

## 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 Conseil relatif à la coopération administrative dans le domaine des droits d'accise

(2012/C 74/01)

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

##### 1.1. Consultation du CEPD

1. Le 14 novembre 2011, la Commission a adopté une proposition de règlement du Conseil relatif à la coopération administrative dans le domaine des droits d'accise <sup>(3)</sup> (ci-après «la proposition»).
2. À cette même date, la proposition a été envoyée par la Commission au CEPD. Le CEPD interprète cette communication comme une demande de consultation émanant des institutions et organes de l'Union, comme le prévoit l'article 28, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 45/2001.

3. Avant l'adoption de la proposition, la Commission a donné la possibilité au CEPD de formuler des commentaires informels. Le CEPD se réjouit de ce processus qui a contribué à améliorer le texte du point de vue de la protection des données à un stade précoce. Certains de ces commentaires ont été pris en considération dans la proposition. Le CEPD se réjouit de la référence faite à la présente consultation dans le préambule de la proposition.
4. Néanmoins, le CEPD souhaite souligner certains éléments qui pourraient encore être améliorés dans le texte du point de vue de la protection des données.

#### 1.2. Contexte général

5. La proposition vise à mettre à jour les dispositions du règlement (CE) n° 2073/2004, qui a défini un cadre juridique pour la coopération administrative entre les autorités fiscales nationales dans le domaine des droits d'accise (sur l'alcool, le tabac et les produits énergétiques) pour lutter contre la fraude aux droits d'accise. Le règlement a prévu des règles contraignantes régissant la coopération entre États membres, a introduit des échanges automatiques et spontanés d'informations (s'ajoutant aux échanges d'informations sur demande) et a permis aux autorités nationales compétentes d'échanger entre elles des informations, notamment par voie électronique. Le règlement a également défini les conditions relatives à la coopération avec la Commission.
6. Il est nécessaire de revoir ces dispositions afin de tenir compte des modifications apportées au système d'informatisation des mouvements et des contrôles des produits soumis à accise (ci-après «EMCS»), qui vise à informatiser les mouvements et les contrôles des produits soumis à accise. La proposition a aussi pour objectif i) de mettre à jour le langage utilisé par le règlement; ii) de supprimer les

<sup>(1)</sup> JO L 281 du 23.11.1995, p. 31.

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

<sup>(3)</sup> COM(2011) 730 final.

dispositions qui ne sont plus pertinentes et de rendre la structure du texte plus logique et iii) de simplifier le cadre réglementaire, afin d'améliorer son efficacité.

7. Dans ce contexte, des traitements de données à caractère personnel ont lieu de diverses manières. Les États membres échangent des informations entre eux, avec la Commission ainsi qu'avec des pays tiers<sup>(1)</sup> concernant des opérateurs économiques de biens soumis à accise, qui peuvent être des personnes physiques ou morales, ainsi que d'autres informations commerciales, outre des informations sur des infractions présumées ou avérées relatives à des violations de la législation sur les droits d'accise.
8. Le présent avis se concentre sur les aspects de la proposition qui ont une incidence sur la protection des données.

## 2. ANALYSE DE LA PROPOSITION

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

9. Le CEPD se félicite du fait que le considérant 18 de la proposition mentionne explicitement que le traitement de données à caractère personnel effectué par la Commission est régi par le règlement (CE) n° 45/2001 et que le traitement effectué par les autorités compétentes des États membres est régi par la directive 95/46/CE.
10. Le CEPD se réjouit aussi de la référence à l'applicabilité des dispositions nationales de protection des données à l'article 28, paragraphe 4, de la proposition. En revanche, la disposition devrait être plus précise et désigner le «traitement de données à caractère personnel» plutôt que «tout stockage ou échange d'informations». Une telle référence est préférable dans la mesure où le terme «traitement» désigne toute opération liée aux informations, ce qui inclut donc aussi toutes les étapes de l'utilisation des informations, de la collecte à toute utilisation ultérieure, conformément aux paragraphes 2 et 3. Ce point est important compte tenu du fait que l'utilisation de données à caractère personnel à d'autres fins que celles pour lesquelles elles ont été initialement collectées est soumise à des conditions strictes conformément aux articles 6 et 7 de la directive 95/46/CE.

### 2.2. Définition des catégories de données à échanger

11. La proposition distingue deux types d'échanges d'informations: la «coopération sur demande» (Chapitre II) et l'«échange d'informations sans demande préalable» (Chapitre III). Le CEPD note en revanche que le texte du règlement ne précise pas quelles catégories de données doivent être échangées. Dans les deux cas (sur demande et sans demande préalable), il est indiqué que le contenu des documents d'assistance administrative mutuelle doit être adopté par la Commission au moyens d'actes d'exécution (articles 9, paragraphe 2, et 16, paragraphe 3).
12. Le CEPD recommande qu'une description générale des catégories de données qui peuvent être échangées par les autorités compétentes soit insérée dans la proposition elle-même, dans la mesure où elle détermine le champ d'application des éléments essentiels du règlement. Cela ne peut être assuré par un acte d'exécution.

13. En outre, il convient de consulter le CEPD préalablement à l'adoption d'actes d'exécution susceptibles d'avoir un impact sur la protection des données à caractère personnel. Cette obligation doit être précisée dans le texte de la proposition.

### 2.3. Traitement des données sensibles

14. Eu égard à l'objectif de la proposition, il est probable que des données relatives à des cas présumés de fraude seront traitées. Le CEPD souligne que le traitement de données relatives aux infractions présumées ne peut être effectué que sous le contrôle de l'autorité publique<sup>(2)</sup> ou si des garanties appropriées et spécifiques sont prévues par le droit national<sup>(3)</sup> dans la mesure où elles sont considérées comme des données sensibles nécessitant une protection spéciale. Il conviendrait d'insérer dans le texte du règlement des garanties concernant les cas où l'utilisation de ces informations est autorisée (comme des droits d'accès plus stricts, des mesures de sécurité renforcées, notamment une évaluation des répercussions sur la vie privée, un plan de sécurité et des audits réguliers).
15. En outre, le CEPD souhaite attirer l'attention sur le fait que le traitement de ces données sensibles peut faire l'objet d'un contrôle préalable par le CEPD ou par les autorités nationales chargées de la protection des données.

### 2.4. Qualité des données et droits des personnes concernées

16. La proposition introduit une obligation pour les États membres de tenir un registre dans une base de données électronique concernant tous les opérateurs économiques qui sont des entrepositaires agréés ou des destinataires et expéditeurs enregistrés. Les informations contenues dans les registres seront échangées automatiquement au moyen du registre central géré par la Commission (voir article 19, paragraphe 4).
17. L'article 19, paragraphe 3, exige que le bureau central de liaison pour l'accise ou un service de liaison de chaque État membre veille à ce que les informations contenues dans les registres nationaux soient complètes, exactes et actualisées. Le CEPD se réjouit de cette disposition qui est conforme au principe de qualité des données consacré à la fois dans la directive 95/46/CE<sup>(4)</sup> et dans le règlement (CE) n° 45/2001<sup>(5)</sup>.
18. L'article 20 de la proposition explique que les opérateurs économiques ont le droit de contrôler les informations publiquement accessibles dans la base de données centrale gérée par la Commission (SEED sur Europa) en ce qui concerne les détails de leur agrément, en encodant leur numéro d'accise. Par ailleurs, le droit de faire rectifier par l'État membre qui a émis l'agrément toute erreur dans les informations accessibles au public leur est explicitement conféré. La Commission s'engage à transférer de telles

<sup>(1)</sup> Lorsque la directive 95/46/CE l'autorise, comme stipulé à l'article 32, paragraphe 1, de la proposition.

<sup>(2)</sup> Voir article 8, paragraphe 5, de la directive 95/46/CE.

<sup>(3)</sup> Voir article 8, paragraphe 5, de la directive 95/46/CE et article 10, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 45/2001.

<sup>(4)</sup> Voir article 6, paragraphe 1, point d).

<sup>(5)</sup> Voir article 4, paragraphe 1, point d).

demandes de rectification aux autorités compétentes concernées. En ce qui concerne l'accès aux informations non publiques relatives aux opérateurs économiques et la rectification de ces informations, auxquelles la Commission n'a pas accès, tout opérateur économique doit continuer à s'adresser à l'autorité publique compétente. Le CEPD se réjouit que la proposition octroie et régleme explicitement les droits d'accès et de rectification des personnes concernées des données à caractère personnel les concernant.

19. En revanche, l'article 28, paragraphe 4, deuxième alinéa, précise que les États membres limitent les droits d'information et d'accès et la publication des traitements<sup>(1)</sup> dans la mesure où cela est nécessaire pour sauvegarder un «intérêt économique ou financier important» d'un État membre ou de l'Union européenne, y compris dans les domaines monétaire, budgétaire et fiscal<sup>(2)</sup>. Ces dispositions constituent une restriction de certains éléments importants du droit à la protection des données tel qu'il est défini à l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union. La nécessité et la proportionnalité de ces restrictions doivent être clairement démontrées par le législateur. Par ailleurs, les situations spécifiques dans lesquelles de telles restrictions sont nécessaires doivent être précisées dans le texte de la proposition — ou dans un considérant.

### 2.5. Conservation des données

20. L'article 21, paragraphe 1, de la proposition introduit l'obligation de conserver les informations concernant les mouvements au sein de l'Union pendant une période minimale de trois ans, selon la politique de conservation de l'autorité compétente, afin que ces informations puissent être utilisées pour la mise en œuvre des procédures prévues par le présent règlement.
21. Le CEPD se réjouit de l'obligation de détruire ou d'anonymiser toute donnée à caractère personnel à l'expiration de cette période (voir article 21, paragraphe 2). Cela étant, la proposition ne devrait pas uniquement préciser la période de conservation minimale, mais également la période maximale durant laquelle ces données peuvent être conservées. Par ailleurs, il conviendrait de justifier et de démontrer la nécessité de la conservation des données à caractère personnel durant cette période, au moins dans les considérants de la proposition.

### 2.6. Transferts internationaux

22. L'article 32, paragraphe 1, de la proposition précise qu'en cas de transactions qui paraissent être contraires à la législation en matière d'accise, les informations obtenues en vertu de la proposition peuvent être communiquées à un pays tiers s'il est satisfait à toutes les conditions suivantes:

- sous réserve que le pays tiers concerné se soit juridiquement engagé à fournir l'assistance nécessaire pour réunir tous les éléments de preuve du caractère irrégulier de la transaction;
- si les autorités compétentes qui ont fourni les informations ont donné leur accord dans le respect de leur législation nationale;

- si elles ont été fournies conformément à la directive 95/46/CE et aux mesures législatives nationales la mettant en œuvre;
- si les données sont transférées aux mêmes fins que celles pour lesquelles elles ont été collectées.

23. Le CEPD se félicite de la référence à l'applicabilité de la législation sur la protection des données et de la limitation du champ des transferts aux données relatives à des transactions précises suspectées de contrevenir à la législation en matière d'accise. En revanche, dans la mesure où cela impliquera le traitement de données sensibles, le transfert devra également se conformer à la législation nationale mettant en œuvre l'article 8 de la directive 95/46/CE (voir paragraphe 2.3).
24. Le CEPD se réjouit aussi du fait que les données ne puissent être transférées qu'aux mêmes fins que celles pour lesquelles elles ont été collectées. Cela étant, les fins spécifiques pour lesquelles les données peuvent être transférées à des pays tiers et les catégories de données qui peuvent être transférées doivent être exposées explicitement dans la proposition et, en principe, être limitées à la lutte contre les infractions à la législation en matière d'accise. Il devrait aussi être précisé que les transferts de données à caractère personnel à des pays tiers ne peuvent être effectués que par les autorités fiscales nationales.
25. Le CEPD rappelle par ailleurs que, conformément à la directive 95/46/CE, les transferts à des pays tiers ne sont en principe autorisés que si un niveau de protection adéquat est garanti dans le pays destinataire. La communication à des pays qui ne garantissent pas une protection adéquate ne se justifie qu'à condition que s'applique l'une des exceptions prévues à l'article 26 de la directive 95/46/CE, par exemple si le transfert est nécessaire ou rendu juridiquement obligatoire pour la sauvegarde d'un intérêt public important<sup>(3)</sup>. Cependant, cette exception ne peut être utilisée que si le transfert est dans l'intérêt des autorités d'un État membre de l'UE et non pas uniquement de celles du pays bénéficiaire<sup>(4)</sup>. En toute hypothèse, il ne faut recourir aux exceptions qu'au cas par cas, ce qui signifie qu'aucun transfert massif ou systématique de données ne devrait se fonder sur l'exemption relative à la sauvegarde d'un intérêt public.
26. En outre, l'engagement juridique pertinent du pays tiers doit inclure des garanties précises en ce qui concerne la protection de la vie privée et des données à caractère personnel, ainsi que l'exercice de ces droits par les personnes concernées.

### 3. CONCLUSION

27. Le CEPD se réjouit de la référence spécifique dans la proposition à l'applicabilité de la directive 95/46/CE et du règlement (CE) n° 45/2001 aux activités de traitement de données à caractère personnel couvertes par le règlement. Il propose d'apporter une précision à cette référence.

<sup>(1)</sup> Voir articles 10, 11, paragraphe 1, 12 et 21 de la directive 95/46/CE.

<sup>(2)</sup> Voir article 13, paragraphe 1, point e), de la directive 95/46/CE.

<sup>(3)</sup> Conformément au considérant 58 de la directive 95/46/CE, cette exception couvre les transferts entre administrations fiscales et douanières.

<sup>(4)</sup> Voir aussi le document de travail du groupe de travail «Article 29» du 25 novembre 2005 sur une interprétation commune de l'article 26, paragraphe 1, de la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 (WP114), disponible sur [http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2005/wp114\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2005/wp114_fr.pdf)

28. Le CEPD recommande les points suivants en vue d'améliorer le texte du point de vue de la protection des données:

- les catégories de données à échanger entre les autorités compétentes doivent être précisées dans la proposition;
  - le CEPD s'attend à être consulté sur les actes d'exécution relatifs à la protection des données à caractère personnel;
  - il convient d'insérer dans le texte du règlement des garanties sur l'utilisation autorisée d'informations relatives à des cas présumés de fraude;
  - la nécessité et la proportionnalité des restrictions des droits d'information et d'accès doivent être clairement démontrées par le législateur. En outre, les situations spécifiques dans lesquelles de telles restrictions sont nécessaires doivent être précisées dans le texte de la proposition — ou dans un considérant.
- la période maximale de conservation des informations concernant les mouvements au sein de l'Union doit être précisée dans le règlement;
  - la période de conservation doit être justifiée dans son préambule;
  - les transferts internationaux de données relatives à des transactions suspectes doivent être conformes aux articles 8 et 26 de la directive 95/46/CE et leur champ d'application, l'identité de l'expéditeur et leur objectif doivent être spécifiés.

Fait à Bruxelles, le 27 janvier 2012.

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

---