

Avis sur une notification en vue d'un contrôle préalable adressée par la déléguée à la protection des données de l'Office européen de lutte antifraude concernant le système d'information douanier (SID)

Bruxelles, le 24 juillet 2007 (dossier 2007-177)

1. Procédure

Le 19 mars 2007, le contrôleur européen de la protection des données (ci-après "CEPD") a reçu une notification en vue d'un contrôle préalable adressée par la déléguée à la protection des données de l'Office européen de lutte antifraude (ci-après "OLAF") concernant le système d'information douanier.

Le 11 mai 2007, le CEPD a demandé des informations complémentaires, qui lui ont été adressées en réponse le 3 juillet 2007. La procédure a été suspendue pendant cette période. Elle a à nouveau été suspendue le 4 juillet 2007 pour permettre à la déléguée à la protection des données (DPD) de l'OLAF de formuler des observations, qui sont parvenues au CEPD le 19 juillet.

2. Examen de l'affaire

2.1. Informations générales

La législation actuelle établissant le SID, le règlement (CE) n° 515/97¹ du Conseil, est en cours de révision. Une proposition de règlement modifiant le règlement n° 515/97 présentée par la Commission suit actuellement le processus législatif nécessaire à son éventuelle adoption finale (ci-après "la proposition")². Le 22 mars 2007, le CEPD a rendu un avis sur cette proposition, dans lequel il rappelle notamment que le système d'information douanier doit faire l'objet d'un contrôle préalable³. Le présent avis ne tient cependant compte que des traitements de données qui ont lieu actuellement dans le cadre du SID, c'est-à-dire en vertu de la législation en vigueur.

¹ Règlement (CE) n° 515/97 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.

² Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 515/97 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 (COM(2006) 866 final).

³ Avis du CEPD du 22 février 2007 sur la proposition de règlement modifiant le règlement (CE) n° 515/97 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 (COM(2006) 866 final).

2.2. Les faits

Le système d'information douanier est une base de données centrale contenant des informations à caractère personnel mise en place et gérée par la Commission. Conformément à la décision de la Commission du 28 septembre 1999⁴, l'OLAF a été désigné comme le service de la Commission responsable de cette mise en place et de cette gestion. La base de données peut être consultée par tous les États membres et par l'OLAF. L'accès direct est réservé exclusivement aux autorités nationales désignées par les États membres et aux services désignés par la Commission.

Cette base de données est appelée "SID de la Communauté" ou SID relevant de l'action communautaire, car ce système consiste en fait en deux base de données distinctes, l'une, décrite ci-dessus, relevant des actions menées par la Communauté européenne, et l'autre relevant de l'action intergouvernementale⁵. Le présent avis ne traite pas du SID relevant du troisième pilier: en effet, selon l'article 3 et l'article 27 du règlement (CE) n° 45/2001, les traitements qui i) "*relèvent du champ d'application du droit communautaire*" et ii) présentent "*des risques particuliers au regard des droits et libertés des personnes concernées du fait de leur nature, de leur portée ou de leurs finalités*" sont soumis au contrôle préalable du CEPD. Si le SID intergouvernemental remplit la deuxième condition, en particulier parce qu'il contient des données concernant des suspicions et des infractions, il ne remplit toutefois pas la première condition.

L'**objectif** général du SID est d'aider les autorités nationales à prévenir, à rechercher et à poursuivre les opérations qui sont contraires aux dispositions douanières ou agricoles. À cet effet, les données à caractère personnel figurant dans le SID peuvent être utilisées aux fins particulières d'observation et de compte rendu, de surveillance discrète ou de contrôles spécifiques.

La **responsabilité** du traitement des données effectué dans le cadre du SID appartient en premier lieu à l'OLAF, en particulier à l'unité C3 "Assistance mutuelle et intelligence". L'OLAF, en tant que service de la Commission, est le responsable du traitement dans la mesure où il traite les données aux fins décrites ci-dessus et où son rôle est expressément prévu dans le règlement (CE) n° 515/97 du Conseil, ainsi que dans le règlement (CE) n° 696/98 de la Commission⁶. Outre l'utilisation des données aux fins énoncées ci-dessus, l'OLAF assure également la gestion technique de l'infrastructure du SID.

Cependant, l'OLAF n'est pas la seule autorité responsable des données traitées dans le cadre du SID: puisque les autorités des États membres ont accès au SID et ont le pouvoir d'ajouter des données et des les traiter ultérieurement dans le système aux fins citées précédemment, ils partagent avec l'OLAF la responsabilité du SID et sont donc co-responsables du traitement des données. L'article 34 du règlement (CE) n° 515/97 du Conseil confirme cette optique en précisant que chaque État membre et la Commission devraient considérer le SID comme un système régi par les dispositions nationales mettant en œuvre la directive 95/46/CE. C'est pourquoi ledit règlement désigne les autorités des États membres et la Commission comme les "*partenaires du SID*".

⁴ Décision de la Commission sur la réorganisation des structures administratives de la Commission, PERS(1999)163/4, 28 septembre 1999.

⁵ La base juridique de la base de données intergouvernementale est la convention SID, la convention 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, JO C 316 du 27.11.1995.

⁶ Règlement (CE) n° 696/98 de la Commission du 27 mars 1998 portant application du règlement (CE) n° 515/97 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.

La plupart des *traitements de données liés au SID sont automatisés* et peuvent être décrits comme suit: certains responsables désignés de la Commission et des États membres ont un accès direct en ligne avec un nom d'utilisateur et un mot de passe qui leur permettent d'inscrire, d'enregistrer, de consulter et de rechercher des données dans le SID. Les responsables désignés comprennent les "gestionnaires de dossiers" (également dénommés "utilisateurs normaux") et les "fonctionnaires habilités à accorder les autorisations au niveau central" (également dénommés "utilisateurs privilégiés"). Les gestionnaires de dossiers peuvent consulter ou rechercher des données dans le SID et soumettre des projets d'enregistrement de données au fonctionnaire habilité à accorder les autorisations au niveau central dont ils dépendent. Ce dernier, qui est la seule personne autorisée à enregistrer un dossier directement dans le SID, examine alors chaque projet afin de vérifier sa licéité et son opportunité, ainsi que les aspects liés à la protection des données. Lorsque le fonctionnaire habilité à accorder les autorisations enregistre les données dans la base de données centrale, tous les autres partenaires du SID (les utilisateurs normaux et les utilisateurs privilégiés) peuvent les consulter sur leurs terminaux et les utiliser aux fins énoncées précédemment. Seul le fonctionnaire habilité à accorder les autorisations au niveau central qui a fourni les informations a le droit de les modifier, de les compléter, de les rectifier ou de les effacer. Après un certain délai, les données figurant dans le SID sont transférées automatiquement vers des parties du SID dont l'accès est limité. *Les traitements manuels de données* effectués dans le SID sont assez limités mais néanmoins importants. La décision concernant les données à insérer dans le SID n'est pas une décision automatisée. Les autres opérations manuelles comprennent notamment l'impression d'informations contenues dans le SID.

Les *personnes concernées* dont les données peuvent être enregistrées dans le SID se répartissent en deux catégories: 1) les personnes impliquées dans des opérations qui constituent, ou semblent constituer, des infractions aux dispositions communautaires et aux dispositions prises en application de la réglementation communautaire régissant l'importation, l'exportation, le transit et le séjour a) des marchandises faisant l'objet d'échanges entre les États membres et les pays tiers, b) entre les États membres pour ce qui concerne les marchandises qui n'ont pas le statut communautaire au sens de l'article 9, paragraphe 2, du traité ou pour lesquelles les conditions d'acquisition du statut communautaire font l'objet de contrôles ou d'enquêtes complémentaires et c) des marchandises résultant de la transformation de produits agricoles; 2) les responsables des autorités des États membres et de l'OLAF actifs dans ce domaine.

Les *catégories de données à caractère personnel* à inclure dans le SID sont énumérées à l'article 25 du règlement (CE) n° 515/97 du Conseil, ainsi que dans le règlement (CE) n° 696/98 de la Commission. Ces catégories, qui concernent les personnes impliquées dans les opérations visées ci-dessus, sont les suivantes: *i*) les données d'identification habituelles, telles que le nom, le nom de jeune fille, le prénom et les noms d'emprunt, (la date et le lieu de naissance), la nationalité, le sexe, ainsi que les signes particuliers effectifs et permanents; *ii*) les informations liées aux activités justifiant l'introduction des données relatives aux personnes concernées dans le SID: motif d'introduction des données, action suggérée, code d'alerte avertissant que la personne a déjà porté une arme, fait usage de violence ou échappé aux autorités, et numéro d'immatriculation du moyen de transport. En outre, le SID contient également certaines données d'identification relatives aux responsables des États membres chargés des questions concernées.

Les catégories de données à caractère personnel précitées ne peuvent être insérées dans le SID que si, principalement sur la base d'activités illégales préalables, des indices réels portent à croire que la personne en question a effectué, est en train d'effectuer ou effectuera des opérations qui sont contraires aux réglementations douanière ou agricole et qui présentent un intérêt particulier sur le plan communautaire.

Le SID ne contient pas de **catégories particulières de données**, c'est-à-dire des données à caractère personnel qui révèlent l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques, l'appartenance syndicale, ainsi que les données relatives à la santé ou à la vie sexuelle. Néanmoins, il va de soi que le SID comprend des données concernant les infractions alléguées, en particulier les opérations qui sont contraires aux réglementations douanière ou agricole.

En ce qui concerne la **conservation des données**, les données introduites dans le SID ne sont conservées que le temps nécessaire pour atteindre l'objectif qui a motivé leur insertion. La nécessité de les conserver est examinée au moins une fois par an par le partenaire du SID qui a fourni les données. Lorsqu'une année s'est écoulée et que ledit partenaire du SID a décidé de retirer les données, celles-ci seront encore conservées pendant une année supplémentaire, mais leur accessibilité sera limitée et elles seront supprimées définitivement à l'expiration de ce délai.

Le partenaire du SID qui a fourni les données peut, au cours de la période d'examen d'une année, décider de conserver les données jusqu'au prochain examen si ce maintien est nécessaire pour atteindre les objectifs qui ont motivé leur insertion.

Selon la notification, les données peuvent être **transférées** aux entités suivantes: *i*) aux responsables des autorités compétentes des États membres et de la Commission européenne chargés de l'application du règlement (CE) n° 515/97. L'accès direct au SID est limité à ceux d'entre eux qui disposent d'un nom d'utilisateur et d'un mot de passe. *ii*) Les données provenant du SID peuvent, au cas par cas et avec l'autorisation préalable de l'État membre qui les a introduites dans le système ou de la Commission, si c'est celle-ci qui a introduit les données, et sous réserve des conditions qu'ils ont imposées, être communiquées à des autorités nationales autres que celles désignées, à des pays tiers, ainsi qu'à des organisations internationales ou régionales désirant s'en servir, conformément à l'article 30, paragraphe 4, du règlement n° 515/97.

Pour ce qui est du **droit à l'information**, l'OLAF a accompagné la notification d'une déclaration de confidentialité destinée aux personnes dont les données à caractère personnel sont introduites dans le SID. Cette déclaration sera placée sur la page d'accueil du portail AFIS, accessible aux utilisateurs de l'AFIS, ainsi que sur la page relative à la protection des données du site web de l'OLAF, accessible au grand public. En outre, l'OLAF a indiqué au CEPD que si les informations sont utilisées dans le cadre de ses activités opérationnelles (évaluation, enquête, monitoring, assistance pénale, renseignements de suivi, etc.), la personne concernée en sera avertie conformément à la notification relative au traitement. La déclaration de confidentialité contient des informations sur l'identité du responsable du traitement, les catégories de données collectées, les objectifs de la collecte et les transferts éventuels. Elle fournit également des précisions sur l'exercice du droit d'accès, ainsi que sur les périodes de conservation.

L'OLAF a informé le CEPD qu'il avait mis en place une procédure pour répondre aux **demandes d'accès et de rectification** adressées par les personnes concernées. Les demandes d'accès doivent être envoyées au responsable du traitement dans le cadre du SID, M. Eddy Weyns, une adresse électronique étant indiquée à cette fin dans la déclaration de confidentialité. La déclaration précise que si les données à caractère personnel pour lesquelles une demande d'accès est présentée ont été fournies par un État membre autre que celui auquel la demande est adressée, l'accès ne peut être autorisé que si le partenaire ayant introduit les données a eu la possibilité de prendre position.

Des mesures de sécurité ont été adoptées.

2.3. Aspects juridiques

2.3.1. Contrôle préalable

Présence des éléments qui déclenchent l'applicabilité du règlement (CE) n° 45/2001

Le règlement (CE) n° 45/2001 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 (ci-après "règlement (CE) n° 45/2001") s'applique au "*traitement de données à caractère personnel, automatisé en tout ou en partie, ainsi qu'au traitement non automatisé de données à caractère personnel contenues (...) dans un fichier*", ainsi qu'au traitement "*par toutes les institutions*

et tous les organes communautaires, dans la mesure où ce traitement est mis en œuvre pour l'exercice d'activités qui relèvent en tout ou en partie du champ d'application du droit communautaire"⁷.

Pour les motifs exposés ci-après, le CEPD considère que tous les éléments qui déclenchent l'applicabilité du règlement sont présents dans le SID.

Premièrement, le CEPD note que les informations enregistrées dans le SID comprennent des *données à caractère personnel* telles qu'elles sont définies à l'article 2, point a), du règlement (CE) n° 45/2001. En effet, le SID contient des données d'identification et des informations relatives au motif de l'insertion des données relatives à la personne concernée, en l'occurrence l'acte illicite allégué. Deuxièmement, la notification indique clairement que les données collectées subissent des "traitements" tels qu'ils sont définis à l'article 2, point b), du règlement (CE) n° 45/2001, notamment la collecte, l'enregistrement, la consultation, la conservation, etc. Enfin, le CEPD confirme que le traitement est effectué par une institution communautaire, en l'occurrence l'OLAF - l'Office européen de lutte antifraude -, qui fait partie de la Commission européenne, dans le cadre du droit communautaire (article 3, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 45/2001). Dès lors, il ne fait aucun doute que tous les éléments qui déclenchent l'applicabilité du règlement sont présents dans le SID.

Les traitements de données relèvent-ils de l'article 27 du règlement?

Aux termes de l'article 27, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 45/2001, 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*" sont soumis au contrôle préalable du CEPD. L'article 27, paragraphe 2, contient une liste des traitements susceptibles de présenter de tels risques.

Le CEPD considère que la notification en vue d'un contrôle préalable concernant le SID relève manifestement de l'article 27, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 45/2001.

En premier lieu, les traitements en question relèvent de l'article 27, paragraphe 2, point a), du règlement (CE) n° 45/2001, qui prévoit que les traitements de données relatives à "*des suspicions, infractions, condamnations pénales ou mesures de sûreté*" doivent être soumis au contrôle préalable du CEPD. En l'espèce, le SID contient des informations concernant des personnes qui ont effectué des opérations qui sont contraires aux réglementations douanière ou agricole et qui présentent un intérêt particulier sur le plan communautaire, ou au sujet desquelles des indices réels portent à croire qu'elles ont effectué, sont en train d'effectuer ou effectueront de telles opérations.

Le CEPD estime que les traitements de données effectués dans le cadre du SID relèvent également de l'article 27, paragraphe 2, point b), du règlement (CE) n° 45/2001, selon lequel les traitements destinés "*à évaluer des aspects de la personnalité des personnes concernées, tels que leur (...) comportement*" doivent être soumis au contrôle préalable du CEPD. En effet, les données introduites dans le SID peuvent être utilisées pour évaluer le comportement des personnes présumées impliquées dans des actes illicites afin de déterminer les mesures appropriées à prendre (arrestation, etc.) et des les traduire finalement en justice.

L'objet du contrôle préalable étant d'examiner des situations susceptibles de présenter des risques spécifiques, le CEPD devrait rendre son avis avant le début du traitement. Or, en l'espèce, les traitements ont déjà eu lieu. Il ne s'agit pourtant pas d'un problème grave dans la mesure où toutes les recommandations formulées par le CEPD peuvent encore être suivies en fonction des circonstances.

La notification de la DPD a été reçue le 19 mars 2007. Un complément d'informations a été demandé le 11 mai 2007. Il y a été donné suite le 3 juillet 2007. Conformément à l'article 27, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 45/2001, le délai de deux mois dans lequel le CEPD est tenu de rendre un avis a été suspendu pendant ces intervalles. La procédure a de nouveau été suspendue du 4 au 19 juillet 2007

⁷ Article 3, paragraphes 1 et 2, du règlement (CE) n° 45/2001.

pour permettre à la DPD de formuler des observations. L'avis du CEPD sera par conséquent adopté au plus tard le 26 juillet 2007 (l'échéance était fixée au 22 mai, plus 67 jours de suspension).

2.3.2. Licéité du traitement

Le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que s'il est justifié par des motifs visés à l'article 5 du règlement (CE) n° 45/2001.

Comme l'indique la notification en vue d'un contrôle préalable, parmi les différents motifs énumérés à l'article 5 précité, les traitements notifiés en vue d'un contrôle préalable relèvent de l'article 5, point a), qui prévoit que le traitement de données ne peut être effectué que s'il est "*nécessaire 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*".

Afin de déterminer si les traitements sont conformes à l'article 5, point a), du règlement (CE) n° 45/2001, il convient de répondre aux trois questions suivantes. Premièrement, le traité ou d'autres actes législatifs prévoient-ils les traitements effectués par l'OLAF? Deuxièmement, les traitements sont-ils effectués dans l'intérêt public? Troisièmement, les traitements sont-ils nécessaires? Il va de soi que ces trois conditions sont étroitement liées.

Le CEPD note que des *fondements juridiques pertinents justifiant la création du SID existent dans la législation de l'UE*. Il observe en particulier que le règlement (CE) n° 515/97 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 prévoit la création du système d'information douanier.

Le règlement (CE) n° 515/97 du Conseil ne prévoit pas seulement la création du SID: il en décrit également les caractéristiques de façon très détaillée. À titre d'exemple, l'article 23 traite de l'instauration du SID, les articles 24 à 31, de son fonctionnement et de son utilisation, les articles 32 et 33, de la modification des données contenues dans le SID, l'article 33, de la conservation des données, l'article 37, du contrôle et l'article 38, des aspects liés à la sécurité. Les catégories de données à introduire dans le SID sont régis par l'article 25, qui est complété par le règlement (CE) n° 696/98 de la Commission du 27 mars 1998⁸.

Le CEPD note que l'OLAF effectue les traitements dans **l'intérêt public**. Le traitement des données figurant dans le SID sert à lutter contre la fraude dans le cadre de l'union douanière et de la politique agricole commune, et en particulier à appuyer les efforts déployés par les autorités des États membres. Cet appui doit être considéré comme utile à l'intérêt public général.

Aux termes de l'article 5, point a), du règlement (CE) n° 45/2001, le traitement de données doit être "*nécessaire à l'exécution d'une mission*", comme indiqué précédemment. Il ne fait aucun doute que la coopération et l'échange d'informations entre les États membres et la Commission contribuent à la lutte contre la fraude. À cet égard, le SID peut être considéré comme un instrument nécessaire à la lutte contre la fraude dans le cadre de l'union douanière et de la politique agricole commune. Compte tenu du fait que le règlement (CE) n° 515/97 du Conseil confère à l'OLAF la compétence et l'obligation de gérer le SID et de l'utiliser pour aider les autorités nationales, on peut dire que le SID est un instrument nécessaire pour combattre la fraude.

Le CEPD note toutefois que la "nécessité" réelle du traitement de données doit être analysée en termes concrets, pour chaque cas particulier de transfert d'informations. Dans cette optique, il convient de ne

⁸ Règlement (CE) n° 696/98 de la Commission du 27 mars 1998 portant application du règlement (CE) n° 515/97 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.

pas perdre de vue que le traitement de données à caractère personnel qui doit être effectué aux fins du transfert de données dans le SID et de l'utilisation de ces données doit être proportionné à l'objectif général du traitement (lutte contre la fraude dans le cadre de l'union douanière et de la politique agricole commune) et à l'objectif particulier du traitement dans le contexte de chaque dossier considéré. Il convient donc d'évaluer au cas par cas le caractère proportionné du traitement.

2.3.3. Traitement portant sur des catégories particulières de données

Il est précisé dans la notification qu'aucune donnée appartenant aux catégories visées à l'article 10, paragraphe 1, n'est traitée dans le cadre du SID, comme le prévoit l'article 25 du règlement (CE) n° 515/97 du Conseil, selon lequel "*les données à caractère personnel révélant l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques, l'appartenance syndicale, ainsi que les données relatives à la santé ou à la vie sexuelle, ne sont pas reprises {dans le SID}*".

Néanmoins, il va de soi que le SID comprend des données relatives aux infractions alléguées, c'est-à-dire aux opérations qui sont contraires aux réglementations douanière ou agricole. Plus spécifiquement, l'un des champs de données du SID requiert des informations expliquant le motif de l'introduction des données, qui consistera probablement en une description des actes illicites allégués commis par une ou plusieurs personnes. Un autre champ requiert des informations indiquant si la personne a déjà porté une arme, fait usage de violence ou échappé aux autorités, et concerne donc des infractions. À cet égard, le CEPD rappelle l'applicabilité de l'article 10, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 45/2001, qui prévoit que "*(l)e 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 ou, si cela s'avère nécessaire, par le contrôleur européen de la protection des données*". En l'espèce, le traitement des données mentionnées est expressément autorisé par les actes législatifs cités au point 2.3.2 ci-dessus.

2.3.4. Qualité des données

Conformément à l'article 4, paragraphe 1, point c), du règlement (CE) n° 45/2001, 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. Ce principe est appelé "principe de la qualité des données".

Le CEPD prend acte des types de données introduites dans le SID, telles qu'elles sont précisées aux points 17 et 18 de la notification en vue d'un contrôle préalable. Ces données correspondent aux catégories de données que le SID doit contenir conformément à l'article 25 du règlement (CE) n° 515/97 du Conseil et au règlement (CE) n° 696/98 de la Commission du 27 mars 1998.

Le CEPD considère que le principe de la qualité des données est respecté dans le SID dans la mesure où: *i) il existe une liste définie de données à caractère personnel qui peuvent être introduites, dont le contenu semble raisonnable au regard des fins poursuivies par le SID; ii) les données ne peuvent être introduites que si "principalement sur la base d'activités illégales préalables, des indices réels portent à croire que la personne en question a effectué, est en train d'effectuer ou effectuera des opérations qui sont contraires aux réglementations douanière ou agricole et qui présentent un intérêt particulier sur le plan communautaire"*⁹; *iii) seules les personnes travaillant pour les autorités nationales désignées par chaque État membre sont habilitées à consulter les données.*

Ceci dit, il est impossible au CEPD de déterminer si ces données sont appropriées dans *tous* les cas particuliers: cela dépend de chaque dossier concerné. Afin de faire en sorte que les États membres et les agents de l'OLAF traitent les données conformément au principe de la qualité des données, le CEPD

⁹ Article 27, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 515/97.

propose de publier à l'intention des agents ayant accès au SID des lignes directrices rappelant et décrivant les règles à suivre pour garantir le principe de qualité.

Outre ce qui précède, il importe de rappeler que l'article 4, paragraphe 1, point d), du règlement (CE) n° 45/2001 requiert que les données à caractère personnel soient "*exactes et, si nécessaire, mises à jour*" et que "*toutes les mesures raisonnables (soient) prises pour que les données inexactes ou incomplètes, au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement, soient effacées ou rectifiées*". Les procédures décrites à la section 2.5, qui prévoient le réexamen annuel des informations par le partenaire du SID qui les a fournies, contribuent à l'exactitude des données conservées dans le SID puisqu'elles imposent une analyse permanente des informations. Le CEPD considère que toutes les pratiques en vigueur au sein de l'OLAF garantissent que les données à caractère personnel conservées dans le SID sont exactes et complètes, et il invite l'OLAF à poursuivre l'application de ces procédures.

2.3.5. Conservation des données

Les données à caractère personnel doivent 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*".

Selon la notification de l'OLAF, les données introduites dans le SID ne sont conservées que le temps nécessaire pour atteindre l'objectif qui a motivé leur insertion. La nécessité de les conserver est examinée au moins une fois par an par le partenaire du SID qui a fourni les données, conformément aux dispositions figurant à l'article 33 du règlement (CE) n° 515/97 du Conseil. Le CEPD considère que la pratique consistant à examiner annuellement s'il convient de supprimer les informations est positive et il encourage les partenaires du SID à respecter cette règle. L'article 33 prévoit que le partenaire du SID qui a fourni les données peut, au cours de la période d'examen d'une année, décider de conserver les données jusqu'au prochain examen si ce maintien est nécessaire pour atteindre les objectifs qui ont motivé leur insertion. À cet égard, le CEPD invite l'OLAF à n'autoriser le recours à cette possibilité de prolonger le maintien des informations que lorsque celui-ci est réellement nécessaire.

2.3.6. Transferts de données

Les articles 7, 8 et 9 du règlement (CE) n° 45/2001 énoncent certaines obligations qui s'appliquent lorsque les responsables du traitement transfèrent des données à caractère personnel à des tiers. Les règles diffèrent selon que le transfert est effectué entre institutions ou organes communautaires ou en leur sein (article 7), à des destinataires relevant de la directive 95/46/CE (article 8), ou à d'autres destinataires (article 9).

Selon la notification en vue d'un contrôle préalable, l'OLAF transfère des informations à caractère personnel à des destinataires en son sein, à des destinataires relevant de la directive 95/46/CE et à d'autres destinataires, déclenchant ainsi l'application des articles 7, 8 et 9 du règlement (CE) n° 45/2001.

Transferts au personnel de l'OLAF compétent pour l'application du règlement (CE) n° 515/97 relevant de l'article 7

Selon la notification, le personnel de l'OLAF disposant d'un accès direct au SID peut, au cas par cas, transférer des données contenues dans ce système au personnel de l'OLAF compétent pour l'application du règlement (CE) n° 515/97. Il s'agit d'agents de l'OLAF extérieurs à l'unité C3 qui exercent une certaine responsabilité dans l'application du règlement précité.

Le CEPD rappelle que l'article 7 du règlement (CE) n° 45/2001 prévoit que les données à caractère personnel ne peuvent faire l'objet de transferts "*que si elles sont nécessaires à l'exécution légitime de*

missions relevant de la compétence du destinataire". Pour respecter cette disposition, l'OLAF doit s'assurer, lorsqu'il communique des données à caractère personnel, que (i) le destinataire a les compétences requises et (ii) le transfert est nécessaire. En d'autres termes, même si le transfert d'informations est prévu dans la législation applicable, ce transfert n'est licite que s'il satisfait à ces deux exigences supplémentaires.

Il convient d'apprécier au cas par cas si un transfert donné satisfait à ces exigences. Dès lors, les agents de l'OLAF devraient appliquer cette règle pour chaque transfert de données, ce qui permettrait d'éviter les transferts d'informations inutiles, ainsi que les transferts d'informations à des parties qui n'ont pas les compétences requises.

Transferts à des autorités compétentes des États membres relevant de la directive 95/46/CE, au titre de l'article 8 du règlement (CE) n° 45/2001

Lors de l'enregistrement d'informations dans le SID, celles-ci sont immédiatement accessibles à tous les autres utilisateurs ("utilisateurs normaux" et "utilisateurs privilégiés") désignés par chaque autorité nationale et par la Commission (OLAF) qui disposent d'un accès au SID. Ils ne sont pas avertis du fait que de nouvelles informations ont été enregistrées, mais celles-ci sont visibles si l'utilisateur effectue une recherche dans la base de données, par exemple pour procéder à une vérification spécifique concernant des personnes impliquées dans un type de fraude ou un mode opératoire particulier. Par conséquent, chaque fois que l'OLAF enregistre des informations dans le SID, celles-ci sont transférées aux autorités des États membres relevant de la directive 95/46/CE.

En outre, au cas par cas, ces données peuvent également être transférées spontanément ou à la demande de responsables des autorités compétentes des États membres, comme prévu par le règlement (CE) n° 515/97. Ces transferts doivent toutefois être conformes à l'article 8 du règlement (CE) n° 45/2001, qui prévoit plusieurs fondements juridiques autorisant le transfert d'informations à caractère personnel. Dans le contexte du présent dossier, l'OLAF peut se prévaloir de l'article 8, point a), aux termes duquel des données à caractère personnel peuvent être transférées si elles doivent être utilisées aux fins de l'exécution d'une mission effectuée dans l'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique. Bien que l'article 8, point a), du règlement (CE) n° 45/2001 dispose qu'il appartient au destinataire de démontrer l'intérêt du transfert, il semble au CEPD que cette disposition signifie que, si l'envoi des informations n'est pas effectué à la demande du destinataire, il incombe à l'expéditeur d'établir cette nécessité. Dès lors, chaque fois que l'OLAF décide d'enregistrer des informations dans le SID de sa propre initiative, il doit établir la nécessité du transfert de données. Cette évaluation doit être effectuée scrupuleusement par les agents de l'OLAF pour chaque transfert d'informations. Les agents de l'OLAF responsable du SID devraient être informés de cette règle.

Le respect de l'article 8, point a), requiert que les destinataires des informations utilisent les données pour exécuter une mission dans l'intérêt public. Le CEPD estime que l'envoi de données aux partenaires du SID remplit les conditions de l'article 8, point a), dans la mesure où les autorités publiques auxquelles les informations sont transmises sont les autorités des États membres qui sont compétentes pour la réalisation des objectifs du traitement. Ces autorités utiliseront les données pour exécuter des missions dans l'intérêt public, en l'occurrence la prévention, la recherche et la poursuite d'opérations qui sont contraires aux réglementations douanière ou agricole.

Transferts à d'autres destinataires, relevant de l'article 9 du règlement (CE) n° 45/2001

L'article 30, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 515/97, prévoit la possibilité de transférer des données du SID à des autorités nationale de pays tiers. Lors du transfert de données du SID à des pays tiers, l'OLAF doit veiller au respect de l'article 9 du règlement (CE) n° 45/2001. Le respect de cet article par l'OLAF est traité dans le contexte des dossiers 2005-0154 et 2006-0493, dans le cadre desquels le CEPD analyse la conformité des transferts internationaux de l'OLAF, considérés dans leur ensemble, avec le règlement (CE) n° 45/2001. Il ne procédera donc pas dans le présent avis à une nouvelle

analyse des transferts de données relevant de l'article 9 dudit règlement (c'est-à-dire les transferts de données à caractère personnel à des destinataires autres que les institutions et organes communautaires et ne relevant pas de la directive 95/46/CE)¹⁰.

2.3.7. Droit d'accès et de rectification

Le CEPD note que l'article 36, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 515/97, prévoit que les personnes dont les données sont insérées dans le SID disposent d'un droit d'accès à celles-ci conformément aux réglementations des États membres ou aux règles relatives à la protection des données applicables à la Commission, selon que ce droit est invoqué respectivement dans un État membre ou au sein des institutions de l'UE. Les demandes d'accès adressées à l'OLAF devraient donc être examinées à la lumière du règlement (CE) n° 45/2001.

Le CEPD observe que l'OLAF a confirmé avoir mis en place une procédure pour répondre aux demandes d'accès adressées par les personnes concernées. Selon la déclaration de confidentialité et la notification en vue d'un contrôle préalable, les personnes qui souhaitent avoir accès aux informations les concernant qui figurent dans le SID ou rectifier ces informations doivent envoyer une demande au responsable du traitement dans le cadre du système d'information douanier. La déclaration de confidentialité précise que si les données à caractère personnel pour lesquelles une demande d'accès est présentée ont été fournies par un État membre autre que celui auquel la demande est adressée, l'accès ne peut être autorisé que si le partenaire ayant introduit les données a eu la possibilité de prendre position.

Le CEPD rappelle que l'OLAF ne peut limiter ce droit que lorsque est remplie l'une des conditions spécifiques justifiant la limitation de celui-ci. Ni la déclaration de confidentialité ni la notification en vue d'un contrôle préalable ne mentionne la possibilité de limiter ce droit. L'OLAF peut, par exemple, s'appuyer sur l'article 20, paragraphe 1, point a), qui autorise la suspension de l'accès pour assurer la prévention/la détection/la poursuite d'une infraction pénale. De même, si l'OLAF considère que la suspension de l'accès/de la rectification est nécessaire à la sauvegarde d'un intérêt économique ou financier de la Communauté ou des États membres, il peut invoquer l'exception prévue à l'article 20, paragraphe 1, point b), qui prévoit que l'accès peut être refusé lorsqu'une telle limitation constitue une mesure nécessaire pour sauvegarder "*un intérêt économique ou financier important d'un État membre ou des Communautés européennes, y compris dans les domaines monétaire, budgétaire et fiscal*"¹¹.

Comme indiqué ci-dessus, si l'OLAF se prévaut d'une exception afin de suspendre l'accès, il ne devrait pas perdre de vue que les limitations d'un droit fondamental ne peuvent être appliquées de manière systématique. L'OLAF doit évaluer dans chaque cas si les conditions peuvent être réunies pour

¹⁰ Cependant, comme le CEPD l'a indiqué dans son avis sur la proposition de règlement modifiant le règlement n° 515/97, il aurait été approprié de modifier l'article 30, paragraphe 4, afin d'assurer sa conformité à la législation applicable à la transmission de données à caractère personnel à des pays tiers. Le CEPD espère que ce problème sera réglé au cours du processus législatif nécessaire à l'adoption de la proposition. Cf. avis du CEPD du 22 février 2007 sur la proposition de règlement modifiant le règlement (CE) n° 515/97 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 (COM(2006) 866 final).

¹¹ Dans son avis sur la proposition de règlement (CE) n° 515/97 du Conseil, le CEPD a observé que le deuxième paragraphe de l'article 36 dudit règlement aurait dû être modifié afin de le rendre conforme aux dispositions du règlement (CE) n° 45/2001. L'article 36, paragraphe 2, prévoit que l'accès est refusé pendant la période durant laquelle des actions sont menées aux fins d'observation, de compte rendu ou de poursuites. Le CEPD a déclaré être favorable à une modification indiquant que "l'accès peut être refusé" (au lieu de "l'accès est refusé"). En effet, aux termes du règlement (CE) n° 45/2001, les personnes sont, en règle générale, autorisées à exercer leur droit d'accès aux données les concernant. Toutefois, comme indiqué ci-dessus, l'article 20 du règlement (CE) n° 45/2001 reconnaît la possibilité de limiter ce droit lorsque est remplie l'une des conditions spécifiques justifiant la limitation de celui-ci. En d'autres termes, les personnes concernées jouissent en principe d'un droit d'accès qui peut, cependant, être limité. En revanche, le libellé de l'article 36, paragraphe 2, "l'accès est refusé" ne permet pas de déterminer si l'accès peut être accordé ou non.

appliquer l'une des exceptions prévues, par exemple, à l'article 20, paragraphe 1, points a) ou b). En outre, comme le prévoit l'article 20 du règlement, la mesure doit être "nécessaire". Il convient dès lors d'examiner au cas par cas le "critère de nécessité". Par exemple, si l'OLAF souhaite faire valoir l'exception prévue à l'article 20, paragraphe 1, point b), il doit évaluer s'il est nécessaire de suspendre l'accès afin de sauvegarder un intérêt économique important. Dans le cadre de cette évaluation, l'OLAF doit établir s'il existe un lien évident entre la nécessité de suspendre l'accès et la sauvegarde d'un intérêt économique. De plus, l'OLAF ne doit pas non plus perdre de vue que les exceptions au droit à la protection des données ne s'appliquent que de façon temporaire. Enfin, si l'OLAF fait valoir une exception, il doit le faire dans le respect de l'article 20, paragraphe 3, aux termes duquel "*la personne concernée est informée conformément au droit communautaire des principales raisons qui motivent cette limitation et de son droit de saisir le contrôleur européen de la protection des données*". Cette information ne peut être reportée que "*aussi longtemps qu'elle prive d'effet la limitation imposée sur la base du paragraphe 1*", conformément à l'article 20, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 45/2001.

2.3.8. Information de la personne concernée

Conformément aux articles 11 et 12 du règlement (CE) n° 45/2001, il est demandé aux agents qui collectent des données à caractère personnel d'informer les personnes concernées de cette collecte et du traitement qui s'ensuit. Ces personnes ont en outre le droit d'être informées, entre autres, des finalités du traitement, des destinataires des données et des droits particuliers auxquels elles peuvent prétendre en tant que personnes concernées. Le droit à l'information est en lui-même essentiel et permet également aux individus d'exercer d'autres droits, tels que le droit d'accès. Il est évident que si des personnes ne sont pas au courant que des informations les concernant sont traitées, elles ne pourront pas exercer les autres droits dont elles disposent, comme le droit d'accès et de rectification. L'article 11 s'applique lorsque les données ont été collectées auprès de la personne concernée et l'article 12, lorsque les données n'ont pas été collectées auprès de celle-ci.

Le CEPD note que la plupart des données figurant dans le SID, à savoir des informations sur des personnes qui sont présumées être impliquées dans des actes illicites, n'ont probablement pas été collectées directement auprès de l'intéressé. Dès lors, dans la majorité des cas, c'est l'article 12 qui s'appliquera. Cependant, dans certains cas exceptionnels, il est possible que les données aient été fournies par la personne soupçonnée. En outre, les données concernant les agents ayant accès au SID ont sans doute été introduites par les intéressés eux-mêmes.

Le CEPD considère que les informations que l'OLAF prévoit de fournir aux personnes concernées, telles qu'elles sont décrites dans sa déclaration de confidentialité, sont conformes aux articles 11 et 12 du règlement (CE) n° 45/2001. Il estime néanmoins que différents aspects de cette déclaration pourraient être améliorés.

Premièrement, la déclaration contient certaines références qui risquent de ne pas être comprises par ses destinataires. Elle mentionne notamment à plusieurs reprises d'autres notifications adressées par des responsables de traitement de l'OLAF à la déléguée à la protection des données de cet office. Elle cite par exemple plusieurs fois le document OLAF DPO 77. La plupart des destinataires de la déclaration de confidentialité ne comprendront probablement pas de quoi il s'agit, ce qui sera source de confusion. De plus, nous considérons que ces références ne sont pas nécessaires. Nous suggérons donc de les supprimer.

Deuxièmement, les références à l'identité du responsable du traitement pourraient être plus précises. En effet, le CEPD estime qu'une référence explicite à l'OLAF serait plus appropriée et apporterait une plus grande transparence. La référence aux services de la Commission est trop générale.

Troisièmement, le CEPD considère également que la déclaration de confidentialité ne devrait pas se référer à une autre déclaration de confidentialité à laquelle le destinataire n'a peut-être pas accès, comme elle le fait à la section consacrée aux moyens techniques (où elle cite la déclaration de confidentialité relative à l'infrastructure de l'AFIS).

Quatrièmement, en ce qui concerne les droit d'accès et de rectification, le CEPD trouverait plus approprié que les termes employés dans la déclaration de confidentialité soient remplacés par une phrase indiquant clairement que les intéressés bénéficient de ces droits ("Vous avez le droit d'accéder aux données à caractère personnel que nous détenons vous concernant, de les corriger et de les compléter"), par opposition à la phrase actuelle ("Sur demande, vous pouvez vous faire adresser les données à caractère personnel vous concernant, les corriger ou les compléter" (traduction du Conseil)), qui peut être interprétée comme limitant d'une certaine manière le champ d'application du droit d'accès.

En ce qui concerne le moment où il convient de fournir les informations, le CEPD rappelle que, conformément à l'article 11 du règlement (CE) n° 45/2001, celles-ci doivent être transmises aux personnes concernées dès l'enregistrement des données ou, si la communication de données à un tiers est envisagée, au plus tard lors de la première communication de données. Dans le cas d'espèce, cela signifie que les informations doivent être fournies à la personne concernée dès ou immédiatement après que les données sont enregistrées dans le SID. Lorsque les données sont utilisées aux fins d'une enquête/d'un dossier de l'OLAF, ou lors d'un échange dans le cadre de l'assistance mutuelle, elles deviendront parties intégrantes du dossier ou de la communication effectuée dans le cadre de l'assistance mutuelle. Par conséquent, la personne concernée peut être informée dans le cadre du dossier ou de l'échange au titre de l'assistance mutuelle, comme établi dans les contrôles préalables relatifs aux différents types de dossiers traités par l'OLAF et à l'échange au titre de l'assistance mutuelle. Comme indiqué ci-dessus à propos du droit d'accès, la fourniture des informations ne peut être différée que si l'une des exceptions prévues à l'article 20 s'applique.

Quant à la voie par laquelle l'information est communiquée aux intéressés, le CEPD considère la communication d'informations via le site web de l'OLAF comme un progrès vers le respect des articles 11 et 12 du règlement (CE) n° 45/2001 et comme une mesure permettant d'améliorer la transparence en ce qui concerne les opérations de traitement auxquelles l'OLAF participe. Le CEPD est toutefois préoccupé par la probabilité qu'un grand nombre des personnes concernées qui font l'objet d'une enquête ne visitent pas le site web de l'OLAF et n'aient donc jamais accès à cette information. Il est dès lors nécessaire, outre la publication sur le site web, d'adresser des notices d'information personnalisées aux intéressés. Comme décrit ci-dessus, ces notices personnalisées devraient être transmises dès l'enregistrement des données ou, dans le cadre des enquêtes/dossiers de l'OLAF, dès que les données deviennent parties intégrantes d'une enquête/d'un dossier. Cette obligation s'applique aux informations enregistrées par l'OLAF. Pour ce qui est des données qui ont été introduites par les États membres, il semble plus approprié et plus simple que ces derniers se chargent d'informer les personnes concernées. En effet, dans de tels cas, les États membres ont un contact plus direct avec ces personnes, dont ils parleront probablement la langue. En tout état de cause, il convient d'éviter que les personnes concernées ne soient pas informées parce que l'OLAF compte sur les États membres pour le faire et vice-versa. En conséquence, le CEPD invite l'OLAF à demander aux autorités des États membres de s'engager à informer la personne concernée conformément aux dispositions de leur législation nationale en matière de protection des données.

2.3.9. Mesures de sécurité

Pour garantir une approche cohérente à l'égard des mesures de sécurité de l'OLAF, le CEPD a décidé de les analyser horizontalement, plutôt que dans le contexte de chaque notification en vue d'un contrôle préalable. C'est pourquoi le présent avis ne traitera pas des mesures de sécurité; leur analyse sera effectuée dans un avis distinct qui portera uniquement sur les questions de sécurité.

3. Conclusions

Rien ne permet de conclure à un manquement aux dispositions du règlement (CE) n° 45/2001, sous réserve que les considérations formulées dans le présent avis soient pleinement prises en compte. L'OLAF doit en particulier:

- veiller à ce que les agents de l'OLAF et les États membres respectent le principe de la qualité des données lorsqu'ils enregistrent des données à caractère personnel dans le SID. À cette fin, l'OLAF devrait envisager de publier, à l'intention des agents de l'OLAF et des autorités des États membres qui ont accès au SID, des lignes directrices décrivant l'application du principe de qualité dans le cadre du SID;
- veiller à ce que les agents de l'OLAF et les États membres ne recourent à la possibilité de prolonger le maintien des informations que lorsque celui-ci est réellement nécessaire. Envisager la publication d'orientations à cet égard;
- veiller, au cas par cas, à ce que les transferts de données au titre de l'article 7 n'aient lieu que si les dispositions dudit article sont respectées;
- veiller à ce que les transferts de données au titre de l'article 8 n'aient lieu que "s'ils sont nécessaires", afin d'éviter tout transfert non nécessaire. S'assurer que les agents de l'OLAF appliquent cette règle au cas par cas. Envisager pour ce faire la publication d'orientations à cet égard;
- vérifier la conformité avec l'article 9 lorsque des données du SID sont transférées à des pays tiers qui n'offrent pas une protection adéquate;
- veiller à ce que les intéressés soient informés personnellement du fait que des données les concernant sont introduites dans le SID, lorsque ces données sont enregistrées par l'OLAF. Ne pas limiter systématiquement ce droit. Lorsque des données concernant une personne dans un État membre sont enregistrées par l'OLAF et utilisées aux fins d'une enquête/d'un dossier de l'OLAF ou dans le cadre d'un échange au titre de l'assistance mutuelle, la personne concernée peut être informée dans le contexte du dossier ou de l'échange. Lorsque des données concernant une personne dans un pays tiers sont enregistrées par l'OLAF et utilisées ultérieurement aux fins d'une enquête/d'un dossier de l'OLAF ou dans le cadre d'un échange au titre de l'assistance mutuelle, la personne concernée peut être informée dans le contexte du dossier si cela n'implique pas des efforts disproportionnés;
- demander aux autorités des États membres de s'engager à informer la personne concernée conformément aux dispositions de leur législation nationale en matière de protection des données lorsqu'ils enregistrent des données dans le SID;
- modifier la déclaration de confidentialité afin de tenir compte des suggestions formulées dans le présent avis.

Fait à Bruxelles, le 24 juillet 2007.

Peter HUSTINX
 Contrôleur européen de la protection des données