

Observations formelles du CEPD sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil visant à faciliter l'utilisation d'informations financières et d'autre nature aux fins de la prévention et de la détection de certaines infractions pénales, et des enquêtes et des poursuites en la matière

1. Introduction

Le 17 avril, la Commission a déposé une proposition de directive visant à faciliter l'utilisation d'informations financières et d'autre nature aux fins de la prévention et de la détection de certaines infractions pénales, et des enquêtes et des poursuites en la matière (ci-après la «proposition»).

Cette proposition vise à faciliter l'accès d'autorités compétentes désignées à certaines informations financières, ainsi que leur utilisation, en vue de prévenir et de combattre plus efficacement les infractions graves. Elle vise en particulier à permettre aux autorités compétentes d'accéder directement aux informations contenues dans les registres centralisés des comptes bancaires ou dans les systèmes d'extraction de données instaurés au titre de la 4^e directive anti-blanchiment¹. Dans le même ordre d'idée, la proposition vise à faciliter la coopération entre les cellules de renseignement financier (CRF) afin de leur permettre de prévenir et de réprimer efficacement le blanchiment de capitaux, les infractions sous-jacentes associées et le financement du terrorisme.

L'une des missions du CEPD consiste à conseiller les services de la Commission lors de la rédaction de nouvelles propositions législatives ayant des effets sur la protection des données. Le CEPD se réjouit d'avoir déjà été consulté par la Commission, de manière informelle, au sujet du projet de proposition et de ce que bon nombre de ses observations aient été prises en considération.

Le CEPD a limité la portée des commentaires ci-dessous aux dispositions de la proposition particulièrement pertinentes dans la perspective de la protection des données.

2. Observations générales

Remarques préliminaires

Le CEPD note que le comité d'examen de la réglementation a émis deux avis² concernant la proposition. Dans son deuxième avis, le comité exprime ses derniers doutes quant à la portée de l'initiative, notamment en ce qui concerne la coopération transfrontière étendue et la justification d'opérer sans autorisation judiciaire.

¹ Directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), JO L 141 du 5.6.2015, p. 73.

² <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2018/EN/SEC-2018-197-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

En particulier, le Comité se dit préoccupé par les risques potentiellement associés au fait d'étendre l'échange d'informations à la catégorie plus large des infractions graves. Il craint que les effets attendus sur des droits fondamentaux tels que le droit à la protection des données, le respect de la vie privée, le droit à la défense et le droit à un recours effectif et à un procès équitable n'aient pas été suffisamment pris en considération.

Le CEPD se réjouit que la Commission ait tenu compte de certaines de ses observations, notamment en ce qui concerne la nécessité d'ajouter dans le texte de la proposition de plus amples références aux objectifs poursuivis par l'initiative, au principe de nécessité, ainsi qu'au principe de l'examen au cas par cas. Il se réjouit également que l'article 16 de la proposition impose désormais aux États membres de mettre en œuvre un programme détaillé permettant le suivi des réalisations, des résultats et des incidences de la directive.

3. Observations particulières

Sur le chapitre I de la proposition

Champ d'application de la proposition

Comment mentionné au premier paragraphe de son article premier, la proposition poursuit deux objectifs principaux: 1) faciliter l'accès des autorités compétentes aux informations financières et aux informations relatives aux comptes bancaires aux fins de la prévention et de la détection d'infractions pénales graves, et des enquêtes et des poursuites en la matière, et 2) faciliter l'accès des CRF aux informations en matière répressive et favoriser la coopération entre les CRF.

En ce qui concerne le deuxième objectif, toutefois, cet article gagnerait en clarté s'il précisait explicitement dans quels cas les CRF seraient autorisées à demander l'accès aux informations en matière répressive détenues par les autorités compétentes désignées. Cette précision pourrait être formulée comme suit: *«lorsque de telles informations sont jugées nécessaires, sur la base d'un examen au cas par cas, pour leur permettre de prévenir et de réprimer efficacement le blanchiment de capitaux, les infractions sous-jacentes associées et le financement du terrorisme.»*

Le CEPD se félicite que la proposition accorde une attention particulière à la protection des données et rappelle son importance dans plusieurs considérants. En particulier, le 24^e considérant de la proposition établit qu'*«[i]l est essentiel de veiller à ce que le traitement des données à caractère personnel prévu par la présente directive respecte pleinement le droit à la protection des données à caractère personnel»* et que *«[t]out traitement de ce type est soumis à la directive (UE) 2016/680³ [...] et au règlement (UE) 2016/679⁴ [...], dans leur champ d'application respectif.»*

Cependant, le CEPD estime que la proposition devrait mentionner de façon plus explicite l'applicabilité de la législation de l'Union européenne relative à la protection des données.

³ Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, JO L 119 du 4.5.2016, p. 89.

⁴ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), JO L 119 du 4.5.2016, p. 1.

Par conséquent, il recommande d'insérer le contenu des 24^e et 25^e considérants dans l'article premier de la proposition, de façon à établir clairement – avec une certitude juridique renforcée – que:

- tout traitement de données à caractère personnel prévu par la proposition est soumis à la directive (UE) 2016/680 et au règlement (UE) 2016/679 dans leur champ d'application respectif, et que
- toutes les données à caractère personnel obtenues en vertu de la proposition ne devraient être traitées par les autorités compétentes désignées que lorsque cela est nécessaire et proportionné aux fins prévues par la proposition.

Par ailleurs, le CEPD recommande d'insérer également dans l'article premier le contenu du 9^e considérant, qui établit que «*les enquêtes administratives, quant à elles, ne devraient pas relever de la présente directive*», étant donné que cette précision permettrait de clarifier le champ d'application de la proposition.

Définitions

Le CEPD constate que, bien que les «*autorités compétentes désignées*» occupent une place centrale dans la proposition, le texte actuel ne propose aucune définition de ce terme. Le CEPD étant convaincu que l'élaboration d'une législation précise est dans l'intérêt des personnes concernées, en particulier en ce qui concerne les conditions dans lesquelles leurs données personnelles pourront être collectées et traitées, il recommande de conserver la définition qui figurait dans la version précédente de la proposition et qui renvoyait à l'article 3, paragraphe 7, point a), de la directive (UE) 2016/680.

Il remarque également que les «*autorités fiscales*» et les «*services anticorruption*» sont mentionnés au 9^e considérant, mais que le texte de la proposition ne contient aucune définition ni aucune autre référence. Le considérant en question établit que ces autorités peuvent être désignées aux fins de la directive dans la mesure où le droit national les charge de la prévention ou de la détection d'infractions pénales, ou des enquêtes ou des poursuites en la matière.

Cependant, étant donné que la proposition cible les «*infractions pénales graves*» telles que définies à l'annexe I du règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil et que les infractions fiscales n'en font pas partie, le CEPD ne discerne pas nettement dans quels cas les «*autorités fiscales*» pourraient être désignées comme des autorités compétentes aux fins de la directive. Par conséquent, compte tenu de l'absence de définition dans la proposition et à moins que des explications supplémentaires ne soient fournies, le CEPD recommande de supprimer du texte toute référence aux «*autorités fiscales*».

S'agissant des «*services anticorruption*» mentionnés dans le même considérant, il est primordial que ces autorités soient définies dans le texte de la proposition, de la même manière que les «*bureaux de recouvrement des avoirs*» sont définis à l'article 2, point b).

Sur le chapitre II de la proposition

Contrôle des journaux d'accès et du registre des demandes d'informations

Le CEPD se félicite que la proposition contienne des dispositions détaillées concernant le contrôle des journaux d'accès (article 6) et le registre des demandes d'informations (article 14).

Le contrôle des journaux d'accès est un instrument devant permettre la détection de failles de sécurité ou d'éventuelles violations de la protection des données, comme un accès non autorisé ou inhabituel ou, de manière plus générale, toute utilisation abusive du système. Le CEPD tient à rappeler qu'un tel instrument ne peut être efficace que s'il est assorti d'alertes automatiques ou semi-automatiques et que ces alertes sont examinées rapidement.

C'est pourquoi le CEPD souhaiterait formuler les recommandations suivantes:

- Tous les types d'accès devraient être contrôlés:

La traçabilité des journaux d'accès devrait s'appliquer non seulement aux autorités compétentes désignées et à leur personnel, mais aussi aux entités et aux personnes dans les États membres chargées de tenir les registres nationaux des comptes bancaires. Plus généralement, tous les accès d'un utilisateur ou d'un administrateur donné aux informations contenues dans le registre des comptes bancaires doivent être consignés dans un journal, qui doit lui-même être conservé.

- Le principe de minimisation des données devrait être appliqué:

Pour le bon fonctionnement des outils permettant le contrôle des journaux d'accès, mais aussi pour des raisons de protection des données, il serait préférable de ne pas inclure les résultats de la requête ou de la recherche dans la base de données contenant les journaux. En effet, l'intégration des résultats dans les journaux pourrait entraîner l'enregistrement d'un volume considérable de données. Par conséquent, en vertu du principe de minimisation des données, le CEPD recommande de modifier la formulation de l'article 6, point d), de la proposition, en remplaçant «*les résultats de la requête ou de la recherche*» par «*les identifiants uniques des résultats*».

Programmes de formation à la protection des données

Il est important que les employés traitent les informations personnelles liées au blanchiment d'argent dans le respect des principes relatifs à la protection des données et de la confidentialité. Aussi, le CEPD suggère de demander aux États membres de veiller à ce que des mesures appropriées soient prises pour s'assurer que les employés des registres centralisés des comptes bancaires soient informés des dispositions en vigueur, notamment en ce qui concerne les obligations pertinentes en matière de protection des données. Ces mesures devraient inclure des programmes de formation spécifiques.

Les États membres devraient également s'assurer que le personnel des autorités compétentes désignées au niveau national applique des normes professionnelles élevées en matière de confidentialité et de protection des données.

Sur le chapitre III de la proposition

Le CEPD constate que l'article 7, paragraphe 2, de la proposition autorise les autorités compétentes des États membres à traiter les demandes d'informations financières ou d'analyse financière reçues par la cellule de renseignement financier dans le but spécifique de prévenir et de détecter des infractions pénales graves, et de mener des enquêtes ou des poursuites en la matière, «*autre que celui pour lequel des données à caractère personnel sont collectées en application de l'article 4, paragraphe 2, de la directive (UE) 2016/680*». Même si l'article 4, paragraphe 2, de la directive (UE) 2016/680 s'applique effectivement à l'article 7 de la proposition, le CEPD recommande de supprimer la référence en question pour des raisons de clarté.

Par ailleurs, le CEPD fait remarquer que, si le 27^e considérant prévoit que le transfert de données financières vers des pays tiers et des partenaires internationaux ne devrait être autorisé qu'aux fins prévues par la directive et dans les conditions énoncées au chapitre V de la directive (UE) 2016/680 ou au chapitre V du règlement (UE) 2016/679, la proposition ne contient en réalité aucune disposition pertinente à cet égard.

Sur le chapitre IV de la proposition

Traitement de données sensibles

Dans un avis antérieur⁵, le CEPD avait fait remarquer que la collecte et le traitement de données personnelles sensibles ne semblait pas nécessaire aux fins de la directive anti-blanchiment (même si, bien entendu, on ne pouvait exclure que des données sensibles, par exemple en lien avec des infractions pénales, soient traitées dans le cadre de l'obligation de vigilance à l'égard de la clientèle). Il avait également souligné le risque que le traitement de données sensibles conduise à une discrimination.

Le CEPD se réjouit que l'article 13, paragraphe 2, de la proposition impose que l'accès et le traitement de ces données se fasse conformément aux instructions du délégué à la protection des données.

Néanmoins, il recommande de compléter la formulation du premier paragraphe de ce même article en y ajoutant les mots suivants «*et sous réserve de garanties appropriées pour les droits et libertés de la personne concernée*», de façon à assurer la cohérence avec les garanties prévues à l'article 10 de la directive (UE) 2016/680.

Restrictions des droits des personnes concernées

Le CEPD remarque que la proposition ne contient aucune disposition visant à garantir le droit des personnes concernées à être informées de l'accès à leurs données personnelles contenues dans les registres centralisés des comptes bancaires conformément au chapitre II de la proposition, ainsi que des échanges de leurs données personnelles prévus aux chapitres III et IV.

Par ailleurs, le CEPD constate que l'article 15 de la proposition prévoit que «*les États membres adoptent des mesures législatives restreignant, en tout ou en partie, le droit d'accès de la personne concernée*» afin de permettre aux CRF ou aux autorités compétentes d'accomplir correctement leur mission et d'éviter toute obstruction à une enquête en cours.

Le CEPD admet que, dans le contexte de la proposition, une telle restriction aux droits de la personne concernée peut se justifier dans certaines circonstances, pour autant qu'une telle mesure soit nécessaire et proportionnée. Cependant, compte tenu du caractère sensible des données traitées, ces droits ne devraient pas être complètement niés.

⁵ Voir l'avis du Contrôleur européen de la protection des données du 4 juillet 2013 sur une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, et une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les informations accompagnant les virements de fonds.

https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/13-07-04_money_laundering_fr.pdf

Le CEPD rappelle que le droit d'accès prévu à l'article 8, paragraphe 2, de la Charte est considéré comme un élément essentiel du droit à la protection des données à caractère personnel. C'est d'autant plus vrai que le droit d'accès conditionne la possibilité pour la personne concernée d'exercer d'autres droits prévus par la législation en matière de protection des données, tels que les droits de rectification, d'effacement et d'opposition. C'est pourquoi toute dérogation à ce droit essentiel de la personne concernée doit faire l'objet d'un contrôle particulièrement strict.⁶

Par ailleurs, comme déjà indiqué dans l'avis susmentionné relatif à la proposition de directive anti-blanchiment, la nature potentiellement intrusive des obligations relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux nécessite que les personnes concernées soient informées de ces mesures. La proposition devrait donc décrire de manière plus précise les modalités applicables aux possibles restrictions des droits des personnes concernées.

À cet égard, le CEPD voudrait attirer l'attention sur l'article 23 du règlement (UE) 2016/679 et sur les articles 13 et 15 de la directive (UE) 2016/680, qui définissent les conditions spécifiques dans lesquelles une restriction du droit d'information et d'accès est possible. En tout état de cause, la restriction de ces droits doit être déterminée par la loi, respecter l'essence des libertés et droits fondamentaux, ainsi que constituer une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique. L'article 15 de la directive (UE) 2016/680 précise explicitement que le droit d'accès peut être limité dès lors et aussi longtemps qu'une telle limitation partielle ou complète constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique, en tenant dûment compte des droits fondamentaux et des intérêts légitimes de la personne physique concernée.

Pour ces raisons, le CEPD recommande vivement que l'article 15 de la proposition soit reformulé de façon à s'aligner sur l'article 23 du règlement (UE) 2016/679 et l'article 15 de la directive (UE) 2016/680.

Bruxelles, le 10 septembre 2018

Giovanni BUTTARELLI

⁶ Voir l'avis du CEPD sur les garanties et dérogations prévues à l'article 89 du RGPD dans le cadre d'une proposition de règlement concernant les statistiques intégrées sur les exploitations agricoles, https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-11-20_opinion_farm_statistics_fr.pdf