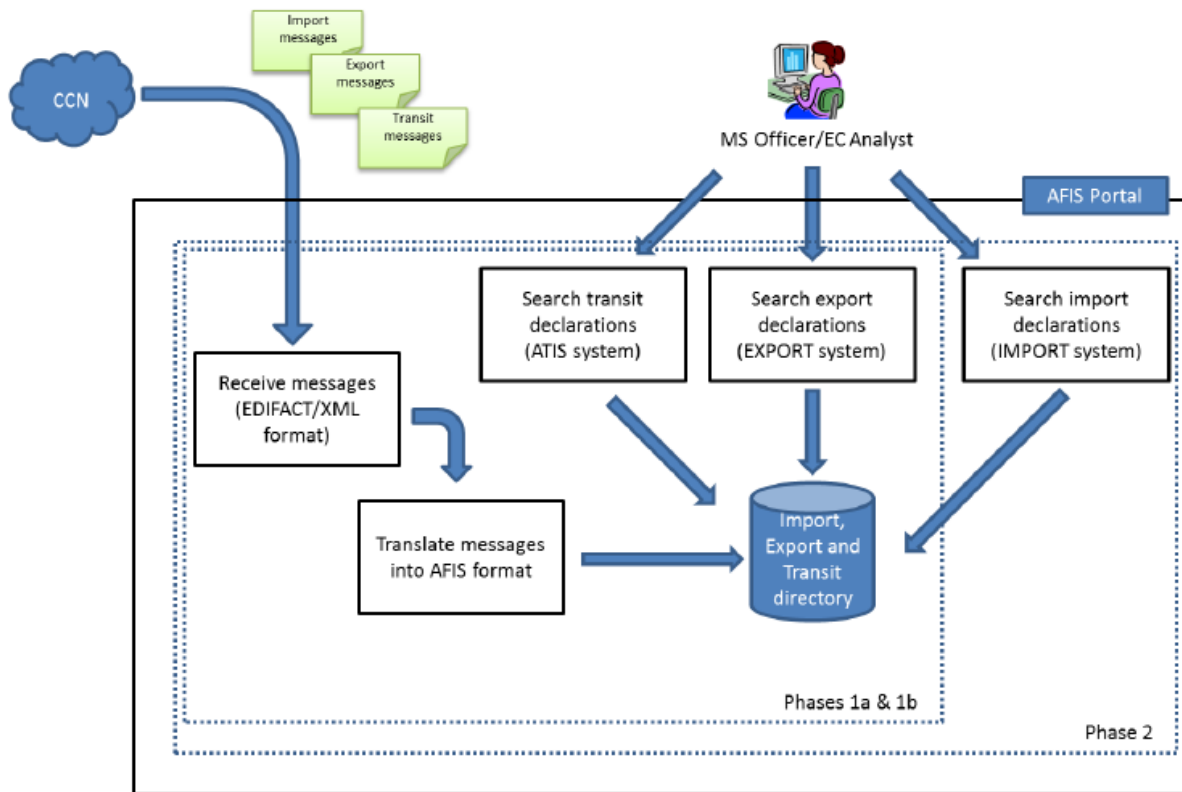
³ Convention entre la Communauté économique européenne, la République d'Autriche, la République de Finlande, la République d'Islande, le Royaume de Norvège, le Royaume de Suède et la Confédération suisse relative à un régime de transit commun, JO L 226 du 13.8.1987; cette convention a été modifiée entre-temps, le plus récemment par la décision n° 1/2016 de la Commission mixte UE-AELE «Transit commun» du 28 avril 2016 amendant la convention du 20 mai 1987 relative à un régime de transit commun. En tant que membres de l'EEE, la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein avaient déjà accès à l'ATIS, comme notifié dans le dossier 2013-1296.

⁴ <http://ec.europa.eu/dpo-register/details.htm?id=38088>

⁵ http://ec.europa.eu/ecip/help/faq/ens7_en.htm

L'OLAF a préparé un avis de protection des données pour l'IET, qui doit être publié sur son site internet.

L'image ci-dessous donne un aperçu des flux de données dans le système:



Graphique 1: aperçu du répertoire des importations, des exportations et du transit

CCN	RCC
Import messages	Messages d'importation
Export messages	Messages d'exportation
Transit messages	Messages de transit
MS Officer / EC Analyst	Agent EM / Analyste CE
AFIS Portal	Portail AFIS
Receive messages (EDIFACT/XML format)	Recevoir des messages (format EDIFACT/XML)
Search transit declarations (ATIS system)	Rechercher des déclarations de transit (système ATIS)
Search export declarations (EXPORT system)	Rechercher des déclarations d'exportation (système EXPORT)
Search import declarations (IMPORT system)	Rechercher des déclarations d'importation (système IMPORT)
Translate messages into AFIS format	Traduire les messages au format AFIS
Import, Export and Transit directory	Répertoire des importations, des exportations et du transit
Phases 1a & 1b	Phases 1a & 1b
Phase 2	Phase 2

2) Analyse juridique

Le présent avis de contrôle préalable⁶ rendu au titre de l'article 27 du règlement (CE) n° 45/2001⁷ (le règlement) se concentrera sur les aspects qui soulèvent des problèmes de conformité avec le règlement ou qui méritent d'être analysés de manière plus approfondie. En ce qui concerne les aspects qui ne sont pas abordés dans le présent avis, et compte tenu des documents fournis, le CEPD n'a pas d'autre observation à formuler.

a) **Base juridique - interconnexion des bases de données (article 27, paragraphe 2, point c), du règlement)**

La base juridique pour le répertoire des importations, des exportations et du transit est l'article 18 *quinquies*, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 515/1997. Cet article, ajouté par le règlement n° 1525/2015, est devenu applicable le 1^{er} septembre 2016.

En vertu de cet article, la Commission (dans la pratique: l'OLAF) crée et gère un répertoire des importations de marchandises, du transit de marchandises et des exportations de marchandises (certaines marchandises seulement). Il sert de base juridique au répertoire.

Le troisième alinéa de cet article prévoit que: «[l]a Commission reproduit systématiquement les données provenant des sources qu'elle gère en application du règlement (UE) n° 952/2013» dans le répertoire. Il sert de base juridique pour relier automatiquement ces autres bases de données (SCI, SCE et NSTI) au répertoire. Les informations détaillées concernant le fonctionnement du système de transit figurent dans l'accord administratif de l'ATIS, adopté par les États membres.

b) **Accès par des pays tiers**

L'article 9 du règlement contient des dispositions spécifiques sur le transfert de données à caractère personnel à des pays tiers⁸. En plus de constituer une base juridique pour le transfert en tant que tel, cet article établit les circonstances à prendre en considération pour que les garanties s'appliquent lors de la réalisation de ces transferts.

En ce qui concerne la première question (**base juridique**), l'article 18 *quinquies*, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 515/1997, tel que modifié, établit quelles sont les autorités qui peuvent avoir accès au répertoire, en faisant référence à l'article 29 du règlement. Cette liste, établie selon les notifications des États membres et publiée est explicitement limitée aux autorités compétentes *des États membres*.

Cependant, l'article 19 contient des règles relatives aux échanges avec les autorités de pays tiers:

«Sous réserve que le pays tiers concerné se soit juridiquement engagé à fournir l'assistance nécessaire pour réunir tous les éléments de preuve du caractère

⁶ Conformément à l'article 27, paragraphe 4, du règlement, le CEPD rend son avis dans les deux mois qui suivent la réception de la notification, sans compter les suspensions. La notification a été reçue le 25 juillet 2016. Le 29 juillet 2016, le 2 septembre et le 31 octobre, le CEPD a demandé des informations complémentaires et a suspendu le dossier; après avoir reçu les informations demandées, la suspension a été levée le 29 août, le 21 septembre et le 15 novembre 2016. Le 24 novembre 2016, le CEPD a consulté le DPD de l'OLAF sur le projet d'avis; ses observations ont été reçues le 5 décembre 2016. Le CEPD rendra donc son avis au plus tard le 9 décembre 2016.

⁷ JO L 8 du 12.1.2001, p. 1.

⁸ En ce qui concerne la présente section, voir aussi le document d'orientation du CEPD sur le transfert de données à caractère personnel à des pays tiers et à des organisations internationales par les institutions et organes de l'Union européenne, 14 juillet 2014, (ci-après le «document d'orientation») disponible à l'adresse suivante: https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Supervision/Papers/14-07-14_transfer_third_countries_FR.pdf

irrégulier d'opérations qui paraissent être contraires aux réglementations douanière ou agricole ou pour déterminer l'ampleur des opérations dont il a été constaté qu'elles sont contraires à ces réglementations, les informations obtenues en application du présent règlement peuvent lui être communiquées [...] par la Commission [...], sous réserve, le cas échéant, de l'accord préalable des autorités compétentes de l'État membre qui les ont fournies».

Les pays tiers qui doivent recevoir un accès à l'IET sont des signataires de la convention relative à un régime de transit commun et ont signé des accords sur la coopération douanière avec l'UE⁹. Il existe donc une base juridique pour la coopération avec ces pays tiers.

La deuxième question concerne les **garanties** appliquées - *comment ces transferts sont-ils effectués?*

Il existe plusieurs façons d'apporter ces garanties:

1) Pour les pays tiers reconnus comme offrant un niveau de protection adéquat (article 9, paragraphe 1, du règlement), aucune garantie supplémentaire n'est demandée en plus de ce qui serait requis pour un transfert intra-UE. L'ARYM, la Serbie et la Turquie n'ont pas été reconnues comme offrant un niveau de protection adéquat.

2) Dans certains cas, les dérogations prévues par l'article 9, paragraphe 6, du règlement peuvent être utilisées. Cependant, elles ne doivent pas être utilisées pour des transferts structurels, répétés ou massifs¹⁰. L'utilisation du répertoire semble comporter des transferts répétés, étant donné que les autorités désignées des pays tiers seront des utilisateurs normaux du système.

3) Enfin, le responsable du traitement peut offrir des garanties suffisantes, par exemple au moyen d'accords contractuels ou d'accords internationaux (article 9, paragraphe 7, du règlement).

L'article 7 de l'appendice 1 de la convention relative à un régime de transit commun dispose ce qui suit:

«1. Les parties contractantes utilisent les données à caractère personnel échangées en application de la convention uniquement aux fins prévues par le régime de transit commun et pour tout régime douanier ou dépôt temporaire suivant le régime de transit commun.

Cette restriction n'empêche pas l'utilisation de ces données par les autorités douanières à des fins d'analyse de risque et d'investigation durant l'opération de transit commun ainsi que de poursuite judiciaire consécutivement à cette opération de transit commun. Lorsque ces données sont utilisées à ces fins, les autorités douanières qui ont livré lesdites informations en sont informées sans délai.

2. Les parties contractantes veillent à ce que le traitement des données à caractère personnel échangées dans le cadre de l'application de la convention soit réalisé conformément à la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil.

3. Chaque partie contractante prend les mesures nécessaires pour garantir le respect du présent article.»

⁹ Pour plus d'informations, voir: https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/legal-framework/customs_matters_en

¹⁰ Document d'orientation, page 15.

L'ARYM, la Serbie et la Turquie ont aussi ratifié la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108)¹¹.

Pour pouvoir offrir des garanties supplémentaires en plus de celles prévues par la convention relative à un régime de transit commun et des ratifications par les pays destinataires de la STE n° 108, l'OLAF prévoit, en ce qui concerne les autorités nationales compétentes des pays tiers qui ont signé la convention relative à un régime de transit commun, de leur faire signer des clauses contractuelles sur la protection des données comme condition préalable à leur accès au système. Ces clauses sont annexées à l'accord administratif actualisé de l'ATIS et s'inspirent des clauses standard que l'OLAF utilise pour les accords de coopération administrative¹². Les différences sont des règles plus strictes sur l'externalisation (clause 2.2) et l'absence de clause demandant à l'OLAF de «mettre à la disposition des personnes concernées, sur demande, une copie du présent accord de coopération administrative et de son annexe».

Ces clauses ont été approuvées par le CEPD pour être utilisées dans des accords de coopération administrative comprenant des transferts *occasionnels* de données à caractère personnel au titre de l'article 9, paragraphe 6, point d), du règlement (dérogation pour des motifs d'intérêt public), pour y intégrer *certaines* garanties. Ces transferts occasionnels se différencient du répertoire, où des autorités de pays tiers peuvent être des utilisateurs normaux pour la partie transit de l'IET, comme celles des États membres.

Cependant, il convient aussi de noter que les expéditeurs et les destinataires peuvent être des personnes physiques (il s'agira de personnes morales dans la grande majorité des cas) et que les informations fournies sont limitées (adresses des expéditeurs et des destinataires).

Dans un souci de transparence, le CEPD **recommande** à l'OLAF de publier sur son site internet le texte des clauses contractuelles ainsi qu'une liste des clauses signées.

c) **Information des personnes concernées**

Étant donné que les informations ne sont pas directement obtenues auprès de la personne concernée, l'article 12 du règlement s'applique en ce qui concerne les obligations d'information du responsable du traitement; cet article contient une liste d'informations que le responsable du traitement doit fournir aux personnes concernées. Conformément à l'article 12, paragraphe 2, l'information active de la personne concernée n'est pas nécessaire lorsque cette information est impossible ou exigerait des efforts disproportionnés. Dans ce cas, il convient d'établir d'autres garanties.

L'OLAF a l'intention de publier sur son site internet l'avis de protection des données concernant le répertoire des importations, des exportations et du transit, qui contient les informations demandées au titre de l'article 12.

Le CEPD **recommande** à l'OLAF de publier sur son site internet l'avis de protection des données préparé pour l'IET.

Cependant, une simple publication n'est pas nécessairement suffisante pour se conformer à l'article 12, étant donné que cet article demande d'informer activement la personne concernée.

¹¹ STE n° 108, voir <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/108>

¹² Voir aussi dossier 2012-0086 du CEPD, voir

https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Comments/2012/12-04-03%20Model%20Data%20Protection%20Clauses_OLAF_D-746_EN.pdf et

https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Comments/2012/12-07-16Model%20Data%20Protection%20Clauses_OLAF_D-1051_EN.pdf.

Ce n'est que si cette information est impossible ou impliquerait des efforts disproportionnés que d'autres garanties, comme la *simple* publication peuvent être envisagées¹³.

L'OLAF fait valoir que l'information active de toutes les personnes concernées impliquerait effectivement des efforts disproportionnés, en raison du grand nombre de personnes concernées. Le CEPD accepte cet argument, et note également que l'OLAF ne dispose pas facilement des coordonnées (par exemple adresse électronique) des personnes concernées. La question est donc de savoir quelles sont les autres garanties qui peuvent être appliquées.

Une recommandation formulée par le CEPD dans son avis sur l'ATIS était de fournir des informations sur l'ATIS via les informations fournies sur le NSTI. Une approche similaire devrait être adoptée pour le répertoire des importations, des exportations et du transit: le fait que les informations se retrouveront dans le répertoire doit être mentionné au point de collecte initial (SCI, SCE, NSTI).

Cependant, ces autres systèmes n'étant pas gérés par l'OLAF, il n'est pas en mesure de mettre en œuvre cette approche de sa propre initiative. L'OLAF devrait néanmoins prendre contact avec les responsables du traitement concernés pour y faire figurer les informations fournies (pour l'essentiel, des informations sur le répertoire en tant que destinataire et une référence aux informations publiées par l'OLAF le concernant). L'OLAF prévoit d'aborder cette question avec les États membres au cours de la prochaine réunion prévue du groupe travail «douanes» concerné (décembre 2016).

Le CEPD **recommande** à l'OLAF de prendre contact avec les responsables du traitement concernés pour obtenir un lien vers les informations concernant l'IET incluses dans les informations fournies aux personnes concernées au point de collecte initial.

d) Délais de conservation

Conformément à l'article 4, paragraphe 1, point e), du règlement, les données à caractère personnel doivent être conservées 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». L'article 18 *quinquies*, paragraphe 3, quatrième alinéa, établit une durée de conservation des données de cinq ans, prolongée «de deux années supplémentaires, si les circonstances le justifient».

Les critères permettant de déterminer si des circonstances «justifient» une prolongation n'ont pas encore été définis.

Le CEPD **recommande** à l'OLAF de définir les critères d'évaluation à utiliser pour décider si la durée de conservation doit être prolongée conformément à l'article 18 *quinquies*, paragraphe 3, quatrième alinéa, du règlement (CE) n° 515/1997, tel que modifié.

e) Système de sécurité/technique

En vertu de l'article 22 du règlement «compte tenu de l'état de l'art et des coûts liés à leur mise en œuvre, le responsable du traitement met œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées pour assurer un niveau de sécurité approprié au regard des risques présentés par le traitement et de la nature des données à caractère personnel à protéger.»

[...]

¹³ Voir également les dossiers du CEPD n° 2014-0888 et n° 2015-0545.

3) Recommandations et suggestions d'amélioration

Dans le présent avis, le CEPD a formulé plusieurs recommandations pour s'assurer du respect du règlement, ainsi que plusieurs suggestions d'amélioration. Sous réserve de la mise en application des recommandations, le CEPD considère qu'il n'existe aucune raison de conclure à une violation des dispositions du règlement.

En ce qui concerne les **recommandations** suivantes, le CEPD attend leur **mise en application et des justificatifs** attestant de leur mise en application dans un délai de **trois mois** suivant la date de publication du présent avis:

1. publier sur le site internet de l'OLAF le texte des clauses contractuelles ainsi qu'une liste des clauses signées;
2. publier sur le site internet de l'OLAF l'avis de protection des données préparé pour l'IET;
3. prendre contact avec les responsables du traitement concernés pour obtenir un lien vers les informations concernant l'IET incluses dans les informations fournies aux personnes concernées au point de collecte initial;
4. définir les critères d'évaluation à utiliser pour décider si la durée de conservation doit être prolongée conformément à l'article 18 *quinquies*, paragraphe 3, quatrième alinéa du règlement (CE) n° 515/1997, tel que modifié;
5. [...];
6. [...].

Fait à Bruxelles, le 7 décembre 2016

[signé]

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI