

## I

(Résolutions, recommandations et avis)

## AVIS

## CONTRÔLEUR EUROPÉEN DE LA PROTECTION DES DONNÉES

### Avis du Contrôleur européen de la protection des données sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant le contrôle, par les autorités douanières, du respect des droits de propriété intellectuelle

(2011/C 363/01)

LE CONTRÔLEUR EUROPÉEN DE LA PROTECTION DES DONNÉES,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 16,

vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et notamment ses articles 7 et 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 <sup>(1)</sup>,

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 <sup>(2)</sup>, et notamment son article 28, paragraphe 2,

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:

#### 1. INTRODUCTION

1. Le 24 mai 2011, la Commission a adopté une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant le contrôle, par les autorités douanières, du respect des droits de propriété intellectuelle (ci-après «la proposition»).

##### 1.1. Consultation du Contrôleur européen de la protection des données

2. La Commission a envoyé la proposition au Contrôleur européen de la protection des données (ci-après le «CEPD»), le 27 mai 2011. Le CEPD considère cette communication

comme une demande d'avis à formuler à l'intention des institutions et organes de l'Union européenne, comme cela est prévu à l'article 28, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 45/2001 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 [ci-après le «règlement (CE) n° 45/2001»]. Auparavant <sup>(3)</sup>, avant l'adoption de la proposition, la Commission avait donné au CEPD la possibilité de lui faire part de ses observations informelles. Le CEPD se félicite de ce processus, qui a contribué à améliorer le texte en amont du point de vue de la protection des données. En effet, certaines de ces observations ont été prises en compte dans la proposition. Le CEPD se réjouit qu'il soit fait référence à la présente consultation dans le préambule de la proposition.

3. Toutefois, le CEPD tient à insister sur certains éléments du texte qui peuvent encore être améliorés sous l'angle de la protection des données.

#### 1.2. Contexte général

4. La proposition détermine les conditions et procédures d'intervention des autorités douanières lorsque des marchandises soupçonnées de porter atteinte aux droits de propriété intellectuelle sont ou auraient dû être soumises à la surveillance douanière sur le territoire de l'Union européenne. Elle est destinée à apporter des améliorations au cadre juridique établi par le règlement (CE) n° 1383/2003 <sup>(4)</sup>, qu'elle remplacera.

<sup>(3)</sup> En avril 2011.

<sup>(4)</sup> Règlement (CE) n° 1383/2003 du Conseil du 22 juillet 2003 concernant l'intervention des autorités douanières à l'égard de marchandises soupçonnées de porter atteinte à certains droits de propriété intellectuelle ainsi que les mesures à prendre à l'égard de marchandises portant atteinte à certains droits de propriété intellectuelle (JO L 196 du 2.8.2003, p. 7).

<sup>(1)</sup> JO L 281 du 23.11.1995, p. 31 (ci-après la «directive 95/46/CE»).

<sup>(2)</sup> JO L 8 du 12.1.2001, p. 1.

5. En particulier, la proposition établit la procédure par laquelle les titulaires de droits peuvent adresser une demande aux services douaniers d'un État membre pour qu'ils interviennent dans cet État membre («demande nationale») ou aux services douaniers de plusieurs États membres pour qu'ils interviennent dans leurs États membres respectifs («demande au niveau de l'Union»). Dans ce contexte, par «intervenir», il faut entendre suspendre la mainlevée des marchandises ou procéder à leur retenue par les autorités douanières. La proposition définit également la procédure par laquelle les services douaniers compétents statuent sur les demandes d'intervention, les mesures que les autorités douanières (ou les bureaux de douane) <sup>(5)</sup> doivent prendre à la suite de l'adoption d'une décision faisant droit à une demande d'intervention (suspension de la mainlevée, retenue ou destruction des marchandises), ainsi que les droits et obligations qui s'y rattachent.
6. Dans ce contexte, plusieurs traitements de données à caractère personnel sont effectués: lorsque le titulaire du droit présente sa demande à l'autorité douanière <sup>(6)</sup> (article 6); lorsque la demande est transmise à la Commission (article 31); lorsque la décision des autorités douanières est transmise aux différents bureaux de douane compétents (article 13, paragraphe 1) et, s'il s'agit d'une demande au niveau de l'UE, aux autorités douanières des autres États membres (article 13, paragraphe 2).
7. Les traitements de données prévus par la proposition de règlement ne portent pas seulement sur les données à caractère personnel concernant les titulaires de droits dans le cadre du transfert des demandes et des décisions entre lesdits titulaires et les autorités douanières, entre les États membres et entre les États membres et la Commission. Par exemple, selon l'article 18, paragraphe 3, les autorités douanières doivent communiquer au titulaire de la décision, sur requête de celui-ci, le nom et l'adresse de l'expéditeur, du destinataire, du déclarant ou du détenteur des marchandises <sup>(7)</sup>, ainsi que d'autres informations relatives aux marchandises. Dans ce cas, des données à caractère personnel concernant d'autres personnes (l'expéditeur, le destinataire et le détenteur des marchandises peuvent être
- des personnes physiques ou morales) sont donc traitées et transmises par l'autorité douanière nationale au titulaire du droit, si celui-ci en fait la demande.
8. Bien que le texte de la proposition ne l'indique pas explicitement, il résulte du règlement d'application (CE) n° 1891/2004 actuellement en vigueur <sup>(8)</sup>, qui établit le modèle de formulaire sur lequel les titulaires de droits doivent présenter leur demande d'intervention, que les procédures établies par la proposition supposent également des traitements de données concernant des violations présumées de droits de propriété intellectuelle par des personnes physiques ou morales <sup>(9)</sup>. Le CEPD souligne que les données relatives à des suspicions constituent des données sensibles dont le traitement doit faire l'objet de garanties spécifiques [article 8, paragraphe 5, de la directive 95/46/CE et article 10, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 45/2001].
9. Par ailleurs, la Commission est chargée de stocker les demandes d'intervention présentées par les titulaires de droits dans une base de données centrale (baptisée «COPIS»), qui en est encore à la phase préparatoire. Il s'agira d'une plateforme d'échange d'informations centralisée pour toutes les opérations douanières concernant des marchandises portant atteinte à un droit de propriété intellectuelle. Tous les échanges de données sur les décisions, les documents d'accompagnement et les notifications entre les autorités douanières des États membres se feront par l'intermédiaire de COPIS (article 31, paragraphe 3).

## 2. ANALYSE DE LA PROPOSITION

### 2.1. Renvoi à la directive 95/46/CE

10. Le CEPD salue le fait que le projet de règlement mentionne explicitement, dans des dispositions d'application générale (article 32 et considérant 21), la nécessité que les traitements de données à caractère personnel effectués par la Commission et par les autorités compétentes des États membres le soient, respectivement, conformément au règlement (CE) n° 45/2001 et à la directive 95/46/CE.
11. De plus, l'article 32 reconnaît explicitement le rôle de supervision du CEPD s'agissant des traitements de données effectués par la Commission conformément au règlement (CE) n° 45/2001. Le CEPD tient à signaler le renvoi erroné figurant à l'article 32, qui est libellé comme suit: «[...] et sous la supervision de l'autorité publique indépendante de l'État membre visée à l'article 28 de cette directive». En effet, le texte devrait renvoyer à l'article 28 de la directive 95/46/CE.

### 2.2. Actes d'exécution

12. Selon la proposition, la Commission est habilitée à adopter des actes d'exécution pour établir le formulaire de demande

<sup>(5)</sup> Les services douaniers sont les organismes centraux qui, dans chaque État membre, sont habilités à recevoir les demandes formelles des titulaires de droits, tandis que les autorités douanières ou les bureaux de douane en sont les entités opérationnelles qui procèdent aux contrôles douaniers des marchandises introduites sur le territoire de l'Union européenne.

<sup>(6)</sup> Le formulaire de demande doit indiquer, notamment, les coordonnées du demandeur [article 6, paragraphe 3, point a)]; l'habilitation des personnes physiques ou morales représentant le demandeur (article 6, paragraphe 3, point d)); le nom et l'adresse du représentant ou des représentants du demandeur chargés de traiter les aspects juridiques et techniques (article 6, paragraphe 3, point j)).

<sup>(7)</sup> En règle générale, l'expéditeur et le destinataire sont les deux parties liées par un contrat de transport de marchandises: l'expéditeur remet les marchandises au destinataire, qui en prend possession et les vend conformément aux instructions de l'expéditeur.

Le «déclarant» est la personne qui fait la déclaration en douane en son nom propre ou celle au nom de laquelle une déclaration en douane est faite. Le «détenteur des marchandises» est la personne qui est propriétaire des marchandises ou qui a un droit similaire de disposition de celles-ci ou encore qui exerce un contrôle physique sur ces marchandises.

<sup>(8)</sup> Règlement (CE) n° 1891/2004 de la Commission du 21 octobre 2004 arrêtant les dispositions d'application du règlement (CE) n° 1383/2003 du Conseil concernant l'intervention des autorités douanières à l'égard de marchandises soupçonnées de porter atteinte à certains droits de propriété intellectuelle ainsi que les mesures à prendre à l'égard de marchandises portant atteinte à certains droits de propriété intellectuelle (JO L 328 du 30.10.2004, p. 16).

<sup>(9)</sup> Voir le règlement (CE) n° 1891/2004, annexe I, point 9: «Je joins des informations spécifiques concernant le type ou le courant de fraude» (notamment des documents ou des photos).

à présenter par les titulaires de droits (article 6, paragraphe 3)<sup>(10)</sup>. Or, cet article énumère déjà une série d'informations à communiquer par le demandeur, dont des données à caractère personnel le concernant. Puisqu'il détermine le contenu essentiel du formulaire de demande, l'article 6, paragraphe 3, devrait également exiger des autorités douanières qu'elles fournissent au demandeur et à toute autre personne susceptible d'être concernée (expéditeur, destinataire ou détenteur des marchandises, par exemple) les informations requises par les règles nationales transposant l'article 10 de la directive 95/46/CE. En parallèle, le formulaire de demande devrait également reprendre les informations similaires à fournir aux personnes concernant lesquelles des données sont traitées par la Commission, en vertu de l'article 11 du règlement (CE) n° 45/2001 (eu égard au traitement et à la conservation des données dans COPIS).

13. Par conséquent, le CEPD recommande d'ajouter à la liste des informations à communiquer par le demandeur, figurant à l'article 6, paragraphe 3, les informations à fournir à la personne concernée en vertu de l'article 10 de la directive 95/46/CE et de l'article 11 du règlement (CE) n° 45/2001.

14. En outre, le CEPD demande à être consulté lorsque la Commission exercera ses compétences d'exécution, afin de veiller à ce que les nouveaux formulaires types de demandes (nationales et au niveau de l'UE) soient conformes aux exigences en matière de protection des données.

### 2.3. Qualité des données

15. Le CEPD salue le fait que l'article 6, paragraphe 3, point l), exige des demandeurs qu'ils communiquent et mettent à jour toutes les informations disponibles pour permettre aux autorités douanières d'analyser et d'évaluer le risque de violation des droits de propriété intellectuelle. Cette exigence met en application l'un des principes relatifs à la qualité des données, selon lequel les données à caractère personnel doivent être «exactes et, si nécessaire, mises à jour» [directive 95/46/CE, article 6, point d)]. Le CEPD se réjouit également de l'application de ce même principe à l'article 11, paragraphe 3, qui exige du «titulaire de la décision» qu'il informe les services douaniers compétents ayant pris la décision de toute modification des informations fournies dans la demande.

16. Les articles 10 et 11 concernent la durée de validité des décisions. Les décisions des autorités douanières ont une durée de validité limitée, pendant laquelle lesdites autorités

doivent intervenir. Cette durée peut être prolongée. Le CEPD tient à souligner que les demandes présentées par les titulaires de droits (et, en particulier, les données à caractère personnel qui y figurent) ne doivent être conservées ni par les autorités douanières nationales ni dans la base de données COPIS après la date d'expiration de la décision correspondante. Ce principe résulte de l'article 4, paragraphe 1, point e), du règlement (CE) n° 45/2001 et de l'article 6, paragraphe 1, point e), correspondant de la directive 95/46/CE<sup>(11)</sup>.

17. Le règlement d'application<sup>(12)</sup> actuellement en vigueur dispose (à l'article 3, paragraphe 3) que le formulaire de demande doit être conservé par les autorités douanières «pendant au moins un an de plus que la durée légale dudit formulaire». Cette disposition n'est pas tout à fait conforme aux principes évoqués précédemment.

18. Le CEPD suggère, dès lors, d'ajouter dans la proposition une disposition qui limite la durée de conservation des données à caractère personnel en fonction de la durée de validité des décisions. Il importe d'éviter toute prolongation de la durée de conservation des données ou, si une telle prolongation s'avère justifiée, celle-ci doit être conforme aux principes de nécessité et de proportionnalité au regard de la finalité, qui doit être clarifiée. L'ajout dans la proposition d'une disposition qui s'appliquerait à la fois dans l'ensemble des États membres et à la Commission permettrait d'éviter les interprétations divergentes et serait dès lors garant de simplification, de sécurité juridique et d'efficacité.

19. Le CEPD salue le fait que l'article 19 (utilisation autorisée de certaines informations par le titulaire de la décision) rappelle clairement le principe de la limitation des finalités, en ce qu'il limite les finalités pour lesquelles le titulaire d'une décision peut utiliser, notamment, les données à caractère personnel concernant l'expéditeur et le destinataire que les autorités douanières lui ont communiquées en vertu de l'article 18, paragraphe 3<sup>(13)</sup>. Ces données ne peuvent être utilisées que pour engager une procédure visant à déterminer s'il a été porté atteinte aux droits de propriété intellectuelle du titulaire de la décision ou pour réclamer une indemnisation en cas de destruction des marchandises conformément à la procédure prévue par la proposition de règlement, et dans le respect de la législation de l'État membre où les marchandises sont détruites. Dans la mesure où les données peuvent également porter sur des suspensions, cette limitation constitue une mesure de protection contre l'utilisation abusive de ces données sensibles. Cette disposition est renforcée par l'article 15, qui établit les mesures administratives pouvant être prises contre le titulaire de la décision s'il utilise les informations à des

<sup>(10)</sup> Le règlement (CE) n° 1891/2004 de la Commission, qui est le règlement d'application actuellement en vigueur du règlement (CE) n° 1383/2003, contient notamment les formulaires types pour les demandes nationales et au niveau de l'Union européenne, ainsi que les notices d'utilisation correspondantes [règlement (CE) n° 1891/2004 de la Commission du 21 octobre 2004 arrêtant les dispositions d'application du règlement (CE) n° 1383/2003 du Conseil concernant l'intervention des autorités douanières à l'égard de marchandises soupçonnées de porter atteinte à certains droits de propriété intellectuelle ainsi que les mesures à prendre à l'égard de marchandises portant atteinte à certains droits de propriété intellectuelle (JO L 328 du 30.10.2004, p. 16)].

<sup>(11)</sup> 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 [...]».

<sup>(12)</sup> Cf. note 8.

<sup>(13)</sup> Cette disposition est conforme à l'article 57 (partie III, section 4) de l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce ([http://www.wto.org/english/tratop\\_e/trips\\_e/t\\_agm4\\_e.htm#2](http://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/t_agm4_e.htm#2)).

fins autres que celles prévues à l'article 19. L'association de ces deux articles témoigne de l'attention particulière que la Commission accorde au principe de la limitation des finalités.

#### 2.4. Base de données centrale

20. La proposition indique (à l'article 31, paragraphe 3) que toutes les demandes d'intervention, les décisions faisant droit aux demandes, les décisions prolongeant la durée de validité de décisions faisant droit à la demande et les décisions suspendant des décisions faisant droit à la demande, y compris les données à caractère personnel, doivent être stockées dans une base de données centrale de la Commission (COPIS).
21. COPIS sera donc une nouvelle base de données visant essentiellement à remplacer les échanges de documents pertinents entre les autorités douanières des États membres par un système de stockage et de transfert numérique. C'est la Commission, et plus particulièrement la DG TAXUD, qui la géreront.
22. Les échanges d'informations entre les États membres et la Commission ont, jusqu'à présent, eu pour base juridique le règlement (CE) n° 1383/2003<sup>(14)</sup> et son règlement d'application, soit le règlement (CE) n° 1891/2004 de la Commission<sup>(15)</sup>. D'une part, l'article 5 du règlement (CE) n° 1383/2003 permet d'introduire les demandes auprès des États membres par voie électronique, mais il ne mentionne pas l'existence d'une base de données centralisée. Son article 22 dispose que les États membres communiquent à la Commission toutes les informations utiles «relatives à l'application du présent règlement» et que la Commission transmet ces informations aux autres États membres. D'autre part, le considérant (9) du règlement d'application indique qu'il convient d'établir les modalités d'échange d'informations entre les États membres et la Commission afin de permettre à cette dernière de suivre l'application du règlement et d'en rendre compte. Son article 8 précise que les États membres doivent communiquer périodiquement à la Commission la liste de l'ensemble des demandes écrites et les mesures prises par les autorités douanières à la suite de ces demandes, ainsi que des données à caractère personnel concernant les titulaires des droits et des informations sur les types de droits et les produits concernés.
23. Lorsqu'elle définit le contenu du formulaire de demande, la nouvelle proposition exige (à l'article 6, paragraphe 4) que, lorsque l'on dispose de systèmes informatisés ou électroniques, les demandes soient introduites par voie électronique. Par ailleurs, l'article 31 prévoit que les demandes adressées aux autorités douanières nationales doivent être notifiées à la Commission, qui doit les «stock[er] dans une base de données centrale». La base juridique de la création

de la base de données COPIS semble donc se limiter aux dispositions combinées des nouveaux articles 6, paragraphe 4, et 31.

24. C'est à partir de cette base juridique que la Commission est en train de définir la structure et le contenu de COPIS. Toutefois, aucune disposition juridique plus détaillée n'a encore été adoptée selon la procédure législative ordinaire pour définir la finalité et les caractéristiques de COPIS, ce que le CEPD juge particulièrement préoccupant. Les données à caractère personnel concernant des personnes physiques (noms, adresses et autres coordonnées, ainsi que les informations relatives à des suspicions) feront l'objet d'un échange intense entre la Commission et les États membres et seront stockées pour une durée illimitée dans la base de données. Or, aucun texte juridique ne permet à ces personnes de vérifier la licéité du traitement des données les concernant. De plus, les droits d'accès et de gestion rattachés aux différents traitements de données ne sont pas précisés de manière explicite.
25. Comme le CEPD l'a fait remarquer lors de précédentes occasions<sup>(16)</sup>, la base juridique des instruments qui restreignent le droit fondamental à la protection des données à caractère personnel, consacré par l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et par la jurisprudence relative à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, et reconnu à l'article 16 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), doit être établie par un instrument législatif fondé sur les traités et susceptible d'être invoqué en justice. Cela est nécessaire pour assurer la sécurité juridique à la personne concernée, qui doit pouvoir se fier à des règles claires et les invoquer devant un juge.
26. Par conséquent, le CEPD invite instamment la Commission à clarifier la base juridique de la base de données COPIS, en introduisant une disposition plus détaillée dans un instrument adopté conformément à la procédure législative ordinaire prévue par le TFUE. Cette disposition doit être conforme aux exigences du règlement (CE) n° 45/2001 et, le cas échéant, de la directive 95/46/CE. En particulier, la disposition portant création de la base de données qui suppose un échange électronique de données doit: i) déterminer la finalité des traitements et définir les utilisations compatibles; ii) déterminer les entités (autorités douanières, Commission) qui auront accès aux données stockées dans la base de données et qui pourront les modifier, en précisant les données concernées; iii) garantir le droit d'accès et d'information de toutes les personnes concernant lesquelles des données à caractère personnel sont susceptibles d'être stockées et échangées; iv) définir la durée de conservation des données à caractère personnel, en la limitant au minimum nécessaire à la réalisation de la finalité déterminée. Le CEPD ajoute que les éléments suivants relatifs à

<sup>(14)</sup> Cf. note 4.

<sup>(15)</sup> Cf. note 8.

<sup>(16)</sup> Voir l'avis du Contrôleur européen de la protection des données concernant la décision de la Commission du 12 décembre 2007 relative à la protection des données à caractère personnel dans le cadre de la mise en œuvre du Système d'information du marché intérieur (IMI) (2008/49/CE) (JO C 270 du 25.10.2008, p. 1).

- la base de données devraient également être définis dans l'acte législatif principal: l'entité qui contrôlera et gèrera la base de données, ainsi que l'entité chargée d'assurer la sécurité du traitement des données stockées dans la base de données.
27. Le CEPD suggère d'ajouter dans la proposition un nouvel article définissant clairement ces principaux éléments ou bien d'y insérer une disposition envisageant l'adoption d'un acte législatif distinct selon la procédure législative ordinaire, auquel cas la Commission devra être invitée à présenter une proposition.
28. En tout état de cause, les mesures d'application à adopter devront préciser de manière détaillée les caractéristiques fonctionnelles et techniques de la base de données.
29. En outre, bien que la proposition n'envisage pas à ce stade l'interopérabilité de COPIS avec les autres bases de données gérées par la Commission ou d'autres autorités, le CEPD souligne que la mise en œuvre de tout type d'interopérabilité ou d'échange de ce genre doit avant tout être conforme au principe de la limitation des finalités: les données devront être utilisées pour la finalité pour laquelle la base de données aura été créée, et aucun autre échange ni aucune interconnexion ne pourront être autorisés en dehors de cette finalité. L'interopérabilité doit en outre reposer sur une base juridique qui lui soit dédiée et fondée sur les traités européens.
30. Le CEPD souhaite être associé au processus qui conduira à la création de cette base de données, afin d'aider la Commission à concevoir un système conforme aux exigences en matière de protection des données. Il encourage, dès lors, la Commission à le consulter durant la phase préparatoire en cours.
31. Enfin, le CEPD attire l'attention sur le fait que, puisque la création de la base de données supposera le traitement de catégories particulières de données (relatives à des suspicions), ces traitements sont susceptibles d'être soumis au contrôle préalable du CEPD, en application de l'article 27, paragraphe 2, point a), du règlement (CE) n° 45/2001.
- ### 3. CONCLUSION
32. Le CEPD se réjouit que la proposition de règlement fasse explicitement référence à l'applicabilité de la directive 95/46/CE et du règlement (CE) n° 45/2001 aux traitements de données à caractère personnel visés par ladite proposition.
33. Afin d'améliorer le texte sous l'angle de la protection des données, le CEPD tient à insister sur les points suivants:
- l'article 6, paragraphe 3, devrait évoquer le droit à l'information de la personne concernée;
  - dans le cadre de l'exercice des compétences d'exécution qui lui sont conférées par l'article 6, paragraphe 3, la Commission devrait consulter le CEPD afin d'établir un formulaire de demande type conforme aux exigences en matière de protection des données;
  - le texte devrait préciser le délai de conservation, au niveau national et par la Commission, des données à caractère personnel communiquées par les titulaires de droits;
  - le CEPD invite instamment la Commission à définir clairement la base juridique de la création de la base de données COPIS et lui offre son expertise pour l'assister dans l'élaboration de ladite base de données.

Fait à Bruxelles, le 12 octobre 2011.

Giovanni BUTTARELLI  
*Contrôleur adjoint européen de la protection  
des données*