

I

(Résolutions, recommandations et avis)

AVIS

CONTRÔLEUR EUROPÉEN DE LA PROTECTION DES DONNÉES

Avis du contrôleur européen de la protection des données sur le Livre vert de la Commission intitulé «Exécution effective des décisions judiciaires dans l'Union européenne: la transparence du patrimoine des débiteurs» — COM(2008) 128 final

(2009/C 20/01)

LE CONTRÔLEUR EUROPÉEN DE LA PROTECTION DES DONNÉES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 286,

vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et notamment son article 8,

vu la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données,

vu le règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données, et notamment son article 41,

vu la demande d'avis formulée par la Commission européenne conformément à l'article 28, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 45/2001, reçue le 10 mars 2008,

2. Dans son document stratégique intitulé «Le CEPD en tant que conseiller des institutions communautaires», le Contrôleur européen a déjà clairement expliqué qu'il ne donnait pas uniquement des avis sur des propositions formelles, mais qu'il pouvait également réagir aux documents qui les précèdent, tels que les communications ou les consultations, et qui servent de base aux choix politiques faits dans les propositions de législation ⁽¹⁾. Aussi la Commission l'a-t-il consulté sur le présent dossier par lettre du 6 mars 2008.

3. À la même date, la Commission a lancé une consultation publique, invitant les parties concernées à faire parvenir leurs observations au plus tard le 30 septembre 2008. Le présent avis devrait également être considéré comme un complément de cette consultation publique. Le CEPD est disposé à formuler des observations informelles sur les projets de propositions découlant de ce Livre vert et entend être consulté sur toute proposition législative adoptée, conformément à l'article 28, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 45/2001.

Le Livre vert dans son contexte et l'objet principal de l'avis

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:

I. INTRODUCTION

Consultation du CEPD

1. Préalablement à l'adoption du Livre vert, la Commission a consulté le CEPD de façon informelle sur le projet de proposition, ce dont le CEPD s'est félicité puisque cela lui a donné la possibilité de formuler certaines suggestions sur le projet avant son adoption par la Commission.

4. Le Livre vert porte sur les mesures susceptibles d'être adoptées au niveau de l'UE afin d'*améliorer la transparence du patrimoine des débiteurs et de renforcer le droit des créanciers d'obtenir des informations, tout en respectant les principes de la protection de la vie privée du débiteur*, conformément aux dispositions de la directive 95/46/CE. Il analyse en détail la situation actuelle ainsi que le large choix des possibilités pouvant être envisagées pour atteindre ces objectifs.

⁽¹⁾ Ce document stratégique, daté du 18 mars 2005 et intitulé «Le CEPD en tant que conseiller des institutions communautaires à l'égard des propositions de législations et documents connexes», est disponible sur le site web du CEPD à l'adresse suivante: www.edps.europa.eu.

5. Le présent avis a pour principal objectif de donner des directives sur les questions de protection des données que pourraient soulever les initiatives législatives qui découleraient de ce Livre vert.
6. Il convient avant tout de noter que le CEPD a déjà formulé certains avis sur des propositions présentant de nombreuses similitudes avec ce projet de Livre vert, notamment dans le domaine des obligations alimentaires ⁽¹⁾ et de la coordination des systèmes de sécurité sociale ⁽²⁾.
7. Toutes ces initiatives ont de nombreux points en commun: elles favorisent et régissent la diffusion d'informations à caractère personnel afin de mieux garantir les droits des citoyens dans un espace de liberté, de sécurité et de justice; elles font intervenir plusieurs autorités nationales compétentes et systèmes juridiques différents; elles veillent à ce que les données à caractère personnel soient diffusées conformément à la législation applicable en matière de protection des données, ce qui garantit non seulement le droit fondamental des citoyens à la protection des données, mais aussi la qualité des données utilisées dans les systèmes envisagés.
8. Dans ce cadre, le CEPD fait observer que certaines des observations formulées dans les avis susvisés pourraient, comme celles figurant dans les points ci-après, être aussi intéressantes et utiles dans le présent dossier.

II. REMARQUES DE FOND

Différences entre les systèmes juridiques des États membres et fondements juridiques du traitement des données à caractère personnel

9. Il convient avant tout de souligner que, en matière de transparence du patrimoine des débiteurs et comme l'indique le Livre vert, les systèmes actuellement en vigueur dans les États membres sont très hétérogènes, tant au niveau des autorités d'exécution (qui peuvent être aussi bien des autorités publiques que des professionnels privés qualifiés) que des règles de fond. Le Livre vert n'envisage pas d'harmoniser ces aspects; il faudra donc tenir compte de ces différences, notamment au niveau des autorités d'exécution, qui agissent en qualité de responsables du traitement.
10. Conformément à la directive 95/46/CE, les responsables du traitement ne peuvent effectuer le traitement de données à caractère personnel que si la personne concernée a donné son consentement ou pour tout autre motif légitime, tel le

⁽¹⁾ Avis du Contrôleur européen de la protection des données du 15 mai 2006 sur la proposition de règlement du Conseil relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions et la coopération en matière d'obligations alimentaires, JO C 242 du 7.10.2006, p. 20.

⁽²⁾ Avis du Contrôleur européen de la protection des données du 6 mars 2007 concernant la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (COM(2006) 16 final), JO C 91 du 26.4.2007, p. 15.

respect d'une obligation légale ou l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique (article 7, points a), c) et e).

11. À ce sujet, le CEPD fait observer que le recours au consentement comme fondement juridique semble avoir une portée très limitée: il est en effet peu probable que le débiteur consente librement, dans une perspective d'exécution forcée, au traitement de données à caractère personnel le concernant afin de garantir la transparence de son patrimoine. En revanche, énoncer — au niveau de l'UE ou des États membres — une obligation légale spécifique imposant aux autorités d'exécution de traiter les données à caractère personnel des débiteurs offrirait non seulement le fondement juridique approprié visé à l'article 7, point c), mais pourrait également permettre de disposer, d'une manière efficace et uniforme, des données des débiteurs assorties de garanties claires en matière de protection des données. Il serait également possible de prévoir une disposition spécifique traitant de l'exécution d'une mission d'intérêt public visée à l'article 7, point e).
12. Par conséquent, le CEPD recommande que les éventuelles actions législatives découlant du Livre vert prévoient que le traitement des données à caractère personnel effectué par l'ensemble des autorités d'exécution repose clairement sur au moins l'un des fondements juridiques visés à l'article 7 de la directive 95/46/CE ⁽³⁾.

Proportionnalité

13. La proportionnalité est un principe essentiel dont il faut tenir compte dans ce contexte, notamment en veillant à ce que les informations à caractère personnel concernant les débiteurs ne soient pas excessives au regard de la dette et à ce qu'elles ne soient conservées que pour la durée nécessaire à la réalisation de la finalité pour laquelle elles ont été collectées ou traitées ultérieurement ⁽⁴⁾.
14. Par conséquent, le CEPD relève avec satisfaction la dernière phrase du point 4. b) du Livre vert qui, rappelant la nécessité de respecter le principe de proportionnalité dans la déclaration du débiteur, dispose qu'«il conviendrait que la déclaration évite les informations qui ne sont pas nécessaires pour atteindre l'objectif poursuivi. Une formule obligeant le débiteur à déclarer l'intégralité de son patrimoine à l'avance respecterait moins la vie privée qu'une obligation de fournir les informations nécessaires uniquement lorsque certaines conditions sont remplies». À cet égard, il importe également de veiller à ce que l'accès aux données à caractère personnel des débiteurs soit proportionnel aux objectifs poursuivis et soumis à des limites particulières. La question est déjà soulevée à la dernière phrase du point 4. c): «afin

⁽³⁾ Voir également l'avis du CEPD concernant les obligations alimentaires, points 14 à 18, et l'avis du CEPD concernant la coordination des systèmes de sécurité sociale, points 27 à 33.

⁽⁴⁾ Voir également l'avis du CEPD concernant les obligations alimentaires, points 45 à 49, et l'avis du CEPD concernant la coordination des systèmes de sécurité sociale, points 21 à 26.

d'éviter des pressions injustifiées sur le débiteur, une éventuelle déclaration de patrimoine européenne pourrait interdire la publication de sa déclaration de patrimoine dans un registre accessible au public». Le CEPD fait valoir qu'il conviendra d'accorder une attention particulière à cette déclaration générale et de la préciser davantage lors de la présentation de propositions concernant une éventuelle liste européenne de débiteurs.

15. Dans cette optique, le CEPD recommande qu'il soit dûment tenu compte du principe de proportionnalité en ce qui concerne non seulement les données que les débiteurs doivent communiquer, mais également d'autres aspects, tels que la période de conservation des données et le moment de leur communication, les entités y ayant accès et les modalités de leur communication.

Limitation des finalités

16. Un autre principe important est celui de la limitation des finalités, selon lequel les données devraient être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et ne pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités (article 6, paragraphe 1, point b), de la directive 95/46/CE). Une définition complète et précise des finalités pour lesquelles les données à caractère personnel du débiteur sont traitées constituera dès lors un élément essentiel de toute proposition sur la transparence du patrimoine des débiteurs.

17. Cela signifie, par exemple, ainsi qu'il y est déjà fait brièvement allusion dans la note de bas de page n° 26 du projet de Livre vert, que les informations concernant le débiteur obtenues aux fins d'un recouvrement de créances ne devraient pas être utilisées à d'autres fins que l'exécution du titre détenu par le créancier.

18. Toutefois, il peut s'avérer nécessaire de prévoir des exceptions au principe de la limitation des finalités. Tel peut être le cas, par exemple, lorsqu'une initiative législative prévoit que des autorités d'exécution collectent auprès de tiers (tels que des autorités fiscales ou de sécurité sociale) des données à caractère personnel qui ont été initialement collectées pour des finalités autres que le recouvrement de créances, comme dans le cas des registres de la population et des registres de sécurité sociale ou fiscaux (visés au point II.2. du Livre vert), ou lorsque des données traitées à des fins de recouvrement de créances sont nécessaires à la poursuite d'autres finalités comme, par exemple, dans le cas d'une enquête fiscale ou de la poursuite d'une infraction pénale.

19. Ces cas devraient être examinés à la lumière de l'article 13 de la directive 95/46/CE qui prévoit certaines exemptions éventuelles au principe de la limitation des finalités. En particulier, au paragraphe 1, point c): poursuite d'infractions pénales, le point e): questions fiscales, le point f): exercice de l'autorité publique, ou le point g): protection des droits et libertés d'autrui pourraient justifier une exception. Ces possibilités ont déjà été utilisées dans un contexte similaire, au niveau des États membres ou de l'UE, comme

le mentionne le Livre vert, pour ce qui est de l'accès aux registres de sécurité sociale et aux registres fiscaux et de la coopération entre autorités fiscales nationales⁽¹⁾. Dans certains cas, des garanties supplémentaires ont été fournies, telles que le contrôle juridictionnel ou la supervision publique.

20. Toutefois, conformément à l'article 13 de la directive 95/46/CE, ces exceptions doivent être nécessaires et reposer sur des mesures législatives, qui peuvent être prises tant au niveau de l'UE que des États membres. Dans ce cadre, il serait souhaitable que toute proposition découlant du Livre vert prévoie que le traitement de données à caractère personnel initialement collectées pour des finalités autres que le recouvrement de créances repose explicitement et clairement sur des mesures législatives. En outre, le législateur peut envisager de préciser, dans des mesures législatives découlant du Livre vert, les conditions dans lesquelles les données collectées pour garantir la transparence du patrimoine des débiteurs pourront être traitées pour une finalité différente.

21. Dans ce cadre, le CEPD recommande que toute mesure en matière de transparence du patrimoine des débiteurs respecte le principe de la limitation des finalités et que toute exception s'avérant nécessaire satisfasse aux conditions énoncées à l'article 13 de la directive 95/46/CE⁽²⁾.

Information des débiteurs, droits de la personne concernée et mesures de sécurité

22. Outre les questions susvisées, les initiatives susceptibles de découler du Livre vert devraient également tenir compte des éléments ci-après:

— conformément à la section IV de la directive 95/46/CE, il est essentiel de bien informer les personnes concernées sur le traitement de données à caractère personnel les concernant et sur leurs droits. En particulier, il convient de fournir des informations adéquates aux débiteurs — que les données à caractère personnel les concernant ait été collectées directement auprès d'eux ou indirectement auprès de tiers,

— il convient de garantir aux personnes concernées le droit d'accéder aux données à caractère personnel les concernant et le droit de rectifier ces données, conformément à l'article 12 de la directive 95/46/CE, ainsi que le droit de s'opposer à leur traitement pour des raisons prépondérantes et légitimes, conformément à l'article 14. Dans cette optique, l'on pourrait envisager des mesures visant à faciliter l'utilisation de ces droits dans un contexte transfrontière⁽³⁾,

⁽¹⁾ Voir pages 7 et 8 du Livre vert.

⁽²⁾ Voir l'avis du CEPD concernant les obligations alimentaires, points 14 à 16, et l'avis du CEPD concernant la coordination des systèmes de sécurité sociale, points 18 à 20.

⁽³⁾ Voir, par exemple, l'avis du CEPD concernant la coordination des systèmes de sécurité sociale, points 36 à 38, ainsi que l'article 6 de la proposition de la Commission en vue d'une décision-cadre du Conseil relative à l'organisation et au contenu des échanges d'informations extraites du casier judiciaire entre les États membres (COM(2005) 690 final).

- il y aurait lieu de prévoir la mise en œuvre de mesures techniques et d'organisation appropriées, conformément à l'article 17 de la directive 95/46/CE, afin de garantir un niveau de sécurité adéquat pour la transmission des informations entre autorités d'exécution et pour l'accès à ces informations. Il faudrait prendre en compte la sécurité du système dès la phase de définition de l'architecture du système d'échange d'informations.

III. CONCLUSION

23. Le CEPD accueille avec satisfaction le Livre vert et se félicite de la large consultation à laquelle il a été soumis; il formule les recommandations ci-après:

- les éventuelles actions législatives découlant du Livre vert devraient prévoir que le traitement des données à caractère personnel effectué par l'ensemble des autorités d'exécution repose clairement sur au moins l'un des fondements juridiques visés à l'article 7 de la directive 95/46/CE,
- il faut tenir dûment compte du principe de proportionnalité en ce qui concerne non seulement les données que les débiteurs doivent communiquer, mais également d'autres aspects, tels que la période de conservation des

données et le moment de leur communication, les entités y ayant accès et les modalités de leur communication,

- toute mesure en matière de transparence du patrimoine des débiteurs doit respecter le principe de la limitation des finalités et toute exception s'avérant nécessaire doit satisfaire aux conditions énoncées à l'article 13 de la directive 95/46/CE,
 - il faut tenir dûment compte des aspects concernant l'informations des débiteurs, les droits des personnes concernées et la sécurité du traitement.
24. Le CEPD est disposé à formuler des observations informelles sur les projets de propositions découlant de ce Livre vert et entend être consulté sur toute proposition législative adoptée, conformément à l'article 28, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 45/2001.

Fait à Bruxelles, le 22 septembre 2008.

Peter HUSTINX

Contrôleur européen de la protection des données
