



EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR

The EU's independent data
protection authority

11 juillet 2023

Avis 31/2023

sur la proposition de règlement
établissant le code des douanes de
l'Union ainsi que l'Autorité douanière
de l'Union européenne

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 Wiewiorowski 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 établissant le code des douanes de l'Union ainsi que l'Autorité douanière de l'Union européenne, et abrogeant le règlement (UE) n° 952/2013¹. Le présent avis n'exclut pas que le CEPD formule à l'avenir des observations ou des recommandations supplémentaires, notamment si d'autres problèmes sont identifiés ou si de nouvelles informations sont disponibles. En outre, le présent avis est sans préjudice de toute mesure future qui pourrait être prise par le CEPD dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par le règlement (UE) 2018/1725. Le présent avis se limite aux dispositions de la proposition pertinentes sous l'angle de la protection des données.

¹ COM(2023) 258 final.

Résumé

Le 17 mai 2023, la Commission européenne a publié la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le code des douanes de l'Union ainsi que l'Autorité douanière de l'Union européenne, et abrogeant le règlement (UE) n° 952/2013.

La proposition vise à réviser l'actuel code des douanes de l'Union afin de renforcer la capacité des douanes à superviser et à contrôler les marchandises qui entrent et sortent de l'union douanière. Elle doit également simplifier la réglementation douanière en réduisant les formalités et les coûts de mise en conformité pour les entreprises et les administrations. Une nouvelle Autorité douanière de l'UE est créée, ainsi qu'un environnement en ligne unique, la plateforme des données douanières de l'UE, qui remplacera au fil du temps l'infrastructure informatique douanière existante dans les États membres de l'UE.

Le CEPD reconnaît le rôle essentiel que la plateforme des données douanières de l'UE sera amenée à jouer dans la nouvelle architecture, en permettant le traitement de grandes quantités de données, y compris de données à caractère personnel, à des fins douanières. Dans ce contexte, le CEPD se félicite de la référence à la législation de l'UE en matière de protection des données dans la proposition, ainsi que de l'inclusion d'exigences relatives au traitement des données à caractère personnel.

Dans le même temps, le CEPD considère que la proposition n'est pas assez précise en ce qui concerne les différentes catégories de personnes concernées dont les données à caractère personnel pourront être traitées dans la plateforme des données douanières de l'UE, les catégories de données à caractère personnel concernées, ainsi que les finalités du traitement. Il convient également de prendre davantage en considération le traitement automatisé des données à caractère personnel dans le cadre de l'analyse des risques, ainsi que la durée de conservation des données à caractère personnel, qui devrait être limitée à ce qui est strictement nécessaire aux fins poursuivies. Enfin, la proposition doit veiller à ce que les rôles et responsabilités de chacune des entités traitant des données à caractère personnel dans le cadre de la plateforme des données douanières de l'UE soient clairement définis.

Table des matières

1. Introduction.....	4
2. Observations générales.....	5
3. Limitation des finalités et accès des utilisateurs.....	6
4. Catégories de personnes concernées et de données à caractère personnel.....	8
5. Gestion des risques en matière douanière	10
6. Durée de conservation	11
7. Rôles et responsabilités	12
8. Conclusions.....	12

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 17 mai 2023, la Commission européenne a publié la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le code des douanes de l'Union ainsi que l'Autorité douanière de l'Union européenne, et abrogeant le règlement (UE) n° 952/2013³ (ci-après la «proposition»).
2. L'objectif de la proposition est d'«apporter un changement radical à l'union douanière»⁴, en créant l'Autorité douanière de l'Union européenne (ci-après l'«Autorité douanière de l'UE»), ainsi que la plateforme des données douanières de l'Union européenne (ci-après la «plateforme des données douanières de l'UE»)⁵. La réforme vise à renforcer la capacité des douanes à superviser et à contrôler les marchandises qui entrent et sortent de l'union douanière⁶.
3. Cette réforme fait suite au plan d'action pour l'union douanière⁷ de la Commission de 2020 et à l'exercice prospectif engagé par la Commission avec les parties prenantes, le monde universitaire et les partenaires internationaux sur l'avenir des douanes dans l'UE à l'horizon 2040⁸.
4. Le présent avis du CEPD est émis en réponse à une demande de consultation présentée par la Commission européenne le 17 mai 2023, conformément à l'article 42, paragraphe 1, du RPDUE. Le CEPD se félicite de la référence faite à la présente consultation au considérant 30 de la proposition.

² JO L 295 du 21.11.2018, p. 39.

³ COM(2023) 258 final.

⁴ COM(2023) 257 final, p. 4.

⁵ Article 1, paragraphe 1, de la proposition.

⁶ COM(2023) 258 final, p. 1.

⁷ COM(2020) 581 final.

⁸A. Ghiran, A. Hakami, L. Bontoux et F. Scapolo, *The Future of Customs in the EU 2040*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2020.

2. Observations générales

5. Le CEPD note que la proposition constitue *«la réforme la plus ambitieuse et la plus complète de l'union douanière depuis sa création en 1968⁹»*. La réforme repose sur un nouveau partenariat entre les autorités douanières de l'UE et entre les douanes et les entreprises, avec deux objectifs principaux: réduire les coûts de mise en conformité pour les administrations et les entreprises grâce à des procédures simplifiées et modernisées, et permettre aux douanes de l'UE de mieux protéger les intérêts financiers et non financiers de l'UE et de ses États membres ainsi que le marché unique, sur la base d'une gestion commune des risques et d'une plus grande harmonisation des contrôles à l'échelle de l'UE.
6. La réforme devrait avoir d'importantes conséquences sur la manière dont les données, y compris les données à caractère personnel, sont traitées à des fins douanières. Selon la Commission, *«l'Autorité douanière de l'UE centralisera toute l'expertise en matière douanière pour assurer la gestion des risques au niveau de l'UE, en exploitant, aux fins de l'analyse des risques, la mine de données constamment mises à jour dans la plateforme des données douanières de l'UE¹⁰»*. En outre, l'Autorité douanière de l'UE doit également être *«l'interlocuteur central en matière douanière des autorités non douanières»*, chargée de préserver l'intégrité du marché unique, et doit assurer la coopération opérationnelle et la coordination avec les entités concernées, *«y compris les agences de l'UE telles qu'Europol et Frontex¹¹»*.
7. La plateforme des données douanières de l'UE nécessitera le traitement de grandes quantités de données, pour l'analyse des risques, l'analyse économique et l'analyse des données, y compris par des systèmes d'intelligence artificielle, et favorisera la coopération avec d'autres systèmes électroniques grâce à l'interopérabilité¹².
8. Le traitement des données à caractère personnel par l'Autorité douanière de l'UE et par l'intermédiaire de la plateforme des données douanières de l'UE constitue une ingérence dans les droits fondamentaux à la vie privée et à la protection des données à caractère personnel. Cette ingérence doit être nécessaire et proportionnée¹³. Pour satisfaire à l'exigence de proportionnalité, une réglementation doit prévoir des règles claires et précises régissant la portée et l'application des mesures en cause et imposant des exigences minimales, de telle sorte que les personnes dont les données à caractère personnel sont concernées disposent de garanties suffisantes permettant de protéger efficacement ces données contre les risques d'abus. Elle doit être claire, précise et son application prévisible pour les personnes dont les données à caractère personnel sont concernées¹⁴. Afin de garantir que l'ingérence reste limitée à ce qui est strictement nécessaire, la proposition devrait indiquer clairement quelles catégories de données à

⁹ COM(2023) 257 final, p. 4.

¹⁰ COM(2023) 257 final, p. 11.

¹¹ Ibidem.

¹² Article 29, paragraphe 1, de la proposition.

¹³ Voir Lignes directrices du CEPD portant sur l'évaluation de la proportionnalité des mesures limitant les droits fondamentaux à la vie privée et à la protection des données à caractère personnel, 19 décembre 2019.

¹⁴ Voir également le considérant 41 du RGPD et le considérant 23 du RPDUE. Ces dispositions complètent les exigences des articles 7 et 8 de la Charte, telles qu'interprétées par la CJUE, selon lesquelles toute ingérence doit être prévue par une loi claire, précise et prévisible.

caractère personnel peuvent être utilisées par quelle autorité compétente et à quelles fins spécifiques.

9. Le CEPD note avec satisfaction la référence, dans la proposition, à la législation de l'UE en matière de protection des données, ainsi que l'inclusion de dispositions relatives aux finalités, aux catégories et aux durées de conservation des données à caractère personnel traitées dans la plateforme des données douanières de l'UE, aux rôles et responsabilités relatifs au traitement des données à caractère personnel et à la limitation des droits des personnes concernées¹⁵. Dans le même temps, le CEPD estime que le contenu de plusieurs dispositions devrait être davantage développé afin de garantir le respect des droits fondamentaux.
10. Le CEPD note que la mise en œuvre du nouveau code des douanes de l'Union sera déployée par étapes au cours des 10 à 15 prochaines années. Dans l'intervalle, le déploiement informatique de la réforme douanière de 2013 établissant l'actuel règlement relatif au code des douanes de l'Union, en vigueur depuis mai 2016, est toujours en cours et devrait être achevé d'ici la fin de 2025. À cet égard, le CEPD rappelle l'ensemble de ses observations formelles antérieures sur les actes délégués ou les actes d'exécution¹⁶ liés au règlement (UE) n° 952/2013, et en particulier son appel en faveur d'une base juridique plus complète¹⁷, qui restent également pleinement pertinentes pendant la mise en œuvre de la réforme douanière de 2013.

3. Limitation des finalités et accès des utilisateurs

11. Conformément à l'article 5, paragraphe 1, point b), du RGPD et à l'article 4, paragraphe 1, point b), du RPDUE, les données à caractère personnel sont collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne sont pas traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités. Le principe de limitation de la finalité vise à établir les limites dans lesquelles les données à caractère personnel collectées pour une finalité donnée peuvent être traitées et faire l'objet d'une utilisation ultérieure.
12. L'article 31 de la proposition est intitulé «Finalités du traitement des données à caractère personnel et d'autres données dans la plateforme des données douanières de l'UE». Il s'articule autour de 11 catégories différentes d'utilisateurs et définit les finalités

¹⁵ Considérant 29 et articles 29, 31 à 35 et 244 de la proposition.

¹⁶ Observations formelles du CEPD sur une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l'environnement de guichet unique de l'Union européenne pour les douanes et modifiant le règlement (UE) n° 952/2013, publiées le 20 novembre 2020, observations formelles du CEPD sur le projet de règlement d'exécution établissant des dispositions techniques aux fins de la conception, du fonctionnement et de l'exploitation des systèmes électroniques pour l'échange d'informations ainsi que le stockage de ces informations, conformément au code des douanes de l'Union, publiées le 11 décembre 2020, et observations formelles du CEPD sur le projet de règlement d'exécution de la Commission 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, publiées le 20 mars 2023.

¹⁷ Voir notamment les observations formelles du CEPD du 20 mars 2023 sur le projet de règlement d'exécution de la Commission 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, p. 4 (appelant à une base juridique plus complète au niveau de l'acte de base, le règlement (UE) n° 952/2013, pour les systèmes électroniques prévus par le code des douanes de l'Union, avec des finalités, des rôles, des responsabilités, des catégories de données à caractère personnel, des catégories de personnes concernées et une durée de conservation clairement définis).

du traitement des données à caractère personnel en justifiant largement les droits d'accès de chaque catégorie d'utilisateurs à la plateforme des données.

13. Le CEPD considère que toutes les finalités énumérées à l'article 31 de la proposition ne présentent pas le degré de spécificité requis en ce qui concerne les finalités du traitement des données à caractère personnel. En particulier, l'article 31, paragraphe 2, point a), contient une référence générique à toutes les différentes bases juridiques possibles pour les activités des autorités douanières, sans fournir de détails concernant la législation spécifique en question¹⁸.
14. Le CEPD considère que cette définition de la finalité, fondée sur une référence générale à «*la mise en œuvre de la législation douanière ou d'une autre législation*» est trop large. En l'absence de précisions supplémentaires, elle ne permet pas d'indiquer clairement les finalités poursuivies ni de déterminer les catégories de données à caractère personnel qui seraient pertinentes, nécessaires et proportionnées à la finalité poursuivie.
15. Dans le même ordre d'idées, l'article 31, paragraphe 2, point c), de la proposition autoriserait les autorités douanières à traiter des données à caractère personnel dans la plateforme des données douanières de l'UE afin d'exécuter les tâches nécessaires à «*la coopération dans les conditions prévues au titre XIII*». L'article 239, paragraphe 1, de la proposition fait toutefois référence, en des termes très généraux, à la coopération entre les autorités douanières et avec d'autres autorités, sans renvoyer à des dispositions législatives spécifiques qui nécessiteraient le traitement et l'échange de données à caractère personnel entre ces autorités.
16. Le CEPD note que le traitement des données à caractère personnel stockées dans la future plateforme des données douanières de l'UE répondrait à un large éventail de finalités, y compris les activités policières et judiciaires, car l'Agence de l'Union européenne pour la coopération policière (Europol) et le Parquet européen (EPPO) auront accès à la plateforme¹⁹. Compte tenu de la diversité des utilisations possibles de la plateforme des données douanières de l'UE, le CEPD estime que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour veiller à ce que la nouvelle structure ne conduise pas à un affaiblissement des droits et libertés fondamentaux des personnes physiques, et en particulier de leurs droits à la vie privée et à la protection des données.
17. Le CEPD estime que la proposition devrait faire référence aux dispositions spécifiques de la «*législation douanière ou d'une autre législation appliquée par les autorités*

¹⁸ L'article 31, paragraphe 2, point a), de la proposition précise qu'une autorité douanière peut traiter (n'importe quelle) donnée à caractère personnel figurant sur la plateforme des données douanières de l'UE «pour s'acquitter de ses tâches liées à la mise en œuvre de la législation douanière ou d'une autre législation appliquée par les autorités douanières, y compris déterminer la responsabilité de toute personne pour les droits, redevances et taxes qui peuvent être dus dans l'Union et vérifier le respect de cette législation».

¹⁹ L'article 31, paragraphe 4, dispose que le Parquet européen pourrait accéder aux données «stockées ou autrement disponibles» dans la plateforme des données douanières de l'UE exclusivement et dans la mesure nécessaire à l'accomplissement des missions du Parquet européen en vertu de l'article 4 du règlement (UE) 2017/193 du Conseil, «dans la mesure où le comportement faisant l'objet de l'enquête du Parquet européen concerne les douanes et dans les conditions déterminées dans un acte d'exécution adopté en vertu du paragraphe 14 du présent article». De même, Europol pourrait accéder aux données «stockées ou disponibles par ailleurs» exclusivement et dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de ses missions conformément à l'article 4 du règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil «pour autant que ces missions concernent des questions liées aux douanes et dans les conditions déterminées dans un acte d'exécution adopté en vertu du paragraphe 14 du présent article». Dans les deux cas, la référence aux données «disponibles par ailleurs» ne donne pas d'indication claire quant aux catégories de données qui pourraient être traitées par ces autorités. En outre, les références aux comportements concernant les «douanes», d'une part, et aux «questions liées aux douanes», d'autre part, ne délimitent pas précisément la portée des opérations de traitement de données menées par le Parquet européen et Europol dans le cadre de la plateforme des données douanières de l'UE.

douanières» qui justifieraient le traitement et l'échange de données à caractère personnel. En ce qui concerne le droit de l'Union, les dispositions pertinentes pourraient être énumérées dans une annexe à la proposition. Lorsque la législation nationale fournit la base juridique pour le traitement de données à caractère personnel dans la plateforme des données douanières, les États membres devraient être tenus, en vertu de la proposition, de notifier ces dispositions à la Commission et de les rendre accessibles au public.

18. Le CEPD reconnaît que la proposition vise à atténuer certaines de ces lacunes en prévoyant, à l'article 31, paragraphe 13, que la Commission est habilitée à adopter des actes délégués pour modifier les paragraphes 2 à 4 afin de clarifier et de compléter les objectifs qui y sont énoncés, à la lumière de l'évolution des besoins en matière de mise en œuvre de la législation douanière ou d'autres législations. En outre, l'article 31, paragraphe 14, de la proposition impose à la Commission d'établir, par voie d'actes d'exécution, un certain nombre de garanties afin de veiller à ce que les données à caractère personnel stockées ou disponibles par ailleurs dans la plateforme des données douanières de l'UE soient traitées conformément à la législation de l'UE en matière de protection des données. Le CEPD considère toutefois que les finalités du traitement devraient être clairement établies dans la proposition elle-même. À tout le moins, l'article 31 de la proposition devrait faire référence aux dispositions spécifiques de la législation douanière de l'Union ou d'autres actes législatifs de l'Union qui justifieraient le traitement de données à caractère personnel dans la plateforme des données douanières de l'UE.

4. Catégories de personnes concernées et de données à caractère personnel

19. Les paragraphes 1 et 2 de l'article 32 de la proposition fournissent des indications tant sur les catégories de personnes concernées dont les données à caractère personnel pourraient être traitées que sur les catégories de données à caractère personnel qui seraient traitées. Le paragraphe 3 du même article dispose que des actes délégués peuvent être adoptés pour modifier ou compléter ces catégories «afin de tenir compte de l'évolution des technologies de l'information et à la lumière de l'état d'avancement de la société de l'information».

4.1 Catégories de personnes concernées

20. Dans le même temps, le CEPD rappelle que, conformément au principe de minimisation des données énoncé à l'article 5, paragraphe 1, point c), du RGPD et à l'article 4, paragraphe 1, point c), du RPDUE, la collecte de données à caractère personnel doit être limitée à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles ces données sont traitées. Par conséquent, le CEPD estime que les différentes catégories de personnes concernées et de données à caractère personnel qui sont nécessaires pour atteindre les finalités du traitement telles qu'elles sont énoncées dans la proposition devraient être suffisamment précisées, afin d'éviter des catégories trop larges.
21. Dans ce contexte, le CEPD note que, parmi les catégories de personnes concernées, l'une d'entre elles est définie comme «*les personnes concernées qui participent occasionnellement à des activités couvertes par la législation douanière ou par une autre*

législation appliquée par les autorités douanières»²⁰. Il semble qu'une telle catégorie pourrait potentiellement concerner n'importe quelle personne. Le CEPD souligne qu'il importe de définir clairement les catégories de personnes concernées, en particulier lorsque l'on entend limiter le traitement à certaines catégories de personnes concernées en raison de la nature particulièrement intrusive de la mesure. Par conséquent, le CEPD recommande de préciser explicitement quels individus relèveraient de cette catégorie et s'il convient d'envisager des garanties spécifiques pour les personnes concernées qui ne participent qu'«occasionnellement» à des activités couvertes par la législation appliquée par les autorités douanières.

22. De même, une autre catégorie de personnes concernées est définie comme «*les personnes concernées dont les données à caractère personnel sont contenues dans les données collectées à des fins de gestion des risques conformément à l'article 50, paragraphe 3, point a)*»²¹. Toutefois, l'article 50, paragraphe 3, point a), fait simplement référence à la collecte, au traitement, à l'échange et à l'analyse de «*données pertinentes disponibles dans la plateforme des données douanières de l'UE et provenant d'autres sources, y compris des données pertinentes provenant d'autorités autres que les autorités douanières*». Il semble que la description des catégories de personnes concernées soit circulaire et qu'elle ne fournisse aucune prévisibilité en ce qui concerne les personnes concernées. Là encore, le CEPD estime qu'il est nécessaire de préciser davantage quelles personnes sont susceptibles d'être concernées par le traitement.

4.2 Catégories de données à caractère personnel

23. En ce qui concerne les catégories de données à caractère personnel qui pourraient être traitées dans la plateforme des données douanières de l'UE, le CEPD estime que deux des trois catégories ne sont pas suffisamment précisées dans la proposition.
24. L'article 31, paragraphe 2, fait référence aux «*données à caractère personnel figurant dans le modèle des données douanières de l'UE visé à l'article 36*» de la proposition. Conformément à l'article 36, la détermination des données nécessaires à la réalisation des finalités visées à l'article 31, paragraphes 1 à 4, devrait être effectuée au moyen d'actes délégués adoptés par la Commission. Le CEPD considère que les différentes catégories de données à caractère personnel nécessaires pour réaliser les finalités du traitement, telles qu'énoncées dans la proposition, devraient être définies dans la proposition elle-même, et non reléguées au rang de dispositions d'exécution. Le CEPD comprend qu'il n'est peut-être pas possible, compte tenu du nombre de finalités et de l'évolution des systèmes informatiques traitant des données, de donner tous les détails relatifs à chaque catégorie de données dans la proposition elle-même. Le CEPD estime toutefois que seuls les champs de données plus détaillés (sous-catégories de données) relevant des catégories de données déjà définies devraient être précisés par l'adoption d'actes délégués.
25. C'est également le cas des données à caractère personnel incluses dans les données collectées à des fins de gestion des risques conformément à l'article 50, paragraphe 3, point a), qui fait référence à la collecte, au traitement, à l'échange et à l'analyse de «*données pertinentes disponibles dans la plateforme des données douanières de l'UE et auprès d'autres sources, y compris des données provenant d'autorités autres que les*

²⁰ Article 32, paragraphe 1, point b), de la proposition.

²¹ Article 32, paragraphe 1, point d), de la proposition.

autorités douanières». Le choix de formulations ouvertes, telles que les «données pertinentes disponibles», «autres sources» ou «autres autorités», ne permet pas de définir suffisamment clairement les catégories de données à mettre à disposition en vertu de la proposition et ne fournit pas non plus d'indication claire quant à leur source. Par conséquent, la proposition ne fournit pas aux personnes dont les données à caractère personnel sont concernées des garanties suffisantes que les données seront effectivement protégées contre le risque d'abus.

26. Dans ce contexte, le CEPD estime que la proposition devrait préciser davantage ces deux catégories de données à caractère personnel, afin de fournir une vue d'ensemble complète des catégories de données à caractère personnel concernées. En outre, la proposition devrait préciser clairement la ou les finalités pour lesquelles chaque catégorie de données à caractère personnel peut être traitée.

5. Gestion des risques en matière douanière

27. Conformément à l'article 29 de la proposition, la plateforme des données douanières de l'UE devrait, entre autres tâches, *«permettre l'analyse des risques, l'analyse économique et l'analyse des données, y compris par l'utilisation de systèmes d'intelligence artificielle, conformément à (la future législation sur l'intelligence artificielle)»*.
28. L'article 50 de la proposition prévoit en outre que les «opérateurs économiques²²», à savoir les personnes qui, dans le cadre de leur activité professionnelle, participent à des activités soumises à la législation douanière, peuvent être sélectionnés sur la base d'une analyse de risque automatisée et soumis à des contrôles douaniers. Ces opérateurs économiques peuvent être des personnes physiques.
29. Selon la jurisprudence de la CJUE, les critères de risque à utiliser pour sélectionner des personnes au moyen d'un traitement automatisé, lorsqu'ils donnent lieu à des décisions individuelles, doivent: (1) se fonder sur des circonstances fiables et directement liées à des facteurs objectifs; (2) ne pas comporter de risque (direct ou indirect) de discrimination (comme la race, l'origine ethnique, la religion, l'orientation politique, l'orientation sexuelle); et (3) ne pas être excessivement larges²³. Ces critères devraient s'appliquer dans le cadre des contrôles douaniers.
30. Comme indiqué ci-dessus, le CEPD considère que la proposition n'est pas suffisamment claire et précise en ce qui concerne les catégories de données à caractère personnel et leur source. Une spécification claire des catégories de données à caractère personnel et des bases de données avec lesquelles ces données à caractère personnel peuvent être combinées (ou comparées) est nécessaire afin d'établir que le traitement des données à

²² Article 5, paragraphe 6, de la proposition.

²³ Voir l'avis 1/15 de la Cour (grande chambre), PNR Canada, 26 juillet 2017, ECLI:EU:C:2017:592, 172. «[...] l'étendue de l'ingérence que comportent les analyses automatisées des données PNR dans les droits consacrés aux articles 7 et 8 de la Charte dépend essentiellement des **modèles et des critères préétablis** ainsi que des bases de données sur lesquels se fonde ce type de traitement de données. Ainsi, [...], **les modèles et les critères préétablis** devraient être, d'une part, **spécifiques et fiables**, permettant d'aboutir, comme l'a relevé l'avocat général au point 256 de ses conclusions, à des résultats **ciblant les individus à l'égard desquels pourrait peser un "soupçon raisonnable"** de participation à des infractions terroristes ou de criminalité transnationale grave et, d'autre part, **non discriminatoires**. [...]»

caractère personnel dans le cadre de la gestion des risques en matière douanière est limité au strict nécessaire.

31. Le CEPD recommande une évaluation minutieuse et une atténuation appropriée des effets négatifs potentiels sur les personnes faisant l'objet d'un contrôle, notamment en tenant compte de toute stigmatisation ou de tout préjudice éventuel à l'égard des personnes concernées.

6. Durée de conservation

32. Le CEPD se félicite de l'introduction, à l'article 33 de la proposition, d'une période de conservation maximale pour le stockage des données à caractère personnel dans la plateforme des données douanières de l'UE. Cette période de dix ans est dûment justifiée dans le considérant 27 *« compte tenu de la possibilité pour les autorités douanières de notifier la dette douanière jusqu'à dix ans après avoir reçu les informations nécessaires concernant un envoi, ainsi que pour garantir que la Commission, l'Autorité douanière de l'UE, l'OLAF, les douanes et les autorités autres que douanières puissent recouper les informations contenues dans la plateforme des données douanières de l'UE avec les informations stockées dans d'autres systèmes et échangées avec ces derniers »*. Le CEPD regrette cependant la possibilité de suspendre la durée de conservation en cas de contrôles a posteriori, d'enquêtes lancées par l'OLAF, le Parquet européen ou les autorités des États membres, de procédures d'infraction engagées par la Commission et de procédures administratives et judiciaires impliquant des données à caractère personnel. Ces suspensions peuvent potentiellement conduire à une extension de la période maximale de conservation au-delà de la période nécessaire et créer une incertitude juridique quant à la durée finale de conservation des données à caractère personnel. Par conséquent, le CEPD recommande d'envisager, avant l'expiration de la période de conservation globale, des réexamens périodiques de la nécessité de continuer à stocker les données à caractère personnel dans la plateforme des données douanières de l'UE, y compris dans le contexte de situations ayant un effet suspensif sur la durée de conservation. En outre, le CEPD recommande de limiter au strict minimum l'utilisation des périodes de suspension pour le calcul des durées de conservation.
33. En outre, les données à caractère personnel peuvent être conservées à des fins répressives, conformément à l'article 33, paragraphe 1, de la proposition. Dans de tels cas, la détermination d'une durée de stockage doit, conformément à la jurisprudence de la CJUE²⁴, être fondée sur des critères objectifs, et une durée de stockage différente devrait être fixée pour les différentes catégories de données stockées sur « en fonction de leur utilité éventuelle aux fins de l'objectif poursuivi ou selon les personnes concernées ». Le CEPD invite les colégislateurs à préciser quelles catégories de données à caractère personnel devraient être conservées dans le cadre d'enquêtes pénales lancées par le Parquet européen ou par les autorités des États membres.

²⁴ Arrêt de la Cour de justice du 8 avril 2014, Joined Cases Digital Rights Ireland, C-293/12, ECLI:EU:C:2014:238, points 63 et 64.

7. Rôles et responsabilités

34. Le CEPD se félicite de l'article 34 de la proposition, qui est consacré aux «rôles et responsabilités dans le traitement des données à caractère personnel dans la plateforme des données douanières de l'UE». Le CEPD note toutefois que l'article 34 ne définit pas explicitement les rôles des acteurs concernés pour chacune des finalités énumérées à l'article 31 de la proposition. En particulier, l'autorité devant être le responsable du traitement des données à caractère personnel visé à l'article 31, paragraphe 1, de la proposition n'est pas clairement déterminée. De même, la désignation des responsables du traitement des données à caractère personnel visés à l'article 31, paragraphe 3, point b), et à l'article 31, paragraphe 4, points b) et h), et paragraphes 7, 8, 9 et 10, fait défaut. Le CEPD estime que, pour chaque finalité du traitement établie par la proposition, au moins un ou plusieurs responsables (conjoint) du traitement devraient être identifiés²⁵. Dans les cas où l'autorité douanière est désignée comme seul responsable du traitement²⁶, il convient de préciser si la Commission agit ou non en tant que sous-traitant. Dans l'affirmative, il convient d'envisager une disposition d'habilitation relative à un accord entre responsables du traitement et sous-traitants (à l'instar de ce qui est prévu en ce qui concerne l'accord pour les responsables conjoints du traitement figurant à l'article 34, paragraphe 6, de la proposition).
35. En outre, l'article 29, paragraphe 3, prévoit la mise en place, par la Commission, d'un «cadre relatif à la qualité des données». Tout en se félicitant de cette initiative visant à soutenir le principe d'exactitude énoncé dans la législation de l'UE sur la protection des données, le CEPD recommande de déterminer les autorités responsables de sa mise en œuvre.

8. Conclusions

36. Eu égard aux considérations qui précèdent, le CEPD formule les recommandations suivantes:
- (1) préciser davantage les finalités pour lesquelles les données à caractère personnel disponibles dans la plateforme des données douanières de l'UE doivent être traitées;
 - (2) faire référence aux dispositions spécifiques de la législation douanière de l'Union ou d'autres législations de l'Union qui justifient le traitement des données à caractère personnel dans la plateforme des données douanières de l'UE;
 - (3) exiger des États membres qu'ils notifient les dispositions de la législation nationale qui justifient le traitement de données à caractère personnel dans le cadre de la plateforme des données douanières de l'UE et qu'ils mettent ces notifications à la disposition du public;

²⁵ Lignes directrices du CEPD sur les notions de responsable du traitement, de sous-traitant et de responsabilité conjointe du traitement dans le cadre du règlement (UE) 2018/1725, et lignes directrices 07/2020 de l'EDPB sur les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD.

²⁶ Voir article 31, paragraphe 2, point a) de la proposition.

- (4) préciser quelles personnes sont considérées comme «occasionnellement» impliquées dans des activités couvertes par une législation appliquée aux autorités douanières au sens de l'article 32, paragraphe 1, point b), de la proposition;
- (5) préciser les personnes concernées dont les données à caractère personnel seront traitées à des fins de gestion des risques au sens de l'article 50, paragraphe 3, point a), de la proposition;
- (6) fournir une vue d'ensemble complète des catégories de données à caractère personnel concernées et de la ou des finalités pour lesquelles chaque catégorie de données à caractère personnel peut être traitée;
- (7) préciser les catégories de données à caractère personnel et les sources avec lesquelles ces données à caractère personnel peuvent être combinées (ou comparées) aux fins de la gestion des risques en matière douanière;
- (8) prévoir des réexamens périodiques de la nécessité de continuer à stocker les données à caractère personnel dans la plateforme des données douanières de l'UE et de limiter au strict minimum l'utilisation des périodes de suspension pour le calcul des durées de conservation;
- (9) définir clairement quelles entités doivent être considérées comme des responsables du traitement et/ou des sous-traitants pour le traitement des données à caractère personnel pour chacune des finalités visées à l'article 31 de la proposition.

Bruxelles, le 11 juillet 2023

(signature électronique)

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI