

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 sur la
commercialisation et l'utilisation de précurseurs d'explosifs**

(2011/C 101/01)

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 ⁽¹⁾,

vu la demande d'avis introduite conformément à l'article 28, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 45/2001 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 ⁽²⁾,

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:

I. INTRODUCTION

1. Le 20 septembre 2010, la Commission européenne a adopté une proposition de règlement sur la commercialisation et l'utilisation de précurseurs d'explosifs ⁽³⁾ (ci-après «la proposition»). Le 11 novembre 2010, la proposition telle qu'adoptée par la Commission a été transmise au CEPD pour consultation conformément à l'article 28, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 45/2001. Le CEPD se réjouit d'avoir été consulté par la Commission et qu'une référence à cette consultation apparaisse dans l'exposé des motifs de la proposition.
2. Les mesures proposées visent essentiellement à réduire le risque d'attentats par des terroristes ou d'autres criminels

utilisant des précurseurs d'explosifs de fabrication artisanale. À cet effet, le règlement limite l'accès du grand public à certains produits chimiques, susceptibles d'être détournés pour servir de précurseurs d'explosifs de fabrication artisanale. En outre, la proposition place les ventes de ces produits chimiques sous un contrôle plus strict impliquant le signalement des transactions suspectes et des vols.

3. Dans le présent avis, le CEPD attire l'attention du législateur sur un certain nombre de questions pertinentes en rapport avec la protection des données et énonce des recommandations en vue d'assurer le respect du droit fondamental à la protection des données à caractère personnel.

**II. ANALYSE DE LA PROPOSITION ET QUESTIONS PERTI-
NENTES EN RAPPORT AVEC LA PROTECTION DES
DONNÉES****1. Mesures proposées par la Commission**

4. La proposition aborde les problèmes de détournement de certains produits chimiques, que le grand public peut se procurer aisément sur le marché en tant que précurseurs d'explosifs de fabrication artisanale. Les articles 4 et 5 de la proposition concernent l'interdiction de vente au grand public, laquelle est combinée à un système de licences et à une exigence d'enregistrement de toutes les transactions couvertes par une licence. L'article 6 impose aux opérateurs économiques l'obligation de signaler les transactions suspectes et les vols. Enfin, l'article 7 traite de la nécessité de protéger les données.

Articles 4 et 5: Interdiction de vente, octroi de licences et enregistrement des transactions

5. La vente à des membres du grand public de certains produits chimiques dépassant des seuils de concentration déterminés est interdite. La vente de ces produits dans des concentrations supérieures ne serait autorisée qu'aux utilisateurs pouvant attester un besoin légitime d'utilisation du produit.

⁽¹⁾ JO L 281 du 23.11.1995, p. 31.

⁽²⁾ JO L 8 du 12.1.2001, p. 1.

⁽³⁾ COM(2010) 473.

6. Le champ d'application de l'interdiction est limité à une liste succincte de substances chimiques et de leurs mélanges (voir l'annexe I à la proposition) et à la vente de ces produits au grand public. Les restrictions ne s'appliquent pas aux utilisateurs professionnels ou aux transactions entre entreprises. En outre, l'accès du grand public aux substances figurant sur la liste succincte n'est limité que si ces dernières dépassent des niveaux de concentration déterminés. Par ailleurs, l'accès à ces substances reste possible sur présentation d'une licence délivrée par une administration publique (attestant l'existence d'une utilisation légitime). Enfin, une exception est prévue pour les agriculteurs qui peuvent acheter sans licence du nitrate d'ammonium pour s'en servir comme engrais, quelle que soit la concentration.
7. Des licences seront également nécessaires lorsqu'un membre du grand public entend importer une substance figurant dans la liste succincte dans le territoire de l'Union européenne.
8. Tout opérateur économique qui met une substance ou un mélange à la disposition d'un membre du grand public titulaire d'une licence est tenu de vérifier la licence et de consigner la transaction.
9. Chaque État membre est tenu de définir les règles de délivrance de la licence. L'autorité compétente de l'État membre concerné refusera de délivrer la licence au demandeur s'il existe de bonnes raisons de douter de la légitimité de l'utilisation prévue. Les licences seront valables dans tous les États membres. La Commission peut élaborer des lignes directrices relatives aux détails techniques des licences afin de faciliter la reconnaissance mutuelle de celles-ci.

Article 6: Signalement des transactions suspectes et des vols

10. La vente d'une gamme plus large de substances chimiques suscitant des inquiétudes (celles énumérées à l'annexe II, ajoutées à celles figurant à l'annexe I, qui sont déjà soumises à l'obligation de licence) est soumise à l'obligation de signalement des transactions suspectes et des vols.
11. La proposition exige que chaque État membre désigne un point de contact national (avec un numéro de téléphone et une adresse électronique clairement identifiés) auquel les transactions suspectes et les vols seront signalés. Les opérateurs économiques sont tenus de signaler toute transaction suspecte et tout vol sans retard, en mentionnant, si possible l'identité du client.
12. La Commission rédigera et actualisera des lignes directrices destinées à aider les opérateurs économiques à reconnaître et à signaler les transactions suspectes. Les lignes directrices incluront une liste régulièrement mise à jour des substances qui ne sont classées ni à l'annexe I ni à l'annexe II, pour lesquelles le signalement volontaire des transactions suspectes et des vols est encouragé.

Article 7: Protection des données

13. Le considérant 11 et l'article 7 requièrent que le traitement des données à caractère personnel dans le cadre du règle-

ment soit toujours effectué conformément à la législation de l'UE en matière de protection des données, en particulier la directive 95/46/CE⁽⁴⁾, et aux lois nationales en matière de protection des données transposant cette directive. La proposition ne contient pas d'autre disposition sur la protection des données.

2. Des dispositions plus spécifiques sont nécessaires pour protéger adéquatement les données à caractère personnel

14. Le signalement des transactions suspectes et des vols et le système de délivrance de licences et d'enregistrement prévu dans le règlement nécessitent le traitement de données à caractère personnel. Tous deux impliquent, à tout le moins dans une certaine mesure, une ingérence dans la vie privée et le droit à la protection des données à caractère personnel et requièrent donc des sauvegardes adéquates.
15. Le CEPD se réjouit que la proposition contienne une disposition distincte (article 7) sur la protection des données. Cela étant, cette disposition unique — et très générale — prévue dans la proposition est insuffisante pour répondre adéquatement aux préoccupations que soulèvent les mesures proposées en matière de protection des données. En outre, les articles pertinents de la proposition (articles 4, 5 et 6) ne décrivent pas non plus de manière suffisamment détaillée les spécificités des opérations prévues de traitement des données.
16. À titre d'illustration concernant la délivrance des licences, le règlement exige que les opérateurs économiques consignent les transactions couvertes par une licence sans toutefois préciser quelles données personnelles doivent être enregistrées, combien de temps elles devraient être conservées, à qui elles peuvent être divulguées et dans quelles conditions. Le règlement ne précise pas davantage quelles données seront collectées lors du traitement des demandes de licence.
17. Quant à l'obligation de signaler les transactions suspectes et les vols, la proposition impose une obligation de signalement sans toutefois préciser ce qu'est une transaction suspecte, quelles données personnelles devraient être notifiées, combien de temps les informations notifiées devraient être conservées, à qui elles peuvent être divulguées et dans quelles conditions. La proposition ne fournit pas davantage de détails sur les «points de contact nationaux» à désigner ou sur les bases de données que ces points de contact pourraient créer pour l'État membre dont ils dépendent, ou sur toute éventuelle base de données qui pourrait être créée au niveau de l'UE.
18. Du point de vue de la protection des données, la collecte de données relatives à des transactions suspectes est le point le plus sensible de la proposition. Les dispositions pertinentes devraient être clarifiées afin d'assurer que le traitement des données reste proportionné et que tout abus soit évité. Pour y parvenir, les conditions du traitement de données devraient être clairement précisées et des sauvegardes adéquates devraient être appliquées.

⁽⁴⁾ Citée à la note en bas de page 1.

19. Il est important que les données ne soient pas utilisées à d'autres fins que la lutte contre le terrorisme (et d'autres crimes impliquant le détournement de produits chimiques aux fins de la fabrication artisanale d'explosifs). Les données ne devraient pas non plus être conservées longtemps, en particulier si le nombre de destinataires potentiels ou réels est important et/ou si les données devaient être utilisées pour l'extraction de données. C'est d'autant plus important dans les cas où il peut être démontré que la suspicion initiale n'était pas fondée. Dans ces cas, le maintien de la conservation doit répondre à une justification spécifique. À titre d'illustration, le CEPD cite, dans ce contexte, l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *S. et Marper c. Royaume-Uni* (2008) ⁽⁵⁾, en vertu duquel la conservation à long terme de l'ADN de personnes non inculpées d'une infraction pénale constituait une violation de leur droit à la vie privée, conformément à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

20. Par ces motifs, le CEPD recommande que les articles 5, 6 et 7 de la proposition contiennent des dispositions additionnelles et plus spécifiques afin de répondre adéquatement à ces préoccupations. Certaines recommandations spécifiques sont formulées ci-dessous.

21. En outre, il conviendrait également d'envisager la rédaction de dispositions plus spécifiques et détaillées dans une décision d'application de la Commission, conformément aux articles 10, 11 et 12 de la proposition, afin de résoudre les questions supplémentaires liées à la protection des données au niveau pratique.

22. Enfin, le CEPD recommande également que les lignes directrices de la Commission sur les transactions suspectes et sur les détails techniques des licences contiennent d'autres dispositions spécifiques sur le traitement et la protection des données. Les lignes directrices, comme toute décision d'application éventuelle en matière de protection des données, devraient être adoptées après consultation du CEPD et, lorsque la mise en œuvre au niveau national est concernée, après consultation du groupe de travail «Article 29» sur la protection des données. Le règlement lui-même devrait prévoir clairement cet élément et dresser la liste des principales questions à traiter dans les lignes directrices ou dans la décision d'application.

3. Recommandations concernant la délivrance des licences et l'enregistrement des transactions

3.1. Recommandations concernant l'article 5 de la proposition

Durée maximale de conservation et catégories de données collectées

23. Le CEPD recommande que l'article 5 du règlement précise la durée maximale de conservation (*prima facie*, pas plus de deux ans) et les catégories de données à caractère personnel qui doivent être signalées (sans aller au-delà du nom, du numéro de licence et des articles achetés). Ces recommandations découlent des principes de nécessité et de propor-

tionnalité: la collecte et la conservation de données à caractère personnel doivent être limitées à ce qui est strictement nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées [voir l'article 6, points c) et e), de la directive 95/46/CE]. Si ces spécifications sont laissées à la législation ou à la pratique nationale, cela conduira probablement à des incertitudes inutiles et à une inégalité de traitement de situations similaires dans la pratique.

Interdiction de collecter des «catégories particulières de données»

24. Par ailleurs, l'article 5 du règlement devrait également interdire expressément, dans le cadre de la procédure de délivrance des licences, la collecte et le traitement de «catégories particulières de données» (telles que définies à l'article 8 de la directive 95/46/CE), telles que, notamment, les données à caractère personnel qui révèlent l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques et les convictions religieuses ou philosophiques.

25. Cela devrait contribuer à assurer que les demandeurs ne soient pas traités de manière discriminatoire, par exemple, en raison de leur race, de leur nationalité ou de leur appartenance politique ou religieuse. Dans ce contexte, le CEPD souligne qu'assurer un niveau élevé de protection des données est également un moyen de contribuer à la lutte contre le racisme, la xénophobie et la discrimination, ce qui peut concourir, ensuite, à prévenir la radicalisation et le recrutement par des organisations terroristes.

3.2. Recommandations concernant les lignes directrices ou la décision d'application

Données collectées dans le cadre de la procédure de délivrance des licences

26. Le règlement prévoit que les demandes de licence doivent être rejetées s'il existe de bonnes raisons de douter de la légitimité de l'utilisation prévue. À cet égard, il serait utile que les lignes directrices ou la décision d'application précisent les données qui peuvent être collectées dans le cadre de la demande de licence par les autorités qui délivrent les licences.

Limitation de la finalité

27. Les lignes directrices ou la décision d'application devraient prévoir que les registres ne soient divulgués qu'aux autorités répressives compétentes enquêtant sur des activités terroristes ou tout autre détournement de précurseurs d'explosifs suspecté d'être criminel. Les informations ne devraient pas être utilisées à d'autres fins [voir l'article 6, point b), de la directive 95/46/CE].

Informations des personnes concernées sur l'enregistrement des transactions (et le signalement des transactions suspectes)

28. Le CEPD recommande, en outre, que les lignes directrices ou la décision d'application précisent que l'autorité qui délivre les licences — qui est la mieux placée pour adresser une notification directement aux personnes concernées — devrait informer les titulaires de licence du fait que leurs achats seront enregistrés et pourront être signalés s'ils sont jugés «suspects» (voir les articles 10 et 11 de la directive 95/46/CE).

⁽⁵⁾ *S. et Marper c. Royaume-Uni*, 4 décembre 2008, requêtes n^{os} 30562/04 et 30566/04.

4. Recommandations concernant le signalement des transactions suspectes et des vols

4.1. Recommandations concernant l'article 6 de la proposition

29. Le CEPD recommande que le rôle et la nature des points de contact nationaux soient clarifiés dans la proposition. L'évaluation d'impact, au point 6.33, évoque la possibilité que ces points de contact puissent non seulement être des «autorités répressives», mais aussi des «associations». Les documents législatifs n'apportent aucune information supplémentaire à cet égard. Cela devrait notamment être précisé à l'article 6, paragraphe 2, de la proposition. En principe, les données devraient être conservées par les autorités répressives; si tel n'est pas le cas, les raisons devraient en être très clairement justifiées.
30. Par ailleurs, l'article 6 du règlement devrait préciser les données à caractère personnel qui doivent être enregistrées (sans aller au-delà du nom, du numéro de licence, des articles achetés et des raisons justifiant la suspicion). Ces recommandations découlent des principes de nécessité et de proportionnalité: la collecte des données à caractère personnel devrait être limitée à ce qui est strictement nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées [voir l'article 6, point c), de la directive 95/46/CE]. Dans ce contexte, des considérations similaires à celles formulées au point 23 ci-dessus s'appliquent.
31. L'article 6 du règlement devrait aussi expressément interdire, dans le cadre de la procédure de signalement, la collecte et le traitement de «catégories particulières de données» (telles que définies à l'article 8 de la directive 95/46/CE) telles que, notamment, les données à caractère personnel qui révèlent l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques et les convictions religieuses ou philosophiques (voir aussi les points 24 et 25 ci-dessus).
32. Enfin, l'article 6 devrait définir une durée maximale de conservation, compte tenu des finalités du stockage des données. Le CEPD recommande que — à moins qu'une transaction suspecte ou un vol n'ait abouti à une enquête particulière et que celle-ci soit toujours en cours — toutes les transactions suspectes et les vols signalés soient effacés de la base de données après l'expiration du délai spécifié (*prima facie*, au plus tard deux ans après la date de signalement). Cela devrait contribuer à assurer que dans les cas où la suspicion n'a pas été confirmée (ou a même fait l'objet d'une enquête), des personnes innocentes ne continuent pas à figurer sur une «liste noire» ou ne restent pas «suspectes» pendant un délai excessivement long [voir l'article 6, point e), de la directive 95/46/CE]. En tout état de cause, il convient d'éviter des divergences nationales trop importantes en la matière.
33. Cette limitation est également nécessaire pour assurer le respect du principe de qualité des données (voir l'article 6, point d), de la directive 95/46/CE) ainsi que d'autres principes de droit importants, comme la présomption d'innocence. Cela pourrait non seulement aboutir à un niveau de protection plus adéquat des personnes physiques, mais, parallèlement, cela devrait également permettre aux

autorités répressives de se concentrer plus efficacement sur les affaires les plus graves dans lesquelles, en fin de compte, la suspicion sera probablement confirmée.

4.2. Recommandations concernant les lignes directrices ou la décision d'application

Des critères devraient être définis pour les transactions suspectes

34. La proposition ne définit pas ce qu'est une transaction «suspecte». Or, l'article 6, paragraphe 6, point a), de la proposition prévoit que la Commission «rédige et actualise des lignes directrices» et fournisse des informations concernant «les moyens de reconnaître et de signaler les transactions suspectes».
35. Le CEPD se réjouit que la proposition impose à la Commission de rédiger des lignes directrices. Celles-ci devraient être suffisamment claires et précises et empêcher une interprétation trop large afin de réduire au minimum la transmission de données à caractère personnel aux autorités répressives et d'éviter les pratiques arbitraires ou discriminatoires, par exemple pour des motifs de race, de nationalité ou d'appartenance politique ou religieuse.

Limitation de la finalité, confidentialité, sécurité et accès

36. Les lignes directrices/modalités d'application devraient également prévoir que les informations soient gardées en sécurité et confidentielles et ne soient divulguées qu'aux autorités répressives compétentes enquêtant sur des activités terroristes ou tout autre détournement de précurseurs d'explosifs suspecté d'être criminel. Les informations ne devraient pas être utilisées à d'autres fins, comme une enquête des autorités fiscales ou de l'immigration sur des questions sans rapport.
37. Les lignes directrices ou la décision d'application devraient en outre préciser qui devrait avoir accès aux données reçues (et conservées) par les points de contact nationaux. L'accès ou la divulgation devrait respecter strictement le principe du «besoin d'en connaître». La publication d'une liste des destinataires potentiels devrait également être envisagée.

Droits d'accès des personnes concernées

38. Les lignes directrices ou la décision d'application devraient prévoir des droits d'accès pour les personnes concernées, y compris, le cas échéant, le droit de rectification ou d'effacement de leurs données (voir les articles 12 à 14 de la directive 95/46/CE). L'existence de ce droit — ou toute dérogation éventuelle au titre de l'article 13 — peut avoir des conséquences importantes. Ainsi, selon la règle générale, la personne concernée a également le droit de savoir si sa transaction a été signalée comme suspecte. L'exercice (potentiel) de ce droit pourrait toutefois empêcher le vendeur de précurseurs d'explosifs de communiquer des transactions suspectes de l'acheteur. Par conséquent, toute dérogation devrait être clairement justifiée et précisée, de préférence dans le règlement ou, en tout état de cause, dans les lignes directrices ou la décision d'application. Un mécanisme de recours devrait aussi être prévu, avec la participation des points de contact nationaux.

5. Commentaires supplémentaires

Réexamen périodique de l'efficacité

39. Le CEPD se réjouit que l'article 16 de la proposition prévoie un réexamen du règlement (cinq ans après son adoption). En effet, le CEPD est d'avis que tout nouvel instrument devrait démontrer, dans le cadre d'un réexamen périodique, qu'il constitue toujours un moyen efficace de lutte contre le terrorisme (et d'autres activités criminelles). Le CEPD recommande que le règlement prévoie spécifiquement que, dans le cadre de ce réexamen, l'efficacité de l'instrument ainsi que ses effets sur les droits fondamentaux, y compris la protection des données, soient également examinés.

III. CONCLUSIONS

40. Le CEPD recommande d'ajouter à la proposition davantage de dispositions spécifiques pour répondre adéquatement aux préoccupations concernant la protection des données. En outre, les lignes directrices de la Commission sur les transactions suspectes et sur les détails techniques des licences — et une éventuelle décision d'application sur la protection des données — devraient aussi inclure de nouvelles dispositions spécifiques sur le traitement et la protection des données. Les lignes directrices (et, le cas échéant, la décision d'application) devraient être adoptées après consultation du CEPD et — si nécessaire — du groupe de travail de l'Article 29, composé de représentants des autorités chargées de la protection des données dans les États membres.
41. L'article 5 du règlement devrait définir une durée de conservation maximale (*prima facie*, pas plus de deux ans) des transactions enregistrées et des catégories de données à caractère personnel à enregistrer (sans aller au-delà du nom, du numéro de licence et des articles achetés). Le traitement de catégories particulières de données devrait être expressément interdit.
42. Le rôle et la nature des points de contact devraient être clarifiés à l'article 6 de la proposition. Cette disposition devrait également définir une durée maximale de conservation des données signalées sur les transactions suspectes (*prima facie*, pas plus de deux ans) ainsi que les données à caractère personnel à enregistrer (sans aller au-delà du nom, du numéro de licence, des articles achetés et des raisons justifiant la suspicion). Le traitement de catégories particulières de données devrait être expressément interdit.
43. En outre, les lignes directrices ou la décision d'application devraient préciser quelles données peuvent être collectées dans le cadre de la demande de licence par les autorités qui délivrent les licences. Elles devraient aussi limiter clairement les finalités pour lesquelles les données peuvent être utilisées. Des dispositions similaires devraient également s'appliquer aux enregistrements des transactions suspectes. Les lignes directrices ou la décision d'application devraient préciser que l'autorité qui délivre la licence doit informer les titulaires d'une licence du fait que leurs achats seront enregistrés et pourront faire l'objet d'un signalement s'ils sont jugés «suspects». Les lignes directrices ou la décision d'application devraient aussi préciser qui doit avoir accès aux données reçues (et stockées) par les points de contact nationaux. L'accès ou la divulgation devrait respecter strictement le principe du besoin d'en connaître. Les lignes directrices ou la décision d'application devraient également accorder des droits d'accès adéquats aux personnes concernées et énoncer et justifier clairement toute dérogation.
44. L'efficacité des mesures prévues devrait être réexaminée périodiquement, en même temps que leur impact sur la vie privée.

Fait à Bruxelles, le 15 décembre 2010.

Peter HUSTINX

Contrôleur européen de la protection des données