



EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR

The EU's independent data
protection authority

4 juillet 2023

Avis 30/2023

sur la proposition de règlement
modifiant la décision 2009/917/JAI du
Conseil en ce qui concerne sa mise en
conformité avec les règles relatives
à la protection des données

Le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) est une institution indépendante de l'Union européenne chargée, en vertu de l'article 52, paragraphe 2, du règlement (UE) 2018/1725, «[e]n ce qui concerne le traitement de données à caractère personnel, [...] de veiller à ce que les libertés et droits fondamentaux des personnes physiques, notamment le droit à la protection des données, soient respectés par les institutions et organes de l'Union» et, en vertu de l'article 52, paragraphe 3, «de conseiller les institutions et organes de l'Union et les personnes concernées pour toutes les questions concernant le traitement des données à caractère personnel».

Wojciech Rafał Wiewórowski a été nommé Contrôleur le 5 décembre 2019 pour un mandat de cinq ans.

*Conformément à l'**article 42, paragraphe 1**, du règlement (UE) 2018/1725, «[à] la suite de l'adoption de propositions d'acte législatif, de recommandations ou de propositions au Conseil en vertu de l'article 218 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou lors de l'élaboration d'actes délégués ou d'actes d'exécution, la Commission consulte le [CEPD] en cas d'incidence sur la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel».*

Le présent avis porte sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision 2009/917/JAI du Conseil en ce qui concerne sa mise en conformité avec les règles de l'Union relatives à la protection des données à caractère personnel¹. Le présent avis n'exclut pas que le CEPD formule ultérieurement des observations ou des recommandations complémentaires, en particulier si d'autres difficultés se posent ou si de nouvelles informations apparaissent. En outre, le présent avis est fourni sans préjudice de toute mesure future qui pourrait être prise par le CEPD dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont attribués par le règlement (UE) 2018/1725. Le présent avis se limite aux dispositions de la proposition pertinentes en matière de protection des données.

¹ COM(2023) 244 final.

Résumé

Le 11 mai 2023, la Commission européenne a publié la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision 2009/917/JAI du Conseil en ce qui concerne sa mise en conformité avec les règles de l'Union relatives à la protection des données à caractère personnel. La décision 2009/917/JAI du Conseil est l'acte juridique établissant le système d'information des douanes (SID) dans l'ancien troisième pilier de l'UE. Outre cet acte juridique, le règlement (CE) n° 515/97 du Conseil a établi le SID de l'ancien premier pilier. La proposition n'a pas d'effet sur ce dernier acte juridique.

La proposition vise à mettre en conformité les règles relatives à la protection des données énoncées dans la décision 2009/917/JAI du Conseil avec les principes et les règles énoncés dans la directive (UE) 2016/680 (la «directive en matière de protection des données»), afin de mettre en place un cadre solide et cohérent en matière de protection des données à caractère personnel dans l'Union.

Dans le présent avis, le CEPD se concentre sur la question de permettre à des organisations internationales ou régionales d'accéder au SID, sur la nécessité d'établir de davantage de clarté en ce qui concerne le droit applicable et le contrôle, et sur la possibilité de mettre en place un contrôle plus coordonné à l'égard du SID.

Tandis que le CEPD se félicite de l'introduction de certaines garanties supplémentaires quant à l'accès par des organisations internationales ou régionales, il recommande également d'établir d'autres conditions matérielles qui iraient au-delà des dispositions relatives aux transferts internationaux. Le CEPD recommande en outre de clarifier le rôle du CEPD dans la surveillance du SID, ainsi que les règles applicables en matière de protection des données. Enfin, le CEPD invite les colégislateurs de l'UE à examiner comment articuler au sein d'un seul organe la coordination de la surveillance pour les deux SID différents régis par la décision 2009/917/JAI du Conseil et le règlement (CE) n° 515/97 du Conseil.

Table des matières

1. Introduction	4
2. Remarques d'ordre général	5
3. Accès au SID par des organisations internationales ou régionales.....	6
4. Rôle du Contrôleur européen de la protection des données.....	7
5. Droit applicable en matière de protection des données..	8
6. Coordination de la surveillance indivise pour le SID dans son ensemble	8
7. Conclusions	9

LE CONTRÔLEUR EUROPÉEN DE LA PROTECTION DES DONNÉES,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu le règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données (ci-après le «RPDUE»)², et notamment son article 42, paragraphe 1,

A ADOPTÉ LE PRÉSENT AVIS:

1. Introduction

1. Le 11 mai 2023, la Commission européenne a publié la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision 2009/917/JAI du Conseil en ce qui concerne sa mise en conformité avec les règles de l'Union relatives à la protection des données à caractère personnel³ (la «proposition»). La décision 2009/917/JAI du Conseil est l'acte juridique établissant le système d'information des douanes (SID) dans l'ancien troisième pilier de l'UE. Outre cet acte juridique, le règlement (CE) n° 515/97 du Conseil⁴ a établi le SID de l'ancien premier pilier. La proposition n'a pas d'effet sur ce dernier acte juridique.
2. La proposition vise à mettre en conformité les règles relatives à la protection des données énoncées dans la décision 2009/917/JAI du Conseil avec les principes et les règles énoncés dans la directive (UE) 2016/680⁵ (la «directive en matière de protection des données»), afin de mettre en place un cadre solide et cohérent en matière de protection des données à caractère personnel dans l'Union⁶.
3. Une proposition législative à cet effet a déjà été envisagée dans la communication de la Commission du 24 juin 2020 intitulée «Marche à suivre en ce qui concerne la mise en conformité de l'acquis de l'ancien troisième pilier avec les règles en matière de protection des données»⁷. Cette communication disposait que l'actuelle décision 2009/917/JAI du Conseil sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes [ancien troisième pilier

² JO L 295 du 21.11.2018, p. 39.

³ COM(2023) 244 final.

⁴ Règlement (CE) n° 515/97 du Conseil du 13 mars 1997 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 (JO L 82 du 22.3.1997, p. 1), tel que modifié.

⁵ 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).

⁶ COM(2023) 244 final, p. 1.

⁷ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulée «Marche à suivre en ce qui concerne la mise en conformité de l'acquis de l'ancien troisième pilier avec les règles en matière de protection des données», COM/2020/262 final.

du SID] et neuf autres actes juridiques devraient être mis en conformité avec la directive en matière de protection des données. Conformément à l'article 62, paragraphe 6, de la directive en matière de protection des données, la Commission est tenue de réexaminer des actes juridiques adoptés par l'Union qui réglementent le traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes aux fins énoncées à l'article 1^{er}, paragraphe 1, de la directive en matière de protection des données afin d'apprécier la nécessité de les mettre en conformité avec ladite directive et de formuler, le cas échéant, les propositions nécessaires en vue de modifier ces actes pour assurer une approche cohérente de la protection des données à caractère personnel dans le cadre de ladite directive.

4. Le présent avis du CEPD est émis en réponse à une demande de consultation présentée par la Commission européenne le 11 mai 2023, conformément à l'article 42, paragraphe 1, du RPDUE. Le CEPD se félicite de la référence faite à cette consultation au considérant 8 de la proposition. À cet égard, le CEPD note également avec satisfaction qu'il a déjà été préalablement consulté de manière informelle, conformément au considérant 60 du RPDUE.

2. Remarques d'ordre général

5. Le CEPD se félicite de la mise en conformité de la décision du Conseil avec la directive en matière de protection des données proposée par la Commission, notamment en ce qui concerne la précision des finalités, la limitation à certaines catégories de personnes concernées et de données à caractère personnel, et les conditions applicables au traitement ultérieur.
6. Le CEPD se félicite en outre de la décision de remplacer le terme «infractions graves» par le terme «infractions pénales» dans l'ensemble du texte, y compris à l'article 15, paragraphe 3, et à l'article 22, ainsi que des précisions supplémentaires apportées au considérant 3 de la proposition. Le CEPD considère que ceci revêt une importance particulière et se félicite du fait que la Commission rappelle que l'objectif du SID devrait rester limité à l'aide à la prévention, à la recherche, à la détection et aux poursuites des infractions pénales prévues par les lois nationales pour lesquelles les administrations douanières nationales sont compétentes. En conclusion, la Commission fait allusion au fait que, par conséquent, toutes les infractions pénales ne devraient pas être réputées concernées, mais seulement celles qui sont particulièrement pertinentes dans le contexte des douanes (par exemple, le trafic illicite de drogues, le trafic illicite d'armes et le blanchiment d'argent). Dans le même ordre d'idées, il est également utile de rappeler dans ce considérant que l'introduction du terme «infractions pénales» e devrait pas avoir d'incidence sur les exigences spécifiques fixées dans la décision 2009/917/JA du Conseil en ce qui concerne l'établissement et la transmission d'une liste des infractions pénales prévues par les lois nationales.
7. Dans le présent avis, le CEPD se concentre sur la question de permettre à des organisations internationales ou régionales d'accéder au SID, sur la nécessité d'établir davantage de clarté en ce qui concerne le droit applicable et le contrôle, et sur la possibilité de mettre en place un contrôle plus coordonné à l'égard du SID.

3. Accès au SID par des organisations internationales ou régionales

8. Le CEPD note que l'article 1^{er}, point 6, de la proposition introduirait des modifications à l'article 7, paragraphe 3, de la décision du Conseil en ce qui concerne l'accès des organisations internationales ou régionales au système d'information des douanes. Alors que la disposition exige actuellement que le Conseil tienne compte de tout arrangement bilatéral existant ainsi que de tout avis quant à l'adéquation des mesures de protection des données émanant de l'autorité de contrôle commune, la proposition subordonnerait l'accès au respect des conditions applicables aux transferts internationaux de données en vertu de la directive en matière de protection des données. En outre, et conformément au nouveau modèle de contrôle coordonné, l'avis de l'autorité de contrôle commune serait remplacé par la consultation du comité européen de la protection des données.
9. Alors que le CEPD se félicite des précisions selon lesquelles l'accès au SID par les organisations internationales ou régionales devrait être «exceptionnel», il estime que la proposition devrait également préciser les critères de fond sur la base desquels un tel accès exceptionnel serait accordé.
10. Le CEPD rappelle que le fait de permettre aux organisations internationales d'accéder aux systèmes d'information à grande échelle de l'Union devrait rester une exception. En fait, la plupart des actes juridiques établissant des systèmes d'information à grande échelle de l'Union dans le domaine de la justice et des affaires intérieures prévoient effectivement une interdiction de transférer les données stockées dans ces systèmes à des pays tiers ou à des organisations internationales, à quelques exceptions clairement définies⁸.
11. Par conséquent, le CEPD recommande de renforcer davantage l'article 7, paragraphe 3, de la décision du Conseil en veillant à ce que l'accès au SID par les organisations internationales ou régionales ne soit possible que dans certaines conditions matérielles, en définissant notamment les types de coopération qui pourraient justifier un tel accès, les types d'organisations internationales ou régionales, les finalités spécifiques qui pourraient justifier l'octroi de l'accès, les types de données à caractère personnel susceptibles de faire l'objet d'un droit d'accès, ainsi que les garanties techniques et organisationnelles applicables dans ce contexte.

⁸ Voir, par exemple, l'article 65 du règlement (UE) 2018/1862 (SIS – système d'information Schengen), l'article 31 du règlement (CE) n° 767/2008 (VIS – système d'information sur les visas), l'article 41 du règlement (UE) 2017/2226 (EES – système d'entrée/de sortie), l'article 65 du règlement (UE) 2018/1240 (ETIAS - système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages) et autres.

4. Rôle du Contrôleur européen de la protection des données

12. Le CEPD se félicite que le modèle de contrôle conjoint du SID par une autorité de contrôle commune, conformément au SID relevant de l'ancien premier pilier⁹, soit abandonné, et que le CEPD assure le suivi des activités de traitement à l'échelle de l'Union. La compétence générale du CEPD en matière de contrôle du SID découle de l'article 52, paragraphe 3, du RPDUE¹⁰ en l'absence de dispositions particulières. Le nouvel article 26 de la décision du Conseil, tel que modifié par la proposition, ne porterait que sur le contrôle coordonné nécessaire, sans préciser le rôle du CEPD¹¹.
13. Toutefois, en principe, les colégislateurs ne se sont pas fondés, jusqu'à présent, uniquement sur l'article 52, paragraphe 3, du RPDUE pour mettre en place un contrôle coordonné dans le cadre du comité européen de la protection des données, mais ont explicitement précisé que le CEPD est chargé de contrôler le traitement des données à caractère personnel par l'institution ou l'agence de l'Union concernée et de veiller à ce qu'il soit effectué conformément à l'acte juridique correspondant, par exemple conformément à l'article 70 du règlement (UE) 2018/1862¹², à l'article 43 du règlement (UE) 2016/794¹³, à l'article 42 du règlement (CE) n° 767/2008¹⁴, à l'article 56 du règlement (UE) 2017/2226¹⁵ et à l'article 67 du

⁹ Voir l'article 37 du règlement (CE) n° 515/97 du Conseil du 13 mars 1997 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 (JO L 82 du 22.3.1997, p. 1), tel que modifié.

¹⁰ En vertu de l'article 52, paragraphe 3, du RPDUE, le Contrôleur européen de la protection des données est chargé de contrôler et d'assurer l'application des dispositions du présent règlement et de tout autre acte de l'Union concernant la protection des libertés et droits fondamentaux des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel effectués par une institution ou un organe de l'Union, ainsi que de conseiller les institutions et organes de l'Union et les personnes concernées pour toutes les questions concernant le traitement des données à caractère personnel. Étant donné que la Commission sera responsable du traitement de toutes les données dans le SID, elle aura une double compétence, en collaboration avec les autorités de contrôle des États membres, pour surveiller ce traitement.

¹¹ En revanche, le règlement (CE) n° 515/97 du Conseil, qui a établi le SID dans l'ancien premier pilier de l'Union, prévoit à l'article 37, paragraphe 3 *bis*, que le Contrôleur européen de la protection des données contrôle la conformité du SID avec le RPDUE (et prévoit, au paragraphe 4 du même article, une coordination entre le CEPD et les autorités de contrôle des États membres).

¹² Règlement (UE) 2018/1862 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale, modifiant et abrogeant la décision 2007/533/JAI du Conseil, et abrogeant le règlement (CE) n° 1986/2006 du Parlement européen et du Conseil et la décision 2010/261/UE de la Commission (JO L 312 du 7.12.2018, p. 56).

¹³ Règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI (JO L 135 du 24.5.2016, p. 53), tel que modifié par le règlement (UE) 2022/991 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2022 modifiant le règlement (UE) 2016/794 en ce qui concerne la coopération d'Europol avec les parties privées, le traitement de données à caractère personnel par Europol à l'appui d'enquêtes pénales et le rôle d'Europol en matière de recherche et d'innovation (JO L 169 du 27.6.2022, p. 1).

¹⁴ Règlement (CE) n° 767/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour (règlement VIS) (JO L 218 du 13.8.2008, p. 60), tel que modifié par l'article 1^{er}, paragraphe 42, du règlement (UE) 2021/1134 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (CE) n° 810/2009, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1860, (UE) 2018/1861, (UE) 2019/817 et (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les décisions 2004/512/CE et 2008/633/JAI du Conseil, aux fins de réformer le système d'information sur les visas (JO L 248 du 13.7.2021, p. 11).

¹⁵ Règlement (UE) 2017/2226 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2017 portant création d'un système d'entrée/de sortie (EES) pour enregistrer les données relatives aux entrées, aux sorties et aux refus d'entrée concernant les ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures des États membres et portant détermination des conditions d'accès à l'EES à des fins répressives, et modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et les règlements (CE) n° 767/2008 et (UE) n° 1077/2011 (JO L 327 du 9.12.2017, p. 20).

règlement (UE) 2018/1240¹⁶. Par souci de clarté et afin de garantir la sécurité juridique, le CEPD recommande de maintenir cette pratique et de clarifier le rôle du CEPD dans la proposition, en utilisant les dispositions citées comme plan directeur.

5. Droit applicable en matière de protection des données

14. Dans le même ordre d'idées, le CEPD prend note de l'article 1^{er}, point 11, qui prévoirait une modification de l'article 20 selon laquelle la directive (UE) 2016/680 s'applique aux fins du traitement des données à caractère personnel effectué en vertu de ladite décision. Toutefois, la directive en matière de protection des données ne peut s'appliquer directement aux activités de la Commission en tant que sous-traitant du traitement du SID. Bien qu'il soit possible que les États membres, en tant que contrôleurs, concluent des accords avec la Commission en tant que sous-traitant sur la base des lois nationales mettant en œuvre la directive en matière de protection des données, les activités de traitement de la Commission, y compris le SID en tant que tel, relèveraient toujours du RPDUE (tandis que les opérations de traitement effectuées dans le SID par les autorités compétentes des États membres relèvent des lois nationales mettant en œuvre la directive en matière de protection des données).
15. Par conséquent, le CEPD recommande de modifier l'article 1^{er}, point 11, de la proposition afin de faire également référence au RPDUE en plus de la directive en matière de protection des données, le cas échéant. Étant donné que les deux actes juridiques s'appliqueraient de lege, l'article 1^{er}, point 11, pourrait également prévoir la suppression de l'article 20 et, au lieu d'une disposition dans le dispositif, un considérant pourrait confirmer l'applicabilité des règles pertinentes en matière de protection des données.

6. Coordination de la surveillance indivise pour le SID dans son ensemble

16. La dissolution de l'autorité de contrôle commune et le contrôle à l'échelle de l'Union confié au CEPD entraîneraient la nécessité de coordonner la surveillance au niveau des États membres avec le CEPD. La proposition prévoit que le modèle de contrôle coordonné prévu à l'article 62 du RPDUE devrait s'appliquer au SID relevant de l'ancien troisième pilier. Cela signifie que le cadre du comité européen de la protection des données serait utilisé pour assurer la coordination entre les autorités de contrôle des États membres et avec le CEPD, plutôt que pour mettre en place un groupe de coordination spécifique. Le CEPD se félicite du choix de ce modèle horizontal de contrôle qui s'applique à un nombre sans cesse croissant de systèmes électroniques importants. Dans le secteur des douanes, les systèmes

¹⁶ Règlement (UE) 2018/1240 du Parlement européen et du Conseil du 12 septembre 2018 portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) et modifiant les règlements (UE) n° 1077/2011, (UE) n° 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 et (UE) 2017/2226 (JO L 236 du 19.9.2018, p. 1).

électroniques mis en place dans le cadre du code des douanes de l'Union¹⁷ suivent déjà ce modèle de contrôle coordonné¹⁸.

17. Toutefois, il convient de noter que le remplacement du modèle de contrôle conjoint par un contrôle coordonné offre la possibilité de consolider la coordination de la surveillance pour les deux différents SID conformément à la décision 2009/917/JAI du Conseil et au règlement (CE) n° 515/97 du Conseil. Le règlement (CE) n° 515/97 du Conseil prévoit déjà un contrôle coordonné, mais suit le modèle de contrôle coordonné spécifique aux systèmes. Un organe spécifique, le groupe de coordination de la supervision du SID, a été créé à cet effet. Le CEPD regrette qu'à ce stade, il n'y ait toujours aucune perspective visant à transférer la coordination de la surveillance pour le SID relevant de l'ancien premier pilier dans le cadre de l'article 62 du RPDUE. Par conséquent, deux formats parallèles coexistent, dans lesquels les questions relatives à la protection des données du SID sont examinées et coordonnées entre les autorités de contrôle.
18. Le CEPD invite donc les colégislateurs à examiner si l'article 37 du règlement (CE) n° 515/97 du Conseil ne pourrait pas être mis en conformité avec le modèle horizontal de surveillance coordonnée, à l'occasion de la présente proposition.

7. Conclusions

19. À la lumière des considérations qui précèdent, le CEPD émet les recommandations suivantes:
 - (1) préciser les conditions matérielles, outre les dispositions relatives aux transferts internationaux, qui doivent être remplies pour que le Conseil puisse permettre, dans des circonstances exceptionnelles, à une organisation internationale ou régionale d'accéder directement aux données provenant du SID,
 - (2) clarifier le rôle du CEPD en matière de surveillance du SID,
 - (3) modifier l'article 1^{er}, point 11, de la proposition afin d'ajouter une référence au RPDUE, le cas échéant, ou de supprimer l'article 20 de la décision 2009/917/JAI du Conseil et de rappeler le droit applicable dans un considérant, et
 - (4) examiner comment articuler au sein d'un seul organe la coordination de la surveillance pour les deux SID différents régis par la décision 2009/917/JAI du Conseil et le règlement (CE) n° 515/97 du Conseil.

¹⁷ Règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union (refonte) (JO L 269 du 10.10.2013, p. 1).

¹⁸ Article 107, paragraphe 2, du règlement d'exécution (UE) 2023/1070 de la Commission du 1^{er} juin 2023 établissant des dispositions techniques aux fins de la conception, du fonctionnement et de l'exploitation des systèmes électroniques pour l'échange et le stockage d'informations, conformément au règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil (JO L 143 du 2.6.2023, p. 65).

Bruxelles, le 4 juillet 2023

(signature électronique)

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI

p.o. Leonardo CERVERA NAVAS
Directeur du secrétariat du CEPD