



Avis sur la notification reçue du délégué à la protection des données de la Commission européenne en vue d'un contrôle préalable concernant le traitement de données à caractère personnel dans le cadre de règlements instituant des mesures restrictives liées à la PESC et consistant à geler des fonds

Bruxelles, le 22 février 2012 (dossier 2010-0426)

1.	Procédure.....	2
2.	Les faits	2
2.1.	Contexte des mesures restrictives adoptées au niveau des Nations unies et de l'Union européenne	2
2.1.1.	Règlement (CE) n° 881/2002 (Al-Qaida).....	7
2.1.2.	Règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil (mesures spécifiques visant à lutter contre le terrorisme)	8
2.2.	Description du traitement	8
2.2.1.	Base juridique.....	9
2.2.2.	Responsabilité du traitement	11
2.2.3.	Préparation des listes et publication	11
2.2.4.	Catégories de personnes concernées et champs de données à conserver	12
2.2.5.	Transferts de données et destinataires	14
2.3.	Mesures visant à garantir les droits de la personne concernée.....	15
2.3.1.	Information des personnes inscrites sur les listes.....	15
2.3.2.	Accès aux données	16
2.3.3.	Rectification	17
2.3.4.	Droit d'opposition	17
2.3.5.	Période de conservation	17
2.3.6.	Éventuelle procédure de réexamen	18
2.4.	Mesures de sécurité	18
3.	Analyse juridique	18
3.1.	Remarques générales.....	18
3.2.	Contrôle préalable	19
3.3.	Licéité du traitement.....	20
3.4.	Traitement portant sur des catégories particulières de données	24
3.5.	Qualité des données.....	26
3.6.	Conservation des données	28
3.7.	Transferts de données.....	29
3.7.1.	Transferts entre institutions ou organes communautaires ou en leur sein.....	29
3.7.2.	Transferts aux destinataires relevant de la législation nationale adoptée en application de la directive 95/46/CE	30
3.7.3.	Transferts aux destinataires ne relevant pas de la législation adoptée en application de la directive 95/46/CE	31
3.8.	Traitement d'un identifiant unique.....	33
3.9.	Droits d'accès et de rectification	33
3.10.	Droit d'opposition	35

3.11. Information de la personne concernée	36
3.12. Mesures de sécurité	38
3.13. Futures notifications	38
4. Conclusion.....	39

1. Procédure

Le 3 juin 2010, le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) a reçu du délégué à la protection des données (DPD) de la Commission européenne une notification en vue d'un contrôle préalable concernant le traitement de données à caractère personnel dans le cadre de règlements instituant des mesures restrictives liées à la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et consistant à geler des fonds.

Des questions ont été soulevées le 14 juillet 2010, auxquelles la Commission a répondu le 14 mars 2011. Le 28 mars, le CEPD a demandé à s'entretenir avec le service compétent de la Commission afin de faire la lumière sur certains aspects factuels de la notification. L'entretien s'est tenu le 7 avril 2011. Des questions supplémentaires ont été envoyées à la Commission le 29 avril. La réponse a été envoyée au CEPD le 3 août 2011. Le projet de description des faits a été envoyé au DPD pour observations le 6 octobre 2011. Le CEPD a reçu une réponse le 26 octobre 2011 et le lendemain il a soulevé des questions supplémentaires sur les observations. Les réponses à ces questions ont été reçues le 9 janvier 2012. Le projet d'avis a également été envoyé au DPD pour observations le 23 janvier 2012, lesquelles ont été reçues le 8 février 2012. Des précisions finales ont été demandées le 9 février 2012 et reçues le 22 février 2012.

2. Les faits

2.1. Contexte des mesures restrictives adoptées au niveau des Nations unies et de l'Union européenne

La notification concerne le traitement de données à caractère personnel conformément à un certain nombre de règlements exigeant le gel des fonds de certaines personnes physiques et morales. Ces mesures restrictives sont décidées dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Les règlements sont directement applicables aux actes législatifs reposant essentiellement sur l'article 215 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).¹ Dans ce contexte, des données à caractère personnel sont utilisées pour établir, mettre à jour, rectifier et publier des listes de personnes dont les fonds doivent être gelés. Des données peuvent également être traitées dans le cadre des échanges d'informations avec les personnes inscrites sur les listes, ainsi qu'avec les Nations unies, les États membres et des pays tiers lors de la mise en œuvre de ces mesures, y compris pendant la procédure de réexamen. Le traitement est réalisé par la Commission dans l'exécution des tâches qui lui incombent en vertu de ces règlements, telles que la publication d'une annexe établissant la liste des personnes dont les fonds doivent être gelés, et pour faciliter le respect, par les opérateurs économiques, des obligations relatives au gel de fonds, en consolidant les listes publiées dans une seule liste électronique de sorte que les opérateurs économiques puissent rapidement et clairement identifier les noms et détails personnels des personnes dont les fonds doivent être gelés sur la base des listes des Nations unies ou des listes autonomes de l'Union européenne.

Les différents types d'activités de traitement ont lieu dans le contexte de la mise en œuvre des divers règlements adoptés en fonction des catégories de destinataires. L'existence de plusieurs

¹ Les règlements antérieurs sont basés soit sur les articles 60 et 301 TCE, soit sur les articles 60, 301 et 308 TCE.

règlements du Conseil résulte de l'article 215 TFUE, lequel est interprété comme interdisant un seul règlement du Conseil sur le gel de fonds étrangers, mais exigeant un règlement spécifique pour chacun des aspects de la PESC.

Dans sa notification, la Commission fait essentiellement référence à deux règlements.

Le premier, le règlement (CE) n° 881/2002 du Conseil,² vise à mettre en œuvre les mesures de gel de fonds à l'encontre des personnes et entités associées au réseau Al-Qaida telles qu'elles apparaissent dans une liste établie par le Conseil de sécurité des Nations unies. Dans ce règlement, la Commission est habilitée à modifier l'annexe contenant la liste des personnes et entités faisant l'objet des sanctions sur la base de décisions du Conseil de sécurité des Nations unies ou du comité des sanctions institué en vertu de la résolution 1267 (1999) du Conseil de sécurité des Nations unies.³ Depuis fin 2009, ce règlement en particulier contient des dispositions spécifiques relatives à la protection des droits de la défense des personnes visées par les mesures de gel de fonds, ainsi qu'une disposition sur les activités de traitement des données à caractère personnel qui ne sont pas mentionnées dans les règlements antérieurs. Il s'agit, ainsi que l'a indiqué la Commission elle-même, d'une réponse législative à l'arrêt du 3 septembre 2008 rendu par la Cour de justice dans l'affaire Kadi.⁴

Le second, le règlement (CE) n° 2580/2001⁵, constitue une autre base juridique pour les mesures de gel de fonds nécessitant le traitement de données à caractère personnel, sur la base de la position commune 2001/931/PESC du Conseil de l'Union européenne «*relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme*». ⁶ S'agissant de ce règlement, le Conseil modifie la liste qui est basée sur l'article 2, paragraphe 3, du règlement.⁷

La notification mentionnait également 16 autres règlements visant certains États, personnes ou organisations. La Commission a ensuite fait observer que la liste n'était pas censée être exhaustive, étant donné que de nouveaux règlements sont régulièrement adoptés. La notification vise également à couvrir le traitement de données effectué dans le cadre de futurs régimes de sanctions. Cependant, dans l'hypothèse où des modifications substantielles seraient apportées au traitement de données, la Commission a précisé qu'elle mettrait la notification à jour. Le présent avis porte plus particulièrement sur les règlements qui ont été mentionnés dans la notification mais l'analyse s'applique à l'ensemble des règlements qui seront appliqués ultérieurement, dans la mesure où le traitement de données a lieu de la même manière que celle décrite aux présentes. Les règlements sont les suivants:

Règlement (UE) n° 356/2010 du Conseil sur la Somalie⁸

Règlement (UE) n° 1284/2009 du Conseil sur la Guinée (Conakry)⁹

² Journal officiel L 139 du 29.5.2002, pp. 9 à 22, tel que modifié par le règlement (UE) n° 754/2011 du Conseil, voir Journal officiel L 199 du 2.8.2011, pp. 23 à 32. Les modifications antérieures présentant de l'intérêt comprennent le règlement (CE) n° 561/2003 du Conseil, JO L 82 du 29.3.2003, pp. 1 et 2, introduisant certaines exceptions au gel, notamment pour payer les dépenses de base, et le règlement (CE) n° 1286/2009 du Conseil, JO L 346 du 23.12.2009, p. 42, introduisant une procédure de réexamen.

³ Également connu sous le nom de comité des sanctions contre Al-Qaida [et les Taliban] des Nations unies. La référence aux Taliban a été abandonnée suite à l'approbation des résolutions 1988 et 1989(2011).

⁴ Affaires jointes C-402/05 P et C-415/05 P, *Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission*, Rec. 2008, p. I-6351.

⁵ Journal officiel L 344 du 28.12.2001, pp. 70 à 75.

⁶ Journal officiel L 344 du 28.12.2001, pp. 93 à 96.

⁷ La raison pour laquelle la Commission a également inclus ce règlement dans la notification est expliquée ci-dessous.

⁸ Journal officiel L 105 du 27.4.2010, pp. 1 à 9.

⁹ Journal officiel L 346 du 23.12.2009, pp. 26 à 38, tel que modifié par le règlement (UE) n° 269/2011 du Conseil, Journal officiel L 76 du 22.3.2011, pp. 1 à 3.

Règlement (CE) n° 194/2008 du Conseil sur le Myanmar (Birmanie)¹⁰
Règlement (CE) n° 423/2007 du Conseil sur l'Iran,¹¹ entre-temps abrogé et remplacé par le règlement (UE) n° 961/2010¹² du Conseil
Règlement (CE) n° 329/2007 du Conseil sur la République populaire démocratique de Corée¹³
Règlement (CE) n° 765/2006 du Conseil sur la Biélorussie¹⁴
Règlement (CE) n° 305/2006 du Conseil sur le Liban¹⁵
Règlement (CE) n° 1184/2005 du Conseil sur le Soudan¹⁶
Règlement (CE) n° 1183/2005 du Conseil sur la République démocratique du Congo¹⁷
Règlement (CE) n° 560/2005 du Conseil sur la Côte d'Ivoire¹⁸
Règlement (CE) n° 1763/2004 du Conseil sur certaines personnes accusées par le Tribunal pénal international de l'ex-Yougoslavie¹⁹ (entre-temps abrogé)
Règlement (CE) n° 872/2004 du Conseil sur le Liberia²⁰
Règlement (CE) n° 314/2004 du Conseil sur le Zimbabwe²¹
Règlement (CE) n° 1210/2003 du Conseil sur l'Iraq²²
Règlement (CE) n° 2488/2000 du Conseil sur la République fédérale de Yougoslavie²³.

Dans les réponses qu'elle a soumises le 14 mars 2011, la Commission a ajouté le règlement (UE) n° 101/2011 sur la Tunisie²⁴ à cette liste et a remplacé le règlement abrogé sur les sanctions à l'encontre de l'Iran par son successeur, le règlement (UE) n° 961/2010 du Conseil.²⁵

Dans les réponses qu'elle a soumises le 26 octobre 2011, la Commission a ajouté les règlements suivants à cette liste:

Règlement (UE) n° 204/2011 du Conseil sur la Lybie;²⁶
Règlement (UE) n° 270/2011 du Conseil sur l'Égypte;²⁷
Règlement (UE) n° 359/2011 du Conseil sur l'Iran;²⁸
Règlement (UE) n° 442/2011 du Conseil sur la Syrie (entre-temps remplacé par le règlement (UE) n° 36/2012 du Conseil).²⁹

¹⁰ Journal officiel L 66 du 10.03.2008, pp. 1 à 87, tel que modifié par le règlement (UE) n° 1083/2011 du Conseil, Journal officiel L 281 du 28.10.2011, pp. 1 et 2.

¹¹ Journal officiel L 103 du 20.4.2007, pp. 1 à 23.

¹² Journal officiel L 281 du 27.10.2010, pp. 1 à 77.

¹³ Journal officiel L 88 du 29.3.2007, pp. 1 à 11.

¹⁴ Journal officiel L 134 du 20.5.2006, pp. 1 à 11, tel que modifié par le règlement (UE) n° 84/2011 du Conseil, Journal officiel L 28 du 2.2.2011, pp. 17 à 31.

¹⁵ Journal officiel L 51 du 22.2.2006, pp. 1 à 8.

¹⁶ Journal officiel L 193 du 23.7.2005, pp. 70 à 75.

¹⁷ Journal officiel L 193 du 23.7.2005, pp. 1 à 8.

¹⁸ Journal officiel L 95 du 14.4.2005, pp. 1 à 8, tel que modifié par le règlement (UE) n° 25/2011 du Conseil, Journal officiel L 11 du 15.1.2011, pp. 1 à 17.

¹⁹ Journal officiel L 315 du 14.10.2004, pp. 14 à 23.

²⁰ Journal officiel L 162 du 30.4.2004, pp. 32 à 37.

²¹ Journal officiel L 55 du 24.2.2004, pp. 1 à 13.

²² Journal officiel L 169 du 8.7.2003, pp. 6 à 23.

²³ Journal officiel L 287 du 14.11.2000, pp. 19 à 37.

²⁴ Journal officiel L 31 du 5.2.2011, pp. 1 à 12.

²⁵ Journal officiel L 281 du 27.10.2010, pp. 11 à 77.

²⁶ Journal officiel L 58 du 3.3.2011, pp. 1 à 13.

²⁷ Journal officiel L 76 du 22.3.2011, pp. 4 à 12.

²⁸ Journal officiel L 100 du 14.4.2011, pp. 1 à 11.

²⁹ Journal officiel L 16 du 19.1.2012, pp. 1 à 32.

Également, le règlement (UE) n° 753/2011 du Conseil sur l’Afghanistan³⁰ applique désormais des sanctions à l’encontre des Taliban, lesquelles étaient auparavant incluses dans le régime de sanctions prévu par le règlement (CE) n° 881/2002 du Conseil (voir également point 2.1.1 ci-dessous).

Les différentes activités de traitement et les responsables du traitement compétents varient selon les règlements. Dans certains cas, les règlements comportent plusieurs annexes contenant des listes.

- i) La Commission est habilitée à modifier les listes de personnes dont les fonds doivent être gelés, lesquelles sont annexées au règlement principal, sur la base de résolutions ou de décisions du Conseil de sécurité des Nations unies ou du comité des sanctions des Nations unies dans les cas suivants («listes des Nations unies»):

Règlement (CE) n° 329/2007 du Conseil sur la République populaire démocratique de Corée;³¹

Règlement (CE) n° 305/2006 du Conseil sur le Liban (qui comporte actuellement une annexe vide);

Règlement (CE) n° 1184/2005 du Conseil sur le Soudan;

Règlement (CE) n° 1183/2005 du Conseil sur la République démocratique du Congo;

Règlement (CE) n° 872/2004 du Conseil sur le Liberia;

Règlement (CE) n° 1210/2003 du Conseil sur l’Iraq;

Règlement (CE) n° 881/2002 du Conseil sur certaines personnes et entités associées au réseau Al-Qaida.

- ii) La Commission est par ailleurs habilitée à modifier les listes de personnes dont les fonds doivent être gelés, compte tenu des modifications apportées aux listes qui sont initialement annexées aux positions communes du Conseil ou (depuis décembre 2009) aux décisions du Conseil (PESC) dans les cas suivants («listes autonomes de l’UE»):

Règlement (CE) n° 329/2007 du Conseil sur la République populaire démocratique de Corée;³²

Règlement (CE) n° 1763/2004 du Conseil sur certaines personnes accusées par le Tribunal pénal international de l’ex-Yougoslavie (entre-temps abrogé);

Règlement (CE) n° 314/2004 du Conseil sur le Zimbabwe;

Règlement (CE) n° 2488/2000 du Conseil sur la République fédérale de Yougoslavie.

- iii) Dans certains autres règlements, des modifications sont introduites par le Conseil sur la base des décisions du Conseil de sécurité des Nations unies ou du comité des sanctions des Nations unies. Les règlements suivants sont concernés:

Règlement (UE) n° 753/2011 du Conseil sur l’Afghanistan;

Règlement (UE) n° 204/2011 du Conseil sur la Lybie;³³

³⁰ Journal officiel L 199 du 2.8.2011, pp. 1 à 22.

³¹ Voir également note de bas de page 32

³² Les sanctions contre la République populaire démocratique de Corée sont un cas spécial en ce que les annexes IV et V du règlement (CE) n° 329/2007, contenant les listes de personnes qui font l’objet de ces sanctions, peuvent être modifiées sur la base de décisions prises soit par le comité des sanctions institué en vertu de la résolution 1718(2006) du Conseil de sécurité des Nations unies soit par le Conseil de sécurité, et sur la base de décisions prises par le Conseil sur la base de la position commune 2006/795/PESC, respectivement (voir article 13, points d) et e), du règlement n° 329/2007). Ce règlement relève donc des deux catégories i) et ii).

Règlement (UE) n° 961/2010 du Conseil sur l'Iran;³⁴
Règlement (UE) n° 356/2010 du Conseil sur la Somalie;
Règlement (CE) n° 560/2005 du Conseil sur la Côte d'Ivoire (modifié par le règlement (UE) n° 25/2011 du Conseil³⁵).

iv) Enfin, pour certains règlements, le Conseil établit la liste et la modifie. Les règlements suivants sont concernés:

Règlement (UE) n° 36/2012 du Conseil sur la Syrie;
Règlement (UE) n° 359/2011 du Conseil sur l'Iran;
Règlement (UE) n° 270/2011 du Conseil sur l'Égypte;
Règlement (UE) n° 204/2011 du Conseil sur la Lybie;³⁶
Règlement (UE) n° 101/2011 du Conseil sur la Tunisie;
Règlement (UE) n° 961/2010 du Conseil sur l'Iran;³⁷
Règlement (UE) n° 1284/2009 du Conseil sur la Guinée (Conakry) (modifié par le règlement (UE) n° 269/2011 du Conseil³⁸);
Règlement (UE) n° 194/2008 du Conseil sur le Myanmar (Birmanie) (modifié par le règlement (UE) n° 1083/2011 du Conseil);
Règlement (CE) n° 765/2006 du Conseil sur la Biélorussie (modifié par le règlement (UE) n° 84/2011 du Conseil).³⁹
Règlement (CE) n° 560/2005 du Conseil sur la Côte d'Ivoire⁴⁰
Règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil sur des mesures spécifiques visant à lutter contre le terrorisme.

Pour résumer, il existe quatre catégories de règlements:

- (i) ceux dans lesquels la Commission modifie l'annexe sur la base de décisions des Nations unies;
- (ii) ceux dans lesquels la Commission modifie l'annexe sur la base de positions communes du Conseil ou (depuis décembre 2009) de décisions du Conseil;
- (iii) ceux dont les annexes sont modifiées par le Conseil sur la base d'informations des Nations unies;
- (iv) ceux dans lesquels le Conseil, statuant à l'unanimité, établit et modifie les listes.

Compte tenu des différences qui existent entre les activités de traitement de données à caractère personnel réalisées sur la base des différents règlements, les observations formulées par rapport au règlement principal objet du présent avis (règlement (CE) n° 881/2002) ne sont pas toutes applicables aux actes législatifs relativement auxquels la Commission traite des données à caractère personnel de personnes visées par des mesures de gel de fonds. Le CEPD

³³ Ce règlement comporte deux annexes différentes, une pour les personnes désignées par le Conseil de sécurité des Nations unies ou le comité des sanctions (annexe II) et une autre pour les personnes désignées par le Conseil (annexe III), similaires au régime de sanctions contre la République populaire démocratique de Corée.

³⁴ Les modifications basées sur la liste des Nations unies sont introduites conformément au paragraphe 12 de la résolution 1737 (2006), au paragraphe 7 de la résolution 1803 (2008) ou au paragraphe 11, 12 ou 19 de la résolution 1929 (2010) du Conseil de sécurité des Nations unies. Le règlement (UE) n° 961/2010 sur l'Iran comporte également une liste de l'UE. La Commission a fait observer qu'il était pratique courante d'établir des annexes distinctes lorsqu'il existe deux listes d'origine différente.

³⁵ Journal officiel L 11 du 15.1.2011, pp. 1 à 17. Ce règlement comporte deux annexes différentes, une pour les personnes désignées par le Conseil de sécurité des Nations unies ou le comité des sanctions et une autre pour les personnes désignées par le Conseil.

³⁶ Voir note de bas de page 33.

³⁷ Voir note de bas de page 34.

³⁸ Journal officiel L 76 du 22.3.2011, pp. 1 à 3.

³⁹ Journal officiel L 28 du 2.2.2011, pp. 17 à 31.

⁴⁰ Voir note de bas de page 35.

analysera en détail les procédures mentionnées dans la notification par rapport au règlement (CE) n° 881/2002 et au règlement (CE) n° 2580/2001, eu égard à l'importance particulière que la Commission accorde dans la notification à ces deux instruments. Cependant, ces observations peuvent également être appliquées aux autres règlements, en fonction de la distinction établie ci-dessus entre les règlements qui sont associés aux listes des Nations unies ou aux listes autonomes de l'UE, ainsi que de la distinction entre les cas dans lesquels la modification des annexes contenant des informations sur les personnes inscrites sur les listes est déléguée à la Commission ou réalisée par le Conseil lui-même.

2.1.1. Règlement (CE) n° 881/2002 (Al-Qaida)

Le règlement (CE) n° 881/2002 instituait à l'origine des mesures restrictives à l'encontre d'Oussama ben Laden, des membres du réseau Al-Qaida, des Taliban et d'autres personnes, groupes, entreprises et entités liés à ces derniers comme prescrit dans la résolution 1390 (2002) du Conseil de sécurité des Nations unies. Dans cette résolution, le Conseil constatait que les Taliban n'avaient pas satisfait aux demandes du Conseil de sécurité des Nations unies et leur infligeait, ainsi qu'à Al-Qaida, un certain nombre de sanctions en application des pouvoirs conférés aux chapitre VII de la Charte des Nations unies, plus particulièrement le gel des fonds, l'interdiction des vols, et l'embargo sur les armes. Dans cette résolution, le Conseil de sécurité des Nations unies rappelait l'obligation d'appliquer la résolution 1373 (2001) qui exige notamment des États membres des Nations unies qu'ils gèlent les fonds des terroristes. Étant donné que ces mesures sont couvertes par le traité, il y avait lieu d'arrêter une législation communautaire afin de les mettre en œuvre sur le territoire de l'Union (Communauté).⁴¹

La position commune 2002/402/PESC, adoptée par le Conseil le 27 mai 2002, exige de la Communauté européenne qu'elle ordonne le gel des fonds et des autres avoirs financiers ou ressources économiques des personnes, groupes, entités et entreprises visés dans la liste établie conformément aux résolutions 1267 (1999)⁴² et 1333 (2000)⁴³ du Conseil de sécurité des Nations unies et qu'elle veille à ce que des fonds, des avoirs financiers ou des ressources économiques ne soient pas, directement ou indirectement, mis à la disposition de ces personnes, groupes, entités et entreprises.

Parallèlement, le règlement (CE) n° 881/2002 a été adopté. Ce règlement énonce des règles régissant la mise en œuvre des mesures de gel des fonds et définit les termes «gel», «fonds» et «ressources économiques» (qui sont aujourd'hui des termes normalisés). Il prévoit la publication de la liste des personnes physiques et morales dont les fonds doivent être gelés pour assurer un «*maximum de sécurité juridique*» (cinquième considérant). Il mentionne que le comité des sanctions des Nations unies peut autoriser des dérogations au gel des fonds pour des motifs humanitaires et qu'il est nécessaire d'adopter des règles pour que ces dérogations soient applicables dans toute la Communauté (septième considérant, article 2 *bis*). Il dispose également que la Commission devrait être habilitée à modifier l'annexe contenant la liste, sur la base des informations pertinentes notifiées par le comité des sanctions des Nations unies

⁴¹ Voir quatrième considérant du règlement n° 881/2002.

⁴² Dans la résolution S/RES/1267(1999), le Conseil de sécurité exigeait que les Taliban remettent sans plus tarder Oussama ben Laden et cessent d'utiliser le territoire sous leur contrôle pour former les terroristes. La résolution imposait une interdiction des vols et un gel des fonds aux Taliban jusqu'à la remise d'Oussama ben Laden. Un comité des sanctions devrait contrôler l'application des sanctions.

⁴³ Dans la résolution S/RES/1333(2000), le Conseil de sécurité réitère les demandes formulées dans la résolution S/RES/1267(1999) et fait en outre observer que les Taliban tirent des avantages de la culture de l'opium. Un embargo sur les armes et la fin de l'assistance liée aux activités militaires sont venus s'ajouter aux sanctions déjà en place. Le Conseil de sécurité a également demandé aux États membres des Nations unies de fermer les «bureaux» des Taliban et de limiter les missions sur leur territoire. La mise en œuvre de ces sanctions devait également être contrôlée par le même comité que celui désigné dans la résolution S/RES/1267(1999).

(huitième considérant, article 7) et que la Commission et les États membres devraient s'informer mutuellement des mesures adoptées dans le cadre du règlement et se transmettre toute autre information pertinente (neuvième considérant, article 8). La Commission et les États membres doivent également coopérer avec le comité des sanctions des Nations unies.

En adoptant deux résolutions le 17 juin 2011, le Conseil de sécurité des Nations unies a divisé le régime des sanctions pour établir deux régimes différents, un pour les personnes et entités associées à Al-Qaida,⁴⁴ et un spécifique à l'Afghanistan, gelant essentiellement les fonds des Taliban.⁴⁵ L'Union européenne a modifié ses sanctions en conséquence. Le règlement (CE) n° 881/2002 continue d'instituer certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées au réseau Al-Qaida, tandis que les sanctions à l'encontre des Taliban sont désormais mises en œuvre dans le cadre d'un règlement différent.⁴⁶

2.1.2. Règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil (mesures spécifiques visant à lutter contre le terrorisme)

En vertu du règlement (CE) n° 2580/2001, le Conseil, statuant à l'unanimité, établit une liste de personnes, de groupes et d'entités participant à des actes terroristes, dont les fonds et autres avoirs financiers doivent être gelés dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme. Il est fait référence à la position commune 2001/931/PESC du 27 décembre 2001 relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme.⁴⁷ Cette position commune a pour objet d'appliquer certaines mesures visant à lutter contre le terrorisme, conformément à la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité des Nations unies.

À cette fin, le règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil définit des concepts clés tels que «*fonds, autres avoirs financiers et ressources économiques*» et prévoit l'établissement et la modification d'une liste de personnes, groupes et entités auxquels il s'applique. Il inclut également des dérogations pour le dégel des fonds dans certaines conditions.

Les États membres, le Conseil et la Commission s'informent mutuellement des mesures prises en application du règlement. Cette liste est établie par le Conseil, statuant à l'unanimité, sur la base des informations communiquées par les États membres. La Commission a fait observer que, en ce qui concerne ces listes, elle procède à certaines activités de traitement (voir point 2.2.2 ci-dessous), en les publiant par exemple par le biais de la liste électronique consolidée des sanctions financières (gel des fonds).⁴⁸ La Commission tient et met également à jour une liste électronique créée aux fins de cette consolidation.

2.2. Description du traitement

En général, les traitements suivent le même schéma: une liste de personnes visées est établie et publiée, les personnes visées sont informées⁴⁹ et ont la possibilité de faire connaître leur

⁴⁴ S/RES/1989(2011).

⁴⁵ S/RES/1988(2011).

⁴⁶ Règlement (UE) n° 753/2011 du Conseil du 1^{er} août 2011 concernant des mesures restrictives instituées à l'encontre de certains groupes et de certaines personnes, entreprises ou entités au regard de la situation en Afghanistan, Journal officiel L 199 du 2.8.2011, pp. 1 à 22. Il convient de noter que le Conseil se réserve les pouvoirs de mise en œuvre en ce qui concerne la liste.

⁴⁷ Journal officiel L 344 du 28.12.2001, pp. 93 à 96.

⁴⁸ http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/consol-list_en.htm.

⁴⁹ Il n'existe aucune façon homogène de mettre en place «l'information de la personne concernée» dans les différents régimes. Cela est dû à un manque de clarté en ce qui concerne l'applicabilité de la jurisprudence Kadi et OMPI sur les régimes de sanctions incluant la publication des motifs ayant présidé à l'inscription sur une liste (plusieurs affaires sont pendantes devant les tribunaux). Cependant, la Commission a fait observer que, s'il est vrai que les anciens régimes ne prévoyaient pas d'informer les personnes concernées de leur inscription sur la

point de vue, et la liste peut ensuite être modifiée. Il existe également des activités de traitement relatives à l'autorisation de dérogations au gel des fonds. Des données sont utilisées pour préparer et/ou traiter:

- les règlements modifiant la liste des personnes faisant l'objet de sanctions;
- les notifications des exposés des motifs ayant présidé à l'inscription sur la liste;
- la correspondance avec les personnes inscrites sur les listes dans le cadre de la procédure de réexamen;
- la correspondance avec les comités des sanctions compétents des Nations unies (dans le cas de sanctions des Nations unies) et des pays tiers, si nécessaire;
- la correspondance avec les États membres de l'UE;
- les demandes de renseignements concernant l'identification des personnes inscrites sur les listes;⁵⁰
- une base de données de personnes faisant l'objet du gel des fonds;
- la liste électronique consolidée des personnes faisant l'objet du gel des fonds, disponible sur Internet;⁵¹
- les synthèses des montants totaux de fonds gelés dans l'Union européenne.

Les traitements que la Commission effectue dans le cadre des deux règlements n'ont pas la même finalité, en raison de l'absence de pouvoirs de mise en œuvre conférés à la Commission pour la liste basée sur le règlement n° 2580/2001.⁵² Pour cette raison, chacune des sections suivantes sera divisée en deux parties, l'une décrivant les traitements ayant lieu dans le cadre du règlement (CE) n° 881/2002 et l'autre dans le cadre du règlement (CE) n° 2580/2001.

2.2.1. Base juridique

La base juridique du traitement notifié en ce qui concerne la mise en œuvre des sanctions des Nations unies en application des résolutions 1333 (2000) et 1390 (2002) du Conseil de sécurité des Nations unies est le règlement (CE) n° 881/2002 du Conseil, notamment les articles 2 *bis*, 5, paragraphe 3, 7, 7 *bis* à 7 *quinquies* et 8. Notamment, l'article 7 *quinquies* dispose que la Commission traite des données à caractère personnel conformément aux dispositions du règlement (CE) n° 45/2001 («le règlement») «*dans l'exécution des tâches qui lui incombent*» en vertu du règlement (CE) n° 881/2002 et énumère les types de données à caractère personnel «*pouvant*» être contenues dans l'annexe.

Dans le cadre du règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil, les bases juridiques du traitement réalisé par la Commission sont les articles 4, 6 et 8. Ce règlement prévoit, à l'article 2, paragraphe 3, une liste de personnes physiques et morales dont les fonds doivent être gelés. Cette liste est établie par le Conseil.

Il existe un grand nombre de règlements modifiant et mettant à jour ces actes législatifs. Au moment de la rédaction du présent avis, plus de 160 amendements au règlement (CE) n° 881/2002 et environ 15 pour le règlement (CE) n° 2580/2001 ont été adoptés.⁵³ La plupart

liste et ne leur offrait pas la possibilité de soumettre des observations, depuis 2010 cette pratique est devenue courante dans le cadre des décisions PESC, même si cela n'est pas explicitement mentionné dans un règlement.

⁵⁰ Dans les réponses à ces demandes, des informations non publiées peuvent être transmises à l'entité qui en fait la demande (autorité compétente d'un État membre ou opérateur économique).

⁵¹ http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/consol-list_en.htm.

⁵² Cette distinction peut également être établie pour les autres règlements énumérés au point 2.1; ceux relevant des catégories i) et ii) délèguent des pouvoirs de mise en œuvre à la Commission, tandis que ceux relevant des catégories iii) et iv) réservent ces pouvoirs au Conseil.

⁵³ Pour le règlement n° 881/2002, voir:

<http://eurlex.europa.eu/Notice.do?val=273722:cs&lang=en&list=465245:cs,273722:cs,&pos=2&page=1&nbl=2>

de ces amendements concernent les annexes ou les articles dressant la liste des personnes concernées.

Des régimes de sanctions supplémentaires sont mis en place dans le cadre des autres règlements mentionnés au point 2.1 ci-dessus. Les bases juridiques respectives du traitement effectué par la Commission sont les suivantes:

Règlement (UE) n° 36/2012 du Conseil sur la Syrie: articles 29 et 30;
Règlement (UE) n° 204/2011 du Conseil sur la Lybie: articles 8, 13 et 14;
Règlement (UE) n° 270/2011 du Conseil sur l'Égypte: articles 4, 5, paragraphe 2, 9 et 10;
Règlement (UE) n° 359/2011 du Conseil sur l'Iran: articles 4, paragraphe 2, 5, paragraphe 2, 9 et 10;
Règlement (UE) n° 101/2011 du Conseil sur la Tunisie: articles 4, 5, 7 et 9;
Règlement (UE) n° 961/2010 du Conseil sur l'Iran: articles 3, paragraphes 7 et 8, 18, point c), 19, paragraphe 2, point b), 21, paragraphe 4, point d), 31, paragraphe 1, point a), 31, paragraphe 2 et 35;
Règlement (UE) n° 356/2010 du Conseil sur la Somalie: articles 5, paragraphe 3, 9, paragraphe 1, point a), 11;
Règlement (UE) n° 1284/2009 sur la Guinée (Conakry): articles 8, paragraphe 2, 9, paragraphe 2, 12, point a);
Règlement (CE) n° 194/2008 du Conseil sur le Myanmar (Birmanie): articles 5, paragraphes 8 et 9, et 13, paragraphe 2;
Règlement (CE) n° 329/2007 du Conseil sur la République populaire démocratique de Corée: articles 7, paragraphe 3, 10, paragraphe 1, point a) et 13;
Règlement (CE) n° 765/2006 du Conseil sur la Biélorussie: articles 3, 5 et 8;
Règlement (CE) n° 305/2006 du Conseil sur le Liban: articles 5 et 8;
Règlement (CE) n° 1184/2005 du Conseil sur le Soudan: articles 6 et 9;
Règlement (CE) n° 1183/2005 du Conseil sur la République démocratique du Congo: articles 6, 8 et 9;
Règlement (CE) n° 560/2005 du Conseil sur la Côte d'Ivoire: articles 8 et 10;
Règlement (CE) n° 1763/2004 du Conseil sur certaines personnes accusées par le Tribunal pénal international de l'ex-Yougoslavie: articles 3, 4, 7 et 10;
Règlement (CE) n° 872/2004 du Conseil sur le Liberia: articles 5, 8 et 11;
Règlement (CE) n° 314/2004 du Conseil sur le Zimbabwe: articles 7, 8 et 11;
Règlement (CE) n° 1210/2003 du Conseil sur l'Iraq: articles 8 et 11;
Règlement (CE) n° 2488/2000 du Conseil sur la République fédérale de Yougoslavie: articles 3 et 4.

En ce qui concerne la publication des listes relatives aux deux règlements, la Commission a précisé que la base juridique est (inhérente à) l'obligation de modifier les annexes correspondantes: toute modification des annexes constitue en soi un règlement de la Commission ou un règlement d'exécution du Conseil devant être publié au Journal officiel, comme le prévoit l'article 297 TFUE.

En ce qui concerne le traitement des données dans le cadre des règlements pour lesquels le Conseil s'est réservé les pouvoirs de mise en œuvre concernant la liste des personnes, la Commission traite les données de tous les règlements de gel des fonds sur la base d'un accord

[&pgs=10&hwords](#); pour le règlement n° 2580/2001, voir: <http://eurlex.europa.eu/Notice.do?val=262026:cs&lang=en&list=508898:cs,451066:cs,262026:cs,249116:cs.&pos=3&page=1&nbl=4&pgs=10&hwords=>.

avec les associations européennes du crédit sur la liste consolidée des sanctions financières (gel des fonds).⁵⁴

2.2.2. Responsabilité du traitement

Dans la notification initiale, la Commission (représentée par le chef de l'unité DDG1.A 2 à la DG RELEX) était mentionnée comme étant le responsable du traitement. En raison de la réorganisation et de la mise en place du service européen pour l'action extérieure, cette responsabilité incombe désormais au chef de l'unité FPI.2 «Opérations instrument de stabilité» au Service des instruments de politique étrangère (FPI), un service de la Commission qui rend compte à un vice-président de la Commission qui est également le Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. L'unité FPI faisant partie de la Commission, cette dernière doit être considérée comme le responsable du traitement des données. D'un point de vue juridique, l'institution en tant que telle est le responsable, même si la mise en œuvre pratique peut être déléguée à une personne responsable du traitement.

Cependant, pour certaines parties du traitement, notamment la modification de la liste dans le cadre du règlement (CE) n° 2580/2001 et d'autres règlements en vertu desquels le Conseil établit et modifie les listes de sa propre initiative, le Conseil doit être considéré comme le responsable du traitement des données. Comme indiqué ci-dessus au point 2.1, le fait que le Conseil soit considéré comme le responsable du traitement pour les «modifications» dans le cadre de ces règlements n'exclut pas que la Commission traite des données à caractère personnel provenant de ces listes, notamment afin de consolider et de publier les listes sur Internet.

Dans sa réponse du 3 août 2011, la Commission a souligné que, même dans les cas où le Conseil s'est réservé les pouvoirs de mise en œuvre en ce qui concerne les listes de personnes et d'entités dont les fonds doivent être gelés, la Commission devrait également être considérée comme un responsable du traitement pour certaines activités de traitement. Cela est dû au fait que dans ces cas, la Commission reçoit des personnes inscrites sur les listes des projets de listes et des lettres adressées au Conseil (dans le cadre de réexamens), que les listes modifiées par le Conseil sont consolidées, ainsi que les règlements pertinents de la Commission, en une seule liste aux fins de faciliter l'application des mesures de gel et qu'il arrive que la Commission reçoive des lettres de personnes ou d'entités inscrites sur les listes qui auraient dû être adressées au Conseil. Par conséquent, la Commission considère que ces autres activités de traitement devraient également être couvertes par la notification.

Le traitement est effectué par la Commission de sa propre initiative dans l'exécution des tâches qui lui incombent en vertu des règlements et pour faciliter le respect par les opérateurs économiques des obligations du gel des fonds.

L'institution ayant présenté une notification en vue d'un contrôle préalable étant la Commission, le présent avis porte sur les traitements relativement auxquels la Commission devrait être considérée comme le responsable du traitement.

2.2.3. Préparation des listes et publication

En ce qui concerne les gels de fonds visés dans le règlement (CE) n° 881/2002, le traitement par les institutions de l'Union européenne commence lorsque la Commission reçoit un

⁵⁴ Afin d'être en mesure d'appliquer les sanctions, le secteur bancaire européen a créé l'outil pour la liste consolidée des sanctions et a ensuite conclu un accord disposant que cette liste serait gérée et maintenue à jour par la Commission.

communiqué de presse ou une «note verbale» l'informant de la décision des Nations unies d'inscrire une personne sur la liste et lui communiquant l'exposé des motifs ayant présidé à l'inscription sur la liste de la personne dont les fonds doivent être gelés, émanant du comité des sanctions des Nations unies ou du Conseil de sécurité des Nations unies. Le comité des sanctions contre Al-Qaida des Nations unies tient une liste consolidée qui est publiée sur Internet.⁵⁵ La Commission «dès que le comité des sanctions a communiqué l'exposé des motifs, prend la décision d'inscrire [...]»⁵⁶ les noms des personnes physiques ou morales, entités, organismes ou groupes concernés à l'annexe I du règlement. Étant donné que ces actes, y compris leurs annexes contenant la liste, sont publiés au Journal officiel, ils sont rendus publics. Suite à la publication au Journal officiel, les données figurant sur la liste sont introduites dans la liste électronique consolidée du gel des fonds qui est publiée sur Internet.

En vertu du règlement (CE) n° 2580/2001, le Conseil de l'Union européenne, statuant à l'unanimité, établit, révisé et modifie la liste de personnes, de groupes et d'entités dont les fonds doivent être gelés.⁵⁷ La liste est établie sur la base d'informations «précises» ou d'éléments de dossier qui montrent qu'une décision en la matière a été prise par une autorité compétente. Il est essentiellement fait référence aux décisions des autorités judiciaires ou d'autorités compétentes équivalentes qu'il s'agisse de «l'ouverture d'enquêtes ou de poursuites pour un acte terroriste, ou la tentative de commettre, ou la participation à, ou la facilitation d'un tel acte, basées sur des preuves ou des indices sérieux et crédibles, ou qu'il s'agisse d'une condamnation pour de tels faits».⁵⁸ Le Conseil prépare ensuite les actes législatifs pour mettre à jour la liste de personnes, de groupes et d'entités faisant l'objet du gel des fonds. Les listes constituent une annexe aux actes d'exécution eux-mêmes et sont publiées sous cette forme au Journal officiel; elles sont de ce fait rendues publiques. Une fois que ces actes ont été adoptés, la Commission introduit les données dans la même liste électronique consolidée du gel des fonds que celle contenant les listes établies conformément au règlement (CE) n° 881/2002, sur la base des informations publiées au Journal officiel. De même, les informations provenant de tous les autres régimes du gel des fonds sont consolidées et publiées dans cette liste consolidée.

2.2.4. Catégories de personnes concernées et champs de données à conserver

En vertu du règlement (CE) n° 881/2002, la Commission traite des données à caractère personnel relevant de deux catégories de personnes concernées:

- les personnes physiques, entités, organismes ou groupes figurant sur les listes et les personnes physiques qui, bien que portant le même nom qu'une personne inscrite sur la liste, affirment ne pas être cette personne;
- les avocats représentant les personnes (physiques/morales) inscrites sur la liste et relevant de la première catégorie.

La quantité de données à caractère personnel conservées pour les deux catégories de personnes concernées varie. Selon la Commission, pour les personnes concernées relevant de la première catégorie («personnes inscrites sur les listes») les champs de données suivants, lorsqu'ils sont disponibles, peuvent être conservés et traités:

1. Le nom et les prénoms (y compris les noms d'emprunt)
2. La date et le lieu de naissance

⁵⁵ Disponible à l'adresse: <http://www.un.org/sc/committees/1267/consolist.shtml>.

⁵⁶ Article 7 bis, paragraphe 1, du règlement n° 881/2002.

⁵⁷ Conformément à l'article 1^{er}, paragraphes 4, 5 et 6, de la position commune 2001/931/PESC.

⁵⁸ Article 1^{er}, paragraphe 4, de la position commune 2001/931/PESC du Conseil.

3. La nationalité, le numéro de passeport et de carte d'identité
4. Le numéro fiscal et le numéro de sécurité sociale
5. Le sexe
6. L'adresse ou d'autres coordonnées
7. La fonction ou la profession
8. La date de la première inscription sur la liste
9. Les noms du père et de la mère
10. Le nom du conjoint
11. Les numéros de téléphone et de télécopie, l'adresse électronique
12. Les informations relatives à la nature du lien avec Al-Qaida, y compris les informations sur les arrestations et condamnations
13. Le montant des fonds et des ressources économiques gelés
14. Les informations sur les autorisations accordées
15. Les informations sur le recours formé contre la décision d'inscrire l'intéressé sur une liste, le cas échéant
16. Pour les personnes affirmant ne pas être les personnes inscrites sur les listes, les courriers entrants et sortants sont conservés.

Selon la notification, la Commission peut traiter n'importe laquelle de ces données.

Cependant, toutes les données à caractère personnel énumérées ci-dessus n'ont pas vocation à être insérées dans l'annexe pour être ensuite publiées au Journal officiel et dans la liste consolidée des sanctions en ligne. Seuls les éléments d'information 1 à 8 sont spécifiquement mentionnés dans la liste à l'article 7 *quinquies* du règlement (CE) n° 881/2002 en tant que données à caractère personnel pouvant être incluses dans l'annexe. Cependant, la Commission peut également inclure dans la liste publiée l'élément 9 (noms des parents) aux fins d'identifier la personne concernée. En outre, dans certains cas, les motifs de l'inscription sur la liste (élément 12) sont également publiés.⁵⁹ Selon la notification, les documents comprenant les informations sur lesquelles se base l'exposé des motifs [...] ne sont pas publiés mais sont conservés dans les dossiers électronique et papier.

En ce qui concerne les avocats représentant les personnes inscrites sur les listes, les données suivantes sont conservées mais ne sont pas publiées:

1. Le nom et les prénoms
2. Le cabinet d'avocats
3. L'adresse
4. Les numéros de téléphone et de télécopie, l'adresse électronique
5. Le nom du client.

⁵⁹ L'article 7 *quinquies*, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 881/2002 dispose que la liste contient les informations fournies par les Nations unies qui sont «nécessaires à l'identification», précisant que «ces informations peuvent comprendre [liste des éléments de données]». En d'autres termes, la liste des éléments de données n'est pas censée être exhaustive, et d'autres informations, si elles sont fournies par les Nations unies, peuvent également être publiées. En ce qui concerne l'élément 12, à savoir l'exposé des motifs, la Commission affirme ne pas l'inclure dans la liste rendue publique. Les Nations unies fournissent des exposés des motifs depuis 2008 (résolution 1822 du Conseil de sécurité des Nations unies (paragraphe 12 et 13)). Les décisions prises avant le deuxième semestre 2008 contiennent des éléments pouvant être considérés comme des «motifs» plutôt que comme des identifiants. En réalité, il existe une différence entre les règlements n° 881/2002, n° 2580/2001 et n° 356/2010 d'une part et les autres règlements pertinents d'autre part, en ce que ces derniers exigent que les «motifs de l'inscription sur la liste» soient inclus dans la partie publiée (voir p. ex. article 3, paragraphe 1, du règlement n° 101/2011 sur la Tunisie; voir également analyse juridique au point 3.4 ci-dessous).

S'agissant des gels de fonds relevant du règlement (CE) n° 2580/2001, la base juridique ne prévoit aucune liste de catégories de données qui seront conservées ou publiées. Étant donné que la notification n'inclut aucune information émanant directement du Conseil, le CEPD suppose que le Conseil conserve et traite des données à caractère personnel similaires à celles désignées ci-dessus pour le règlement (CE) n° 881/2002. Le CEPD a vérifié que les données à caractère personnel provenant des listes modifiées par le Conseil et publiées dans la liste consolidée des sanctions en ligne sont:

1. Le nom et les prénoms (y compris les noms d'emprunt)
2. La date et le lieu de naissance
3. La nationalité, le numéro de passeport et de carte d'identité
4. Le sexe
5. L'adresse ou d'autres coordonnées
6. La fonction ou la profession, le titre
7. Les remarques (par exemple sur les membres des groupes inscrits sur les listes).

La Commission a indiqué qu'elle était invitée et représentée à toutes les réunions du Conseil (réunions ministérielles et des groupes de travail), y compris à celles au cours desquelles les listes sont examinées. Elle reçoit donc tous les documents envoyés aux membres du Conseil. La Commission inclut également les données figurant sur les listes du Conseil dans la liste électronique consolidée des sanctions financières (gel des fonds) dans la mesure où elle est responsable de sa mise à jour.

2.2.5. Transferts de données et destinataires

En vertu du règlement (CE) n° 881/2002, les détails d'identification et l'exposé des motifs ayant présidé à l'inscription sur la liste d'une personne font partie de la consultation interservices concernant les projets de règlements de la Commission modifiant l'annexe I. Ces données sont partagées avec le service juridique et d'autres directions générales et services dont l'approbation est requise.

Au cours de la procédure de réexamen, qui est déclenchée par une requête émanant de la personne inscrite sur une liste, des données non publiées, telles que des observations sur l'exposé des motifs, sont partagées avec le service juridique et d'autres DG et services dans la mesure nécessaire pour préparer une position de la Commission. Elles sont également partagées avec les États membres lorsque la Commission sollicite leur avis.⁶⁰ La Commission se réserve le droit de transmettre les informations reçues de la personne concernée à d'autres institutions de l'Union européenne, gouvernements d'États membres et pays tiers ainsi qu'au comité des sanctions des Nations unies, à moins que la personne concernée ne s'y oppose. Les personnes concernées en sont informées dans la lettre leur signifiant leur inscription sur la liste. Lorsque l'avis est publié au Journal officiel, cette information n'est pas mentionnée.⁶¹

Une fois que la Commission a procédé au réexamen, les conclusions sont communiquées à la personne inscrite sur la liste et au comité des sanctions des Nations unies (articles 7 *bis*, paragraphe 3, et 7 *quater*, paragraphe 3).

La Commission, les autorités compétentes des États membres et des acteurs privés, notamment des opérateurs économiques tels que des banques et des compagnies d'assurance,

⁶⁰ Comme la Commission l'a précisé au CEPD, elle peut avoir lieu dans un comité de réglementation («*procédure d'examen*» conformément à la nouvelle décision «comitologie») ou, exceptionnellement, dans un groupe de travail du Conseil.

⁶¹ L'avis est censé attirer l'attention d'une personne inscrite sur la liste dont l'adresse n'est pas connue sur le fait qu'un exposé des motifs peut être envoyé sur demande; si une demande est présentée, la lettre est envoyée.

échangent également des données.⁶² Ces derniers sont tenus de fournir toute information «de nature à favoriser le respect du présent règlement». Cela inclut des informations sur les comptes et le montant des fonds gelés. Ils fournissent ces informations aux autorités compétentes des États membres et, directement ou par l'intermédiaire des autorités compétentes, à la Commission. La Commission transmet ensuite toute information reçue directement aux autorités compétentes des États membres également.

La Commission reçoit non seulement ces informations mais peut également recevoir des questions sur l'identification des personnes, présentées par des opérateurs économiques et des autorités compétentes des États membres pour les aider à vérifier si un client est une personne figurant sur une liste ou non et vérifier si des transactions ont été autorisées. Pour répondre à ces questions, des informations non publiées peuvent être transmises.

Dans le cadre du règlement (CE) n° 881/2002, les États membres et la Commission partagent des informations pertinentes, notamment sur les recours, les montants gelés, les mesures prises et les autorisations.

Dans le cadre du règlement (CE) n° 2580/2001, les États membres, le Conseil et la Commission partagent des informations pertinentes, notamment sur les recours, les montants gelés, les mesures prises et les autorisations.

Dans le cadre de ce règlement également, les acteurs privés doivent fournir «*toute information susceptible de faciliter l'observation du présent règlement*» aux autorités nationales compétentes et, par l'entremise de ces autorités compétentes, à la Commission (article 4, paragraphe 1).

Dans le cadre des deux règlements⁶³, la Commission transmet aux autorités compétentes des États membres des demandes d'autorisations pour l'utilisation de fonds qui lui ont été adressées à tort.

2.3. Mesures visant à garantir les droits de la personne concernée

2.3.1. Information des personnes inscrites sur les listes

Pour les listes établies conformément au règlement (CE) n° 881/2002, après que la Commission a pris la décision d'inscrire une personne, une entité, un organisme ou un groupe dans l'annexe, elle envoie à la personne inscrite sur la liste la partie de l'exposé des motifs pouvant être rendue publique⁶⁴ tel que fourni par le comité des sanctions. [...]. La lettre informe également la personne concernée que les données à caractère personnel seront traitées conformément aux dispositions du règlement (CE) n° 45/2001 et que pour obtenir des informations supplémentaires sur les droits prévus par le règlement (tels que le droit d'accès et de rectification des données), la personne concernée doit contacter la Commission. Les personnes qui ont été inscrites sur une liste avant le 3 décembre 2008 peuvent demander à la Commission de leur communiquer l'exposé des motifs ayant présidé à leur inscription.⁶⁵ Dans la lettre, la personne concernée est également informée des possibles transferts de données mentionnés ci-dessus au deuxième alinéa du point 2.2.5. À moins qu'elle ne s'oppose

⁶² L'article 5 du règlement n° 881/2002 renvoie de manière générale aux «personnes physiques et morales, entités et organismes» tandis que le règlement n° 2580/2001 utilise le libellé suivant à l'article 4: «les banques, les autres institutions financières, les compagnies d'assurance et les autres organismes et personnes».

⁶³ Article 5 du règlement n° 2580/2001 et article 2 *bis* du règlement n° 881/2002.

⁶⁴ Voir définition à l'article 1^{er}, paragraphe 6, du règlement n° 881/2002.

⁶⁵ Article 7 *quater*, paragraphe 1, du règlement n° 881/2002.

explicitement à ce transfert (en partie ou en totalité, concernant des documents et des destinataires spécifiques), la Commission considère qu'elle y consent.

Dans l'hypothèse où l'adresse de la personne concernée n'est pas connue ou qu'elle n'est pas suffisamment détaillée, un avis est publié au Journal officiel.⁶⁶ Les informations relatives au transfert de données et l'exposé des motifs ne sont pas inclus dans l'avis.

Pour les listes établies conformément au règlement (CE) n° 2580/2001, la Commission n'a fourni aucune indication spécifique concernant l'information des personnes concernées sur la base du règlement (CE) n° 45/2001. Selon la notification, le Conseil envoie des exposés des motifs depuis 2007⁶⁷ concernant les personnes inscrites sur les listes. Le règlement (CE) n° 2580/2001 ne prévoit cependant aucune obligation légale à cet effet. Dans l'hypothèse où l'adresse de la personne concernée n'est pas connue, le seul moyen d'information est un avis publié au Journal officiel.⁶⁸ Les avis publiés ne contiennent pas l'exposé des motifs, mais ils précisent que la personne concernée peut se le procurer auprès du Conseil en en faisant la demande et qu'afin que sa demande soit prise en considération lors du prochain réexamen, elle doit fournir des éléments de preuve dans un délai de deux mois suivant la publication de l'avis.⁶⁹

2.3.2. Accès aux données

Selon la notification,⁷⁰ toute demande d'accès aux données doit être traitée par la Commission dans un délai de trois mois et conformément au règlement (CE) n° 45/2001 («le règlement»). Les informations confidentielles sont traitées conformément au règlement intérieur de la Commission,⁷¹ ce qui signifie que leur caractère confidentiel devra être supprimé avant toute divulgation. La Commission a informé le CEPD que, à l'appui des décisions d'inscription prises conformément au règlement n° 881/2002, il est en pratique peu probable que des informations confidentielles soient communiquées à la Commission étant entendu qu'au cours d'une procédure de réexamen, les informations doivent généralement être partagées avec la personne inscrite sur la liste et, en dernier ressort, avec l'instance chargée d'examiner l'affaire.

⁶⁶ Article 7 bis, paragraphe 2, du règlement n° 881/2002.

⁶⁷ Ainsi que la Commission l'a fait observer au CEPD, cette mesure résulte de l'arrêt rendu dans l'affaire T-228/02, *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conseil*, Rec. 2006, p. II-4665. Voir point 120: «*Les droits de la défense de l'intéressé doivent ensuite être effectivement garantis dans le cadre de la procédure communautaire devant aboutir à l'adoption, par le Conseil, de la décision de l'inclure ou de le maintenir dans la liste litigieuse, conformément à l'article 2, paragraphe 3, du règlement n° 2580/2001. En principe, dans ce cadre, l'intéressé doit seulement être mis en mesure de faire valoir utilement son point de vue sur les conditions légales d'application de la mesure communautaire en cause, à savoir, s'il s'agit d'une décision initiale de gel des fonds, l'existence d'informations précises ou d'éléments de dossier qui montrent qu'une décision répondant à la définition donnée à l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la position commune 2001/931 a été prise à son égard par une autorité nationale compétente, et, s'il s'agit d'une décision subséquente de gel des fonds, les justifications du maintien de l'intéressé sur la liste litigieuse.*»

⁶⁸ Voir avis accompagnant le règlement d'exécution (UE) n° 1375/2011 du Conseil du 22 décembre 2011, Journal officiel C 337 du 23.12.2011, p. 17.

⁶⁹ Voir troisième considérant du règlement d'exécution (UE) n° 83/2011 du Conseil du 31 janvier 2011, renvoyant à l'avis publié au Journal officiel C 188 du 13.7.2010, p. 13. Pour un autre exemple, voir Journal officiel C 136 du 16.6.2009, p. 35.

⁷⁰ Réponse de la Commission à la question 8), point 15 des questions du CEPD du 14 juillet 2010 et point 15, a) de la notification.

⁷¹ Journal officiel L 308 du 8.12.2000, pp. 26 à 34, tel que modifié. Les dispositions relatives à la sécurité sont contenues dans une annexe publiée en 2001 au Journal officiel L 317 du 3.12.2001, p. 1, tel que modifié.

2.3.3. Rectification

Les demandes de rectification des données conservées en vertu du règlement (CE) n° 881/2002 sont transmises par la Commission au comité des sanctions compétent des Nations unies. Si le comité des sanctions décide d'apporter des modifications aux données, la Commission modifie les données en conséquence. Les demandes émanant de personnes inscrites sur la liste affirmant qu'elles ne devraient pas y figurer doivent être traitées dans un délai de trois mois.

Pour les listes établies conformément au règlement (CE) n° 2580/2001, la Commission a indiqué qu'elle transfère toute demande de rectification au Conseil. Suite à une décision du Conseil, la Commission modifie les données dans la liste consolidée des sanctions financières (gel des fonds).⁷²

2.3.4. Droit d'opposition

La Commission a fait observer que, compte tenu de l'obligation réglementaire de modifier les listes publiées telles que l'annexe I du règlement n° 881/2002, le droit de s'opposer au traitement conformément à l'article 18, point a), n'est pas accordé aux personnes concernées. Selon la Commission, le même raisonnement s'applique au règlement (CE) n° 2580/2001. Une personne peut être radiée de la liste uniquement à l'issue de la procédure de réexamen engagée par le comité des sanctions compétent des Nations unies (pour les listes des Nations unies) ou le Conseil (pour les listes autonomes de l'UE) ou au moyen d'un arrêt du Tribunal à cet effet.

2.3.5. Période de conservation

Il n'existe aucun délai de conservation fixe pour les inscriptions sur la liste établie conformément au règlement (CE) n° 881/2002. Cependant, comme il sera décrit ci-dessous, il existe une procédure de réexamen et d'effacement des inscriptions. Lorsqu'une personne est radiée de la liste, ses données sont retirées de la liste rendue publique.

Pour la liste établie conformément au règlement (CE) n° 2580/2001, le Conseil doit la réexaminer au moins tous les six mois, comme indiqué dans la position commune 2001/931/PESC du Conseil. [...].

Pour les deux règlements, la Commission a informé le CEPD que les données publiées dans les annexes sont soumises aux règles du Journal officiel et qu'elles restent physiquement conservées⁷³ dans la base de données interne même après avoir été retirées des annexes. La Commission a également souligné qu'une décision de maintien de l'inscription sur une liste doit être distinguée de la période de conservation, cette dernière devant être plus longue que la période d'inscription sur la liste afin de garantir que les données sont toujours disponibles lorsqu'elles s'avèrent nécessaires (par exemple pour les affaires pendantes ou les nouvelles affaires remettant en cause les décisions d'inscription sur une liste et les cas d'indemnisation). Dans ce cas également, il n'existe aucun délai de conservation fixe.

⁷² Voir réponse de la Commission à la question 8), point 15 des questions du CEPD du 14 juillet 2010 et le point 15, a) de la notification.

⁷³ La Commission a expliqué qu'elle applique un «effacement logique» à l'inscription. Seuls certains membres du personnel de la Commission peuvent accéder à la base de données, les données effacées ne sont pas disponibles sur le site web présentant la liste consolidée de sanctions financières. Ce point sera développé de façon plus approfondie ci-dessous.

2.3.6. Éventuelle procédure de réexamen

En vertu du règlement (CE) n° 881/2002, la personne inscrite sur la liste est informée, dans la lettre lui signifiant son inscription sur la liste, de la possibilité d'exprimer son point de vue concernant cette décision. Lorsque des observations sont formulées, la Commission engage une procédure de réexamen.⁷⁴ La Commission réexamine la décision d'inscription à la lumière des observations formulées par la personne concernée. Avant de prendre sa décision à l'issue du réexamen, la Commission doit consulter au préalable un comité composé des États membres («procédure d'examen»⁷⁵). Dans ce contexte, des données peuvent être transférées à des tiers comme expliqué ci-dessus au deuxième alinéa du point 2.2.5. Si les Nations unies décident de radier de la liste une personne, une entité, un groupe ou un organisme ou de modifier les données relatives à ces derniers, la Commission modifie l'annexe I du règlement (CE) n° 881/2002 en conséquence.⁷⁶

Le règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil ne contient aucune disposition spécifique concernant une éventuelle procédure de réexamen. Cependant, la position commune 2001/931/PESC du Conseil établit qu'un réexamen doit avoir lieu tous les six mois (pour le plus récent, voir le règlement d'exécution (UE) n° 1375/2011 du Conseil).⁷⁷ Le Conseil publie également régulièrement au Journal officiel des «avis» à l'attention des personnes inscrites sur les listes dans les annexes mises à jour, dans lesquels il est précisé que les personnes concernées peuvent demander un réexamen et produire des éléments de preuve en leur faveur.⁷⁸

Comme elle l'a indiqué au CEPD, la Commission est invitée à toutes les réunions du Conseil concernant l'établissement, la modification et la mise à jour de cette liste; cependant le rôle spécifique de la Commission dans ce contexte n'a pas été précisé.

2.4. Mesures de sécurité

[...]

3. Analyse juridique

3.1. Remarques générales

Le présent contrôle préalable ne porte pas sur un seul acte législatif visant à instituer des mesures de gel des fonds au niveau de l'Union, mais sur plusieurs règlements mettant en œuvre de telles mesures. Étant donné que la Commission fait principalement référence aux règlements (CE) n° 881/2002 et n° 2580/2001, qui représentent deux types de mesures

⁷⁴ Voir article 7 *bis*, paragraphe 3, du règlement n° 881/2002.

⁷⁵ L'article 7 *bis*, paragraphe 3, renvoie aux articles 5 et 7 de la décision 1999/468 de la Commission, Journal officiel L 184 du 17.7.1999, p. 23. Depuis le 1^{er} mars 2011, la décision 1999/468, nommée décision «comitologie», a été remplacée par le règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil, Journal officiel L 55 du 16.02.2011, p. 13. La référence spécifique à l'article 7 *ter* du règlement n° 881/2002 doit donc être comprise comme faisant référence aux articles 5 et 10 du règlement n° 182/2011 («procédure d'examen», voir article 13 du règlement n° 182/2011).

⁷⁶ Article 7 *bis*, paragraphe 5.

⁷⁷ Journal officiel L 343 du 23.12.2011, p. 10.

⁷⁸ La formulation type faisant référence à la procédure de réexamen et qui est inclus dans les avis est le suivant: «Les personnes, groupes et entités peuvent adresser à tout moment au Conseil une demande de réexamen de la décision par laquelle ils ont été inclus dans les listes en question et/ou maintenus sur celles-ci, en y joignant toute pièce justificative [...] À cet égard, nous attirons l'attention des personnes et entités concernées sur le fait que le Conseil procède constamment au réexamen des listes, conformément à l'article premier, paragraphe 6, de la position commune. Pour que les demandes soient examinées lors du prochain réexamen, elles doivent être présentées dans un délai de deux mois suivant la date de publication du présent avis. L'attention des personnes, groupes et entités concernés est également attirée sur la possibilité de contester le règlement du Conseil devant le Tribunal de l'Union européenne, dans les conditions prévues à l'article 263, paragraphes 4 et 6, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.»

décrites au point 2.1 ci-dessus, le CEPD continuera d'opérer cette distinction dans l'analyse juridique; cependant, toute recommandation qui sera formulée s'applique également au traitement de données à caractère personnel effectué sur la base de l'un quelconque des autres règlements couverts par la notification, le cas échéant.⁷⁹ À moins que les traitements de données réalisés dans le cadre de règlements supplémentaires qui seront adoptés à l'avenir diffèrent des traitements analysés dans le présent avis, ils seront également considérés comme couverts par le présent avis. Si les traitements venaient à changer considérablement, la Commission devra mettre la notification à jour.

L'approche adoptée en matière de protection des données dans la législation relative aux mesures de gel des fonds a subi des modifications. Par exemple, le règlement (CE) n° 881/2002 du Conseil ne mentionnait à l'origine aucune garantie de protection des données ni aucun droit à accorder à la personne concernée, alors que les modifications intégrées par le règlement (CE) n° 1286/2009 du Conseil mettent en place une procédure de réexamen et de radiation de la liste (article 7 *bis*, paragraphes 2 à 5). Les neuvième et douzième considérants ainsi que l'article 7 *quinquies* de ce règlement font explicitement référence à l'applicabilité de la législation relative à la protection des données de l'Union. Le régime des sanctions institué en vertu du règlement (CE) n° 2580/2001 ne prévoit aucune disposition spécifique introduisant des procédures de rectification et de radiation. Le CEPD considère que le règlement (CE) n° 881/2002 inclut –pour donner effet aux arrêts susmentionnés du Tribunal et de la Cour – un traitement davantage respectueux de la protection des données par rapport aux autres règlements couverts par la notification.

La jurisprudence récente du Tribunal⁸⁰ donne des indications sur les garanties nécessaires à ce type de traitement, surtout lorsqu'il s'agit d'informer les personnes concernées. Cette jurisprudence ainsi que d'autres arrêts⁸¹ seront donc pris en considération au moment d'analyser la compatibilité du traitement avec le cadre juridique.

3.2. Contrôle préalable

La notification porte sur le traitement de données à caractère personnel relevant du champ d'application de l'article 2, point a), du règlement. Les données à caractère personnel traitées dans le présent contexte concernent des personnes physiques qui sont les destinataires des mesures de gel des fonds et leurs représentants légaux. Le traitement des données est effectué par une institution de l'Union européenne dans l'exercice d'activités qui relèvent du champ d'application du droit de l'UE (article 3, paragraphe 1, du règlement, lu à la lumière du traité de Lisbonne). Le traitement des données est au moins en partie automatisé, remplissant ainsi les conditions de champ d'application visées à l'article 3, paragraphe 2, du règlement. Le traitement relève donc du champ d'application du règlement. En outre, l'article 7 *quinquies* de la version modifiée du règlement (CE) n° 881/2002 mentionne explicitement l'applicabilité du règlement.

L'article 27, paragraphe 1, du règlement soumet au contrôle préalable du CEPD tous les «traitements susceptibles de présenter des risques particuliers au regard des droits et libertés

⁷⁹ Plus précisément: les recommandations sur les relations avec les Nations unies s'appliquent à tous les règlements dans lesquels la liste des personnes faisant l'objet du gel est établie d'après les listes fournies par les Nations unies; les recommandations sur l'information des personnes concernées s'appliquent à l'ensemble des règlements.

⁸⁰ Arrêt du Tribunal du 30 septembre 2010, T-85/09, non encore publié au Recueil, notamment les points 174 à 177 («Kadi II»).

⁸¹ Notamment arrêt du Tribunal du 12 décembre 2006, *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conseil*, T-228/02, Rec. p. II-4665.

des personnes concernées du fait de leur nature, de leur portée ou de leurs finalités». L'article 27, paragraphe 2, du règlement contient une liste de traitements susceptibles de présenter de tels risques. Le paragraphe 2, point a), mentionne les traitements de données relatives à des «*suspensions, infractions, condamnations pénales ou mesures de sûreté*».

En l'espèce, ces données peuvent être traitées dans le cadre des motifs invoqués par le comité des sanctions compétent ou les États membres pour inscrire une personne sur l'une des listes. En outre, la finalité même des mesures restrictives consiste à exclure les personnes inscrites sur une liste du bénéfice de certains droits ou prestations, ce qui rend l'article 27, paragraphe 2, point d), également applicable («*traitements visant à exclure des personnes du bénéfice d'un droit, d'une prestation ou d'un contrat*»).

Pour ces raisons, le traitement est soumis au contrôle préalable du CEPD.

Le contrôle préalable ayant pour objet d'examiner des situations susceptibles de présenter certains risques, le CEPD devrait rendre son avis avant le début du traitement. En l'espèce cependant, le traitement a déjà été mis en place. Le CEPD regrette qu'un laps de temps aussi long se soit écoulé entre le début des activités de traitement et la notification. Cependant, pour autant que les recommandations formulées par le CEPD soient adoptées en conséquence, cette situation peut être rectifiée.

La notification du DPD a été reçue le 3 juin 2010. Conformément à l'article 27, paragraphe 4, du règlement, le présent avis doit être rendu dans un délai de deux mois. Ce délai est suspendu si le CEPD pose des questions au responsable du traitement, ce qu'il a fait le 13 juin 2010, jusqu'à la réception des réponses. Une fois que les réponses ont été reçues le 14 mars 2011, le délai a commencé à recourir. Le 28 mars 2011, le CEPD a demandé à s'entretenir avec le responsable du traitement pour clarifier certaines questions pendantes. Cet entretien s'est tenu le 7 avril 2011. Le délai a de nouveau été suspendu dans l'attente de cet entretien. Le 29 avril 2011, le CEPD a posé des questions supplémentaires, auxquelles la Commission a répondu le 3 août 2011. Le 8 avril 2011 et à nouveau le 19 septembre 2011, le CEPD a prolongé le délai conformément à l'article 27, paragraphe 4, du règlement, à chaque fois d'un mois. Par ailleurs, le dossier a été suspendu pendant tout le mois d'août 2011. Le 6 octobre 2011, un projet des faits du dossier a été présenté au responsable du traitement pour observations, entraînant ainsi la suspension du délai jusqu'au 26 octobre 2011, date à laquelle le responsable du traitement a présenté ses observations. Le 27 octobre 2011, le CEPD a envoyé des questions supplémentaires auxquelles il a reçu une réponse le 9 janvier 2012. Par la suite, un projet complet a été présenté au DPD le 23 janvier 2012 pour observations, lesquelles ont été reçues le 8 février 2012. Le 9 février 2012, le CEPD a demandé des clarifications finales qui ont été reçues le 22 février 2012. Au total, le dossier a été suspendu pendant 471 jours. Compte tenu des éléments qui précèdent, le CEPD rendra son avis au plus tard le 22 février 2012.

3.3. Licéité du traitement

Le traitement de données à caractère personnel doit être basé sur l'un des motifs énoncés à l'article 5 du règlement pour être licite. L'article 5, point a), du règlement autorise le traitement de données à caractère personnel s'il est «*nécessaire à l'exécution d'une mission effectuée dans l'intérêt public sur la base des traités instituant les Communautés européennes ou d'autres actes législatifs adoptés sur la base de ces traités*». Il contient trois éléments qui doivent tous être respectés: 1) le traitement doit être basé sur la législation (les traités ou un autre acte adopté sur la base de ces traités), 2) il doit servir l'intérêt public et 3) il doit être nécessaire à la poursuite de cet intérêt public. L'article 5, point b), du règlement autorise le

«traitement [qui] est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis».

Selon la Commission, l'article 5, point b), du règlement s'applique à l'ensemble des traitements effectués dans le cadre des différents règlements soumis au contrôle préalable.

Le CEPD est cependant d'avis que les traitements notifiés ne sont qu'en partie couverts par l'article 5, point b). En revanche, certains traitements sont couverts par l'article 5, point a). La délimitation entre les différentes bases juridiques sera expliquée ci-dessous.

Les différentes activités de traitement mentionnées au point 2.2 ci-dessus se déroulent sur la base des divers règlements du Conseil énumérés au point 2.2.1. Elles trouvent leur base juridique dans des actes législatifs de l'Union adoptés sur la base de la procédure législative pertinente prévue par le traité. Les bases juridiques mentionnées dans les différents règlements sont les suivantes: l'article 60 TCE, l'article 301 TCE (devenu l'article 215 TFUE)⁸² et l'article 308 TCE (devenu l'article 352 TFUE).

Certains de ces règlements visent à mettre en œuvre, dans l'ordre juridique de la Communauté, les résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies; cependant, les résolutions des Nations unies en tant que telles n'imposent aucune obligation légale à la Communauté (aujourd'hui l'Union), dans la mesure où la Communauté/l'Union n'est pas membre des Nations unies et que les résolutions ne lui sont donc pas adressées. L'ordre juridique de l'Union prévoit une base juridique autonome (article 215 TFUE) visant à poursuivre des objectifs dans l'intérêt public, à savoir les objectifs de la PESC.⁸³ Certains des autres règlements établissent des listes autonomes de l'UE sur lesquelles sont inscrites des personnes faisant l'objet de gels des fonds.

Le CEPD souhaiterait souligner que le simple fait qu'une disposition insérée dans un acte législatif secondaire habilite la Commission à entreprendre une certaine activité n'entraîne pas en soi l'obligation légale de traiter des données à caractère personnel au sens de l'article 5, point b), du règlement. Si tel était le cas, la plupart des activités de traitement de la Commission seraient en général couvertes par l'article 5, point b), privant ainsi l'article 5, point a), de son applicabilité pratique. Cependant, ces actes contiennent parfois des dispositions explicites *habilitant*, mais *obligeant* également la Commission à traiter des données à caractère personnel. La différence est la suivante: l'article 5, point a), s'applique

⁸² Article 215 TFUE (ex-article 301 TCE): «Lorsqu'une décision, adoptée conformément au chapitre 2 du titre V du traité sur l'Union européenne [à savoir des dispositions spécifiques sur la politique étrangère et de sécurité commune], prévoit l'interruption ou la réduction, en tout ou en partie, des relations économiques et financières avec un ou plusieurs pays tiers, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, sur proposition conjointe du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de la Commission, adopte les mesures nécessaires. Il en informe le Parlement européen. 2. Lorsqu'une décision, adoptée conformément au chapitre 2 du titre V du traité sur l'Union européenne, le prévoit, le Conseil peut adopter, selon la procédure visée au paragraphe 1, des mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales, de groupes ou d'entités non étatiques. 3. Les actes visés au présent article contiennent les dispositions nécessaires en matière de garanties juridiques.» (italiques ajoutés).

⁸³ Voir arrêt de la Cour du 3 septembre 2008, *Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission*, C-402/05 P et C-415/05 P, Rec. p. I-6351, points 213 et suivants. Point 226: «En effet, les articles 60 CE et 301 CE, en ce qu'ils prévoient une compétence communautaire pour imposer des mesures restrictives de nature économique afin de mettre en œuvre des actions décidées dans le cadre de la PESC, sont l'expression d'un objectif implicite et sous-jacent, à savoir celui de rendre possible l'adoption de telles mesures par l'utilisation efficace d'un instrument communautaire»; et point 229: «La mise en œuvre de mesures restrictives de nature économique décidées dans le cadre de la PESC par l'utilisation d'un instrument communautaire ne déborde pas le cadre général résultant de l'ensemble des dispositions du traité CE, dès lors que de telles mesures, de par leur nature, présentent en outre un lien avec le fonctionnement du marché commun [...]».

lorsqu'une mission est confiée à la Commission et que, *afin de la mener à bien*, des données à caractère personnel doivent être traitées. L'article 5, point b), s'applique quant à lui si la disposition en question *exige* de la Commission qu'elle mène à bien cette mission *sans retard* dans la mise en œuvre.

Publication au Journal officiel

L'article 297, paragraphe 1, TFUE prévoit que les institutions publient les actes législatifs adoptés au Journal officiel. En ce qui concerne le règlement (CE) n° 881/2002, l'article 7, paragraphe 1, point a), lu conjointement avec l'article 7 *ter*, paragraphe 2, habilite la Commission à modifier l'annexe contenant la liste en ayant recours à une procédure de comitologie; l'article 7 *bis* établit les conditions dans lesquelles la Commission doit modifier l'annexe conformément aux décisions des Nations unies; quant à l'article 7 *quinquies*, paragraphe 2, il précise les informations qui devraient être incluses dans l'annexe lorsqu'elles sont «nécessaires à l'identification des personnes concernées». La Commission ne peut en aucun cas se soustraire à l'obligation de modifier l'annexe et de la publier au Journal officiel; de même, l'article 7 *quinquies*, paragraphe 2, requiert qu'au moins certaines données à caractère personnel soient incluses dans l'annexe. Combinées, ces dispositions créent une obligation de publier certaines données à caractère personnel (voir également point 3.5 ci-dessous) au sens de l'article 5, point b). Des dispositions similaires sont incluses dans certains des autres règlements instituant des mesures restrictives.⁸⁴ Cependant, pour les raisons exposées ci-dessous, le CEPD est d'avis que seule la publication au Journal officiel est une obligation spécifique visée à l'article 5, point b).

Publication de la liste consolidée en ligne

La Commission a également précisé dans sa réponse aux questions du CEPD que la consolidation des listes publiées au Journal officiel (listes modifiées par la Commission et le Conseil) était basée sur un accord avec les associations bancaires. Elle semble associer la publication au Journal officiel à la publication dans la liste consolidée des sanctions en ligne et considère que ce traitement repose sur l'article 5, point b), du règlement également.

Il s'agit cependant d'une activité distincte de la publication au Journal officiel et qui ne trouve aucune base juridique explicite dans les traités. De l'avis du CEPD, la consolidation et la publication des listes dans la liste consolidée des sanctions en ligne repose sur l'article 5, point a), du règlement, étant donné qu'elle trouve également sa source dans le cinquième considérant du règlement (CE) n° 881/2002 et qu'elle a été établie afin de faciliter les activités de mise en œuvre des opérateurs économiques qui sont tenus d'appliquer les mesures de gel des fonds. Plusieurs des autres règlements incluent également des considérants similaires.⁸⁵ Le CEPD considère que la Commission n'a pas prouvé à suffisance l'existence d'une obligation légale au sens de l'article 5, point b), du règlement qui oblige légalement la Commission à traiter des données à caractère personnel de personnes inscrites sur les listes aux fins de consolider et de publier la liste consolidée des sanctions en ligne. S'il est vrai que la Commission a fourni une copie de l'échange de lettres avec les associations bancaires, les engagements que la Commission a pris ne constituent pas une obligation légale.

Cependant, comme l'expérience l'a démontré, le fait de se baser uniquement sur les listes telles qu'elles sont publiées au Journal officiel ne permet pas de mettre efficacement en œuvre les sanctions. Le fait d'utiliser une liste consolidée peut donc être considéré comme nécessaire à l'exécution d'une mission (le gel des fonds) effectuée dans l'intérêt public sur la base des

⁸⁴ Voir par exemple article 13, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 329/2007 du Conseil sur la Corée du Nord, qui contient un libellé quasi identique à celui de l'article *quinquies*, paragraphe 2, du règlement n° 881/2002. Dans les deux règlements, les modifications comprenant cette disposition ont été adoptées en même temps.

⁸⁵ Notamment le sixième considérant du règlement (UE) n° 442/2011 sur la Syrie.

règlements énumérés ci-dessus au point 2.2.1. Le traitement est donc licite aux termes de l'article 5, point a), du règlement.

Autres traitements

Alors que la publication de l'annexe et la tenue de la liste consolidée des sanctions en ligne sont les principaux traitements concernés par le présent contrôle préalable, plusieurs autres traitements méritent également qu'on leur accorde de l'attention.

En ce qui concerne le règlement (CE) n° 881/2002, l'article 7 *quinquies*, paragraphe 1, inclut une disposition spécifique aux termes de laquelle «Dans l'exécution des tâches qui lui incombent en vertu du présent règlement, la Commission traite des données à caractère personnel [...]» (soulignement ajouté), renvoyant au règlement. Les tâches explicites confiées à la Commission dans ce règlement sont, hormis la modification des annexes comme examiné ci-dessus, i) la communication aux personnes concernées de l'exposé des motifs fourni par le comité des sanctions (article 7 *bis*, paragraphe 2); ii) le réexamen de la décision une fois des observations formulées et la communication des conclusions aux États membres et au comité des sanctions contre Al-Qaida des Nations unies (article 7 *bis*, paragraphe 3); iii) l'obtention d'informations de nature à favoriser le respect du règlement, directement de toute personne morale ou physique, entité ou organisme ou par l'intermédiaire des autorités compétentes des États membres (article 8).

Dans les autres règlements, les dispositions sont souvent moins détaillées et mentionnent rarement le règlement.⁸⁶ Dans sa réponse du 14 mars, la Commission a présenté la liste des articles qui selon elle constituent la base juridique du traitement de données à caractère personnel aux termes de l'article 5, point b), du règlement. À l'exception de la publication au Journal officiel telle qu'examinée ci-dessus, le CEPD n'est pas convaincu que ces articles constituent une base juridique au sens de l'article 5, point b). Il attire l'attention sur le fait que ces dispositions sont de nature plus générale et renvoient essentiellement à la mise en place d'une obligation pour les États membres de communiquer à la Commission les mesures qu'ils ont adoptées pour autoriser le dégel de certains fonds et de fournir une base juridique pour les informations communiquées par eux-mêmes et des opérateurs économiques à la Commission.

Le CEPD est d'avis que ces articles ne constituent pas une obligation légale imposée à la Commission au sens de l'article 5, point b), mais qu'il s'agit plutôt de tâches confiées à la Commission pour qu'elles soient effectuées dans l'intérêt public, à savoir l'établissement et la gestion de listes de personnes dont les fonds doivent être gelés sur la base des différents actes législatifs secondaires basés sur l'article 215 TFUE (ex-articles 60 et 301 TCE) qui sont examinés dans la présente procédure de contrôle préalable.

Pour résumer, on peut distinguer trois traitements:

1. la mise à jour/la modification des listes et leur publication au Journal officiel;
2. la publication de la liste consolidée en ligne;
3. d'autres traitements.

⁸⁶ Certains des autres règlements ne contiennent pas de dispositions spécifiques, mais comportent un considérant indiquant que «*Tout traitement de données à caractère personnel de personnes physiques en vertu du présent règlement devrait respecter le règlement (CE) n° 45/2001 [...]*»: règlement (UE) n° 961/2010 sur l'Iran: dix-septième considérant; règlement (UE) n° 1284/2009 sur la Guinée: quatrième considérant; règlement (UE) n° 356/2010 sur la Somalie: quinzième considérant; règlement (UE) n° 101/2011 sur la Tunisie: sixième considérant; règlement (UE) n° 207/2011 sur la Lybie: septième considérant; règlement (UE) n° 270/2011 sur l'Égypte: sixième considérant; règlement (UE) n° 359/2011 sur l'Iran: septième considérant; règlement (UE) n° 442/2011 sur la Syrie: sixième considérant; règlement (UE) n° 753/2011 sur l'Afghanistan: huitième considérant.

Le premier de ces traitements, comme expliqué ci-dessus, relève de l'article 5, point b), tandis que le deuxième et le troisième sont couverts par l'article 5, point a). Le fait que l'un ou l'autre article soit applicable n'a pas d'incidence sur la licéité du traitement. Cependant, cela a des conséquences sur l'exercice du droit d'opposition, comme il sera expliqué ci-dessous au point 3.10.

3.4. Traitement portant sur des catégories particulières de données

Aux termes de l'article 10, paragraphe 5, du règlement, le traitement de données relatives aux infractions, aux condamnations pénales ou aux mesures de sûreté ne peut être effectué que s'il est autorisé par les traités ou d'autres actes législatifs adoptés sur la base de ces traités. Le CEPD souligne que le simple fait d'apparaître sur la liste des personnes dont les fonds doivent être gelés peut rendre les données à caractère personnel en tant que telles «sensibles», dans le sens où les listes associées au terrorisme ou aux violations des droits de l'homme sous-entendent la suspicion d'être associé à des activités criminelles. Ce n'est pas nécessairement le cas pour toutes les listes. En outre, des données sensibles dans le cadre du présent contrôle préalable seraient notamment des informations incluses dans «l'exposé des motifs» ou de manière générale les raisons ayant présidé à l'inscription d'une personne sur une liste, pouvant comprendre des condamnations, des arrestations et des incarcérations.

Pour le règlement (CE) n° 881/2002, des informations relevant du champ d'application de l'article 10, paragraphe 5, peuvent être reçues par la Commission dans le cadre de l'exposé des motifs fourni par le comité des sanctions des Nations unies. Comme indiqué au point 2.2.4, les parties publiées des listes contiennent parfois des informations relatives aux arrestations, aux incarcérations et aux liens présumés avec des organisations terroristes.

La Commission a informé le CEPD que suite à l'arrêt de la Cour dans l'affaire *Kadi*⁸⁷, ces données ne sont plus incluses dans la base de données pour les nouvelles listes. Elles peuvent cependant toujours être incluses pour des cas «anciens».⁸⁸

L'article 7 bis, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 881/2002 dispose que la décision d'inscrire une personne sur la liste est prise «dès que le comité des sanctions a communiqué l'exposé des motifs», tandis que le paragraphe 2 dudit article contient une obligation pour la Commission de communiquer l'exposé des motifs à la personne concernée. Aux termes de l'article 7 quinquies, paragraphe 2, dudit règlement «les informations concernant les personnes physiques figurant sur la liste qui sont fournies par le Conseil de sécurité des Nations unies ou par le comité des sanctions et qui sont nécessaires à l'identification des personnes concernées» sont contenues à l'annexe.

Par conséquent, dans la mesure où la Commission entreprend les activités de traitement prescrites essentiellement pour faire le relais entre le comité des sanctions et la personne concernée, ses traitements sont couverts par les dispositions susmentionnées.

Cependant, il n'existe aucune base juridique justifiant d'inclure ces données sensibles dans l'annexe ou de les publier dans la liste consolidée des sanctions en ligne, des informations

⁸⁷ Voir note de bas de page 83.

⁸⁸ Au moment où le présent avis a été rédigé, ces données étaient par exemple toujours incluses dans la liste consolidée des sanctions pour les listes avec les ID [...]. La Commission a informé le CEPD que ces données pouvaient toujours être incluses pour des «cas anciens». Les cas mentionnés figurent sur les listes depuis début 2001 et peuvent donc être considérés comme des «cas anciens». Cependant, les ID des listes [...] contiennent également ces informations et sont plus récents [...]. Enfin, ces informations sont également incluses pour les ID [...], ce qui constitue un cas nouveau [...]. Des observations similaires s'appliquent aux listes [...].

pouvant être uniquement incluses dans l'annexe si elles sont nécessaires à l'identification des personnes concernées, une finalité pour laquelle les informations relatives aux suspicions ne sont pas nécessaires, voire inutiles. C'est la raison pour laquelle la Commission ne publie plus ces données sensibles. En ce qui concerne les cas dits «*anciens*», le CEPD demande à la Commission de procéder à une analyse approfondie de la base de données et de la liste afin de retirer les données sensibles qui y sont encore présentes et accessibles au public.

Le règlement (CE) n° 2580/2001 ne mentionne pas de motifs de l'inscription sur la liste qui contiendraient des données sensibles. Il convient cependant de noter, par exemple dans le règlement (UE) n° 101/2011 sur la Tunisie, qu'aux termes de l'article 3, «*les motifs de l'inscription sur la liste des personnes, entités et organismes*» sont inclus dans l'annexe (qui contient les noms des personnes inscrites sur la liste et qui est ensuite publiée au Journal officiel). Des dispositions similaires sont incluses dans la plupart des règlements instituant des mesures de gel des fonds.⁸⁹ Cela peut avoir pour conséquence, même dans les cas où la Commission elle-même ne participe pas à la modification des listes, qu'elle se retrouve à traiter des données sensibles au moment de la consolidation et de la publication en ligne des listes après qu'elles ont été publiées au Journal officiel. La publication des motifs de l'inscription sur les listes ne peut être considérée nécessaire à la finalité pour laquelle la liste consolidée est rendue publique, c'est-à-dire révéler l'identité des personnes inscrites sur les listes aux opérateurs économiques et faciliter leur identification.

À cet égard, le CEPD rappelle l'article 4 du règlement, lequel dispose que les données doivent être «*adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées [...]*». Selon les éléments disponibles, les informations relatives aux motifs de l'inscription sur les listes ne semblent pas contribuer à identifier les personnes faisant l'objet des mesures de gel des fonds parmi les documents publiés et ne peuvent donc être considérées comme pertinentes au regard de cette finalité.

Étant donné que les divers règlements ont donc des systèmes différents en ce qui concerne les motifs de l'inscription sur les listes, le CEPD invite la Commission à réexaminer ses activités de traitement ainsi que tous les règlements concernés afin de s'assurer que i) tout traitement de données relatives aux motifs de l'inscription sur les listes trouve une base juridique claire et spécifique dans le règlement pertinent; ii) aucune information sur les suspicions ou des informations sensibles similaires ne sont publiées au Journal officiel ou dans la liste consolidée des sanctions. Afin de garantir le respect de l'obligation de communiquer les motifs de l'inscription sur les listes telle qu'exigée par le Tribunal, et lorsqu'il n'est pas possible de signifier l'exposé des motifs à la personne concernée, les personnes inscrites sur les listes devraient être autorisées à demander l'exposé des motifs auprès de l'institution qui a modifié l'annexe en question.

D'autres catégories particulières de données, telles que des données relatives à la santé, ne sont pas traitées dans le cadre de la notification.

Recommandation: Procéder à un réexamen de la liste consolidée des sanctions en ligne afin de retirer les données relatives aux suspicions, aux condamnations pénales ou aux mesures de sûreté si nécessaire. Procéder à une analyse de l'ensemble des activités de traitement réalisées concernant les suspicions afin de s'assurer qu'il existe une base juridique claire et pour éviter toute publication inutile de données sensibles au Journal officiel et dans la liste des sanctions en ligne.

⁸⁹ Selon la Commission, les seules autres exceptions sont le règlement (CE) n° 881/2002 du Conseil et le règlement (UE) n° 356/2010 du Conseil.

3.5. Qualité des données

Le règlement dispose que les données doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités (article 4, paragraphe 1, point b)); elles doivent être adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées et pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement (article 4, paragraphe 1, point c)). Compte tenu des graves conséquences de l'inscription sur la liste pour la personne concernée, le traitement doit garantir un niveau élevé de qualité des données. Aux termes de l'article 4, paragraphe 1, point d), du règlement, les données doivent également être exactes et mises à jour.

Pour mémoire, les données sont traitées en vue de préparer des règlements de la Commission modifiant les listes de personnes faisant l'objet de mesures de gel des fonds, comme l'annexe I du règlement (CE) n° 881/2002 du Conseil, et d'exécuter d'autres tâches relevant des règlements pertinent du Conseil telles que:

- préparer des lettres destinées aux personnes physiques, contenant les motifs de l'inscription sur la liste, et des consultations connexes avec les États membres;
- présenter des synthèses des montants totaux gelés dans l'UE et répondre aux questions concernant l'identification des personnes physiques concernées et l'octroi d'autorisations à celles-ci;
- consolider les listes publiées dans la liste électronique consolidée des sanctions disponible sur le site web de la Commission;
- répondre aux questions concernant l'identification des personnes figurant sur la liste et l'octroi d'autorisations à celles-ci.

La finalité semble donc être suffisamment déterminée et explicite. Le CEPD n'a trouvé aucun élément qui permettrait de penser que des traitements ultérieurs pour des finalités incompatibles avec celles susmentionnées sont effectués par la Commission.

En ce qui concerne les critères selon lesquels les données doivent être «*adéquates, pertinentes et non excessives*», la liste des données à caractère personnel que la Commission présente comme faisant l'objet d'un traitement en rapport avec le règlement (CE) n° 881/2002 contient des éléments dont la nécessité au regard de la finalité énoncée du traitement («*identifier les personnes concernées*») peut être confirmée pour l'essentiel. Cependant, le CEPD émet des doutes quant au fait que les données relatives aux membres de la famille (parents, conjoints) soient toujours nécessaires pour identifier la personne inscrite sur la liste.⁹⁰ Les éléments de données figurant déjà sur la liste devraient suffire pour identifier les personnes concernées. Il est également intéressant de noter que les informations relatives aux membres de la famille ne sont pas énumérées à l'article 7 *quinquies*, paragraphe 2, du règlement n° 881/2002 (voir point 2.2.4).

À cet égard, le CEPD invite la Commission à apprécier, par rapport à tout règlement objet du présent contrôle préalable, la nécessité d'inclure chaque élément de données, que ce soit de manière générale (c'est-à-dire si un élément devrait le cas échéant être inclus) ou au cas par cas (c'est-à-dire si un élément devrait être inclus *dans ce cas spécifique*, ou si les autres éléments suffisent à identifier avec certitude la personne concernée).

En ce qui concerne la condition selon laquelle les données doivent être exactes et mises à jour, la procédure de réexamen décrite à l'article 7 *bis* du règlement (CE) n° 881/2002 et la

⁹⁰ Évidemment cela n'exclut pas la possibilité de créer une inscription distincte pour les conjoints ou les parents conformément aux procédures applicables, lorsqu'il existe des raisons de les inscrire sur la liste également.

procédure de rectification mentionnée au point 3.9 ci-dessous (pour autant qu'elles soient toutes les deux modifiées conformément aux recommandations du CEPD) garantissent la possibilité pour une personne concernée de rectifier toute inexactitude éventuelle concernant ses données à caractère personnel.

La Commission a fait observer qu'en règle générale, les données peuvent être rectifiées qu'il s'agisse des listes des Nations unies ou des listes autonomes de l'UE: en l'espèce, la Commission servirait de relais entre la personne concernée et le comité des sanctions des Nations unies d'une part et le Conseil d'autre part.⁹¹

Le droit d'accès et de rectification est examiné ci-dessous au point 3.9.

Création de statistiques

En ce qui concerne le traitement de données à caractère personnel dans le but de créer des synthèses des montants totaux de fonds gelés dans l'UE, le CEPD invite la Commission à apprécier si, dans ce contexte spécifique, les données à caractère personnel permettant d'identifier chacun des destinataires des mesures de gel sont nécessaires aux fins de créer les synthèses des fonds gelés.

Le CEPD doute que des données à caractère personnel soient réellement nécessaires pour créer ce genre de statistiques. Par exemple, les données pourraient déjà être communiquées sous une forme anonyme par les États membres. Si elles sont communiquées sous une forme permettant l'identification de la personne concernée, elles devraient être rendues anonymes dès que possible.

Source d'information: communiqués de presse

Selon la notification, l'une des sources utilisées pour procéder aux mises à jour des listes établies par les Nations unies, comme dans le cadre du règlement (CE) n° 881/2002, sont des «*communiqués de presse pertinents*» des Nations unies. Afin de garantir une qualité élevée des données, la liste officielle consolidée telle qu'elle est publiée par le comité des sanctions contre Al-Qaida des Nations unies devrait être considérée comme la principale source pertinente. Les communiqués de presse, tels que ceux publiés à l'issue d'une procédure de réexamen, peuvent servir de sources supplémentaires, mais ne doivent pas constituer les seules raisons d'inscrire des personnes sur les listes, l'exactitude de ces documents pouvant être davantage sujette à caution que celle de la liste officielle.

Recommandation: La Commission devrait apprécier la nécessité de traiter chaque catégorie de données à caractère personnel par rapport au besoin d'identifier les personnes concernées par les mesures de gel des fonds. Notamment, une telle appréciation doit toujours se faire par rapport aux données à caractère personnel des membres de la famille des personnes inscrites sur la liste.

Les données utilisées aux fins d'établir des statistiques devraient être communiquées par les États membres de manière anonyme ou, si cela n'est pas possible, la Commission devrait les rendre anonymes dès que possible lors de la création des statistiques sur les montants totaux. La Commission devrait informer le CEPD des dispositions finales qui ont été prises concernant ce point.

⁹¹ Voir réponse à la question 8 dans la réponse de la Commission présentée le 14 mars 2011.

La Commission ne devrait pas utiliser les communiqués de presse des Nations unies comme seule source pour identifier et insérer les noms des destinataires des mesures restrictives dans les annexes.

3.6. Conservation des données

L'article 4, paragraphe 1, point e), du règlement énonce comme principe général que les données doivent être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement. Bien que les procédures de réexamen et d'effacement des inscriptions diffèrent entre les deux listes (voir point 2.3.6 ci-dessus), les observations suivantes s'appliquent aux deux règlements.

Dans le cadre des deux règlements, les données contenues dans le dossier physique sont conservées jusqu'à ce qu'une décision de retirer la personne concernée de la liste soit prise, soit par le Conseil soit par le comité des sanctions compétent des Nations unies, selon qu'il s'agit de listes des Nations unies ou de listes autonomes de l'UE. Si nécessaire, elles peuvent être conservées après le retrait de la personne concernée de la liste pour être utilisées dans des affaires afférentes à la liste.

Les données qui ont été publiées au Journal officiel sont soumises à ses règles et restent dans le domaine public, même si dans une édition ultérieure du Journal officiel, une liste mise à jour ne fait pas apparaître tel ou tel nom qui avait été précédemment inclus. S'il s'avère à l'issue de la procédure de réexamen qu'une personne doit être retirée de la liste, cela doit être explicitement mentionné lorsque la liste mise à jour est publiée, par exemple en incluant toujours un intitulé indiquant que les personnes suivantes doivent être retirées de la liste. Dans des circonstances particulières, si, à l'issue de la procédure de réexamen, il s'avère que la liste était illégale dès le départ, un rectificatif séparé doit immédiatement être publié.

En ce qui concerne la base de données, tout effacement d'une inscription ne constitue, selon la notification, qu'un «*effacement logique*». En d'autres termes, les noms ne sont pas physiquement retirés mais uniquement «*signalés*» comme effacés tout en étant toujours potentiellement disponibles dans la base de données (bien que n'étant plus inclus dans la liste consolidée des sanctions publiquement accessible en ligne).

Selon la Commission, la conservation dans la liste consolidée des sanctions publiquement accessible et les règles de publication du Journal officiel semblent être liées. S'il est vrai que des informations qui ont été publiées au Journal officiel ne peuvent être effacées du registre public, cela n'a aucune incidence sur la question de savoir si les données doivent continuer à figurer sur la liste consolidée des sanctions. La liste consolidée des sanctions est un instrument visant à faciliter la mise en œuvre des mesures restrictives actuellement en vigueur. Hormis une possible utilisation dans des affaires en justice, il semble n'y avoir aucune raison de continuer à conserver les données une fois qu'une personne a été radiée de la liste.

Recommandation: Les données devraient être physiquement effacées de la base de données une fois qu'une décision de radier une personne de la liste est prise et si elles ne sont pas nécessaires dans le cadre de poursuites en justice engagées par la personne concernée pour s'opposer à son inscription sur la liste. La Commission devrait en tout état de cause préciser ce qu'elle considère être le délai pour intenter une action en justice contre une décision d'inscription sur une liste compte tenu des actes spécifiques adoptés dans le contexte de mesures de gel des fonds et adopter une durée de conservation fixe une fois la personne concernée radiée de la liste.

3.7. Transferts de données

Selon la notification, les données peuvent être transférées à un certain nombre de destinataires auxquels différentes dispositions juridiques s'appliquent. Pour ce qui est des transferts entre institutions ou organes de l'UE ou en leur sein, comme lors de la consultation interservices précédant l'adoption de nouveaux actes législatifs, l'article 7 du règlement est applicable. S'agissant des transferts aux États membres, l'article 8 s'applique si le destinataire en question relève de la législation nationale adoptée en application de la directive 95/46/CE, ou l'article 9 s'il ne relève pas de cette législation. L'article 9 est également applicable aux transferts vers des pays tiers et le comité des sanctions compétent des Nations unies.

3.7.1. Transferts entre institutions ou organes communautaires ou en leur sein

L'article 7, paragraphe 1, du règlement, dispose que «*[l]es données à caractère personnel ne peuvent faire l'objet de transferts entre institutions ou organes communautaires ou en leur sein que si elles sont nécessaires à l'exécution légitime de missions relevant de la compétence du destinataire*».

L'article 7 *quinquies*, paragraphe 1, du règlement n° 881/2002 autorise la Commission à traiter des données à caractère personnel dans l'exécution des tâches qui lui incombent en vertu dudit règlement, tandis qu'en application de l'article 7, paragraphe 1, point a), elle est habilitée à modifier les annexes. Ces articles constituent la base juridique de ces transferts au sein de la Commission durant l'élaboration des règlements et au cours de la procédure de réexamen. Les transferts au sein de la Commission ont lieu pendant l'élaboration des règlements modifiant l'annexe I du règlement (CE) n° 881/2002, au cours de laquelle l'exposé des motifs et d'autres informations sont transférés au service juridique et aux DG compétentes, ainsi que durant la procédure de réexamen.

Dans la lettre signifiant aux personnes concernées leur inscription sur la liste, la Commission les informe également qu'elle se réserve le droit de transmettre toute observation, entre autres destinataires, au Conseil et au Tribunal ou à la Cour de justice.

Le transfert de données au Conseil n'est pas spécifiquement prévu par le règlement (CE) n° 881/2002. Cependant, selon l'article 7 *bis*, paragraphe 3, la procédure de réexamen doit suivre la «procédure d'examen» visée à l'article 7 *ter*. Selon cette procédure, les États membres eux-mêmes joueraient un rôle dans le «contrôle» des pouvoirs de mise en œuvre de la Commission tandis que le Conseil (et le Parlement européen) doit être informé de la procédure.⁹² Dans ce cas également, les transferts de données au Conseil et au Parlement européen seraient couverts par l'article 7, paragraphe 1, du règlement.

Les tribunaux auraient besoin de ces données uniquement dans le cadre d'actions en justice associées aux listes. Les transferts effectués pour cette raison peuvent être justifiés conformément à l'article 7, paragraphe 1, du règlement.

Pour le règlement (CE) n° 2580/2001, les échanges d'informations entre la Commission et le Conseil trouvent leur base juridique dans l'article 8 dudit règlement, lequel dispose que «*[l]es États membres, le Conseil et la Commission s'informent mutuellement des mesures prises en application du présent règlement et se communiquent les informations pertinentes dont ils disposent en relation avec le présent règlement [...]*». Le CEPD invite la Commission à apprécier au cas par cas la pertinence du transfert de données à caractère personnel à d'autres institutions en application de l'article précité.

⁹² Voir article 10, paragraphes 3 et 4, du règlement (UE) n° 182/2011.

En outre, il importe de souligner que, en ce qui concerne tous les règlements couverts par le présent contrôle préalable, conformément à l'article 7, paragraphe 3, du règlement, les institutions destinataires peuvent traiter les données à caractère personnel reçues par la Commission uniquement aux fins qui ont motivé leur transmission.

3.7.2. Transferts aux destinataires relevant de la législation nationale adoptée en application de la directive 95/46/CE

L'article 8 du règlement régit les transferts aux *«destinataires relevant de la législation nationale adoptée en application de la directive 95/46/CE»*. En l'espèce, l'article 8 s'applique aux transferts aux opérateurs économiques et à la plupart⁹³ des autorités nationales compétentes participant à la transmission de données à destination et en provenance de la Commission. Il y a lieu de faire observer qu'un «consentement» en tant que tel ne peut constituer une base juridique pour transférer des données à caractère personnel en vertu de l'article susmentionné.

Aux termes de l'article 8, point a), du règlement, les transferts de données sont notamment possibles si les données sont *«nécessaires à l'exécution d'une mission effectuée dans l'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique»*.

Selon le règlement (CE) n° 881/2002, la Commission et les autorités compétentes des États membres s'informent *«des mesures prises en application du présent règlement et se communiquent les informations pertinentes dont ils disposent en relation avec le présent règlement»* (article 8). Cette disposition justifie les transferts aux autorités compétentes des États membres dans l'intérêt public d'appliquer les mesures de gel des fonds. L'article 8 du règlement (CE) n° 2580/2001 contient une disposition équivalente.

L'article 8, point b), du règlement autorise également les transferts aux *«destinataires relevant de la législation nationale adoptée en application de la directive 95/46/CE»* si le destinataire *«démontre la nécessité de leur transfert et s'il n'existe aucune raison de penser que ce transfert pourrait porter atteinte aux intérêts légitimes de la personne concernée»*. Le transfert aux opérateurs financiers peut également être justifié par cette seconde base juridique, dans la mesure où les opérateurs financiers peuvent faire l'objet de sanctions prévues dans la législation nationale conformément à l'article 10 du règlement (CE) n° 881/2002 s'ils agissent en violation de l'obligation de geler les fonds concernés ou de l'interdiction de mettre des fonds à disposition des personnes figurant sur la liste.⁹⁴ Il leur est donc nécessaire d'établir au-delà de tout doute raisonnable l'identité de leurs clients. Il arrive

⁹³ Cela dépend de la façon dont l'État membre en question a mis en œuvre la directive 95/46/CE: de nombreux États membres choisissent de mettre en œuvre cette directive horizontalement en adoptant une législation dont le champ d'application comprend l'ensemble du secteur public tandis que d'autres excluent par exemple les autorités judiciaires et policières de son champ d'application. Si des autorités nationales relèvent de la législation adoptée en application de cette directive, les transferts vers ces autorités sont couverts par l'article 8. Pour savoir si une autorité en particulier est concernée, il convient de se reporter à la législation nationale de l'État membre en question. Si tel n'est pas le cas, l'article 9 s'applique.

⁹⁴ Des dispositions similaires existent dans tous les autres règlements également, voir p. ex. article 15 du règlement (CE) n° 1210/2003 sur l'Iraq, article 16 du règlement (UE) n° 1284/2009 sur la Guinée, article 37 du règlement (UE) n° 961/2010 sur l'Iran, article 13 du règlement (UE) n° 101/2011 sur la Tunisie. Le libellé est pour l'essentiel similaire au suivant: «Les États membres arrêtent le régime des sanctions à appliquer en cas d'infraction aux dispositions du présent règlement et prennent toutes les mesures nécessaires pour en garantir la mise en œuvre. Les sanctions prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives.» (article 13 du règlement (UE) n° 101/2011). Cela ne signifie pas que toute personne à laquelle des services financiers sont fournis doit être sélectionnée en fonction de la liste, étant donné que l'article 2, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 881/2002 exclut la responsabilité si les opérateurs concernés *«[...] ne savaient ni ne pouvaient raisonnablement savoir [...]»* que leurs actions enfreindraient cette interdiction.

que des informations supplémentaires non incluses dans les annexes soient nécessaires à cette fin. Dans ce cas, ils peuvent s'adresser à la Commission qui les aidera à identifier les clients, et les transferts de données pourraient donc être justifiés conformément aux dispositions de l'article 8, point b). La Commission devrait néanmoins examiner s'il est réellement nécessaire de transférer des données à caractère personnel non publiées à ces opérateurs financiers, ou si cette assistance pourrait être organisée de sorte que le transfert de données à caractère personnel soit limité.

De même, l'aide apportée aux autorités compétentes des États membres lorsqu'il s'agit de déterminer si une autorisation (de ne pas geler une partie des fonds pour des «raisons humanitaires») a été accordée peut être justifiée, cette fois en application de l'article 8, point a), du règlement dans la mesure où l'identification des personnes aux fins de l'application effective des sanctions est dans l'intérêt public et où parfois, des informations supplémentaires non publiées peuvent s'avérer nécessaires à cette fin. Dans ce cas également, les possibilités de limiter les transferts de données à caractère personnel à cette fin devraient être étudiées.

Recommandation: Étudier les possibilités de limiter le transfert de données à caractère personnel lors des réponses aux demandes d'assistance et, si possible, les mettre en œuvre.

3.7.3. Transferts aux destinataires ne relevant pas de la législation adoptée en application de la directive 95/46/CE⁹⁵

Les transferts au comité des sanctions contre Al-Qaida des Nations unies et à des pays tiers, qui sont des destinataires ne relevant pas de la législation adoptée en application de la directive 95/46/CE, sont régis par l'article 9 du règlement. Cet article s'applique également aux transferts aux autorités ne relevant pas de la législation nationale adoptée en application de la directive 95/46/CE. Selon cette disposition, le transfert ne peut avoir lieu que pour autant qu'un niveau de protection adéquat soit assuré par le destinataire. Un tel constat d'adéquation n'existe actuellement pas pour les Nations unies. Certaines dérogations sont autorisées, par exemple lorsque la personne concernée a indubitablement donné son consentement au transfert envisagé (article 9, paragraphe 6, point a)) ou si le transfert est nécessaire ou rendu juridiquement obligatoire pour des motifs d'intérêt public importants ou pour la constatation, l'exercice ou la défense d'un droit en justice (article 9, paragraphe 6, point d)).

Dans la notification, la Commission envisageait d'utiliser le consentement comme base juridique pour les transferts à des pays tiers. Elle a également considéré l'absence d'opposition au transfert comme étant suffisant, étant donné que les personnes concernées sont informées que leurs réponses seront transférées au comité des sanctions, entre autres destinataires. Elle a ensuite fait valoir que l'article 7 bis, paragraphe 3, deuxième phrase, du règlement (CE) n° 881/2002, qui dispose que «*[c]es conclusions sont également transmises au comité des sanctions*», constituerait une obligation légale pour la Commission de transmettre des données à caractère personnel au comité des sanctions contre Al-Qaida des Nations unies. Cela ne signifie cependant pas que les principes énoncés à l'article 9 du règlement ne s'appliquent pas.

La Commission, lorsqu'elle souhaite utiliser le consentement comme justification, renvoie à l'article 2, point h), du règlement, qui définit le consentement de la personne concernée comme «*toute manifestation de volonté, libre, spécifique et informée par laquelle la personne*

⁹⁵ Dans le cadre du règlement (CE) n° 2580/2001, la Commission ne transfère aucune donnée à des pays tiers; ces transferts s'appliquent au règlement (CE) n° 881/2002 ainsi qu'aux autres règlements instituant des mesures restrictives décidées au niveau des Nations unies uniquement.

*concernée accepte que des données à caractère personnel la concernant fassent l'objet d'un traitement».*⁹⁶

Le fait d'utiliser le consentement comme base juridique de ces transferts soulève deux problèmes.

Premièrement, selon le groupe de travail «Article 29»⁹⁷, le consentement est *«une manifestation de volonté libre»* s'il n'y a *«pas de risque de tromperie, d'intimidation, de coercition ou de conséquences négatives importantes»* lorsque la personne concernée ne donne pas son consentement.⁹⁸ Compte tenu du libellé de la lettre (*«La Commission se réserve le droit de...»*) et du contexte (lorsque la personne concernée refuse de donner son consentement, les observations ne peuvent pas être envoyées au comité des sanctions contre Al-Qaida des Nations unies, rendant la radiation très peu probable), tout consentement obtenu peut être difficilement qualifié de *«manifestation de volonté libre»*. Deuxièmement, la Commission part du principe que toute inaction (lorsqu'une personne concernée envoie ses observations à la Commission) équivaut à un consentement. Or, il est peu probable qu'une inaction puisse constituer *«toute [...] manifestation»* de consentement.⁹⁹ L'article 9, paragraphe 6, point a), exige un consentement indubitable, nécessitant plus de clarté qu'il ne peut être déduit d'une simple inaction.

Ces deux facteurs combinés excluent la possibilité d'utiliser le consentement comme base juridique de ces transferts. Par la suite, la Commission a indiqué dans une correspondance la possibilité de considérer ces transferts comme étant *«nécessaire[s] ou rendu[s] juridiquement obligatoire[s] pour des motifs d'intérêt public importants ou pour la constatation, l'exercice ou la défense d'un droit en justice»* (article 9, paragraphe 6, point d)).

Un recours devant le comité des sanctions contre Al-Qaida des Nations unies est l'une des rares possibilités¹⁰⁰ pour les personnes concernées de se voir radier de la liste, avec la demande de radiation présentée par un État membre, ou le réexamen général de la liste.¹⁰¹ Par conséquent, le transfert pourrait être considéré comme nécessaire à la défense des droits de la personne concernée sur ses propres biens.

Cette dérogation fournit une raison de transmettre ces exposés au comité des sanctions des Nations unies chargé de la procédure de réexamen, mais pas de les transmettre à des pays tiers en général. Tout transfert à des pays tiers devrait se conformer aux conditions générales exposées à l'article 9 du règlement. Il convient de noter, à cet égard, qu'au cours de la *«procédure devant être suivie par le Médiateur à réception d'une demande de radiation»*, le Médiateur transmet les demandes de radiation *«aux membres du Comité, aux États à l'origine*

⁹⁶ Cette définition est identique à celle visée à l'article 2, point h), de la directive 95/46/CE qui a récemment été interprétée par le groupe de travail «Article 29» (voir ci-dessous) et devrait être interprétée de manière homogène.

⁹⁷ Avis 15/2011 du groupe de travail «Article 29» sur la définition du consentement, disponible à l'adresse: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2011/wp187_fr.pdf.

⁹⁸ Avis 15/2011 du groupe de travail «Article 29» sur la définition du consentement, p. 12.

⁹⁹ Avis 15/2011 du groupe de travail «Article 29» sur la définition du consentement, p. 12.

¹⁰⁰ Les personnes faisant l'objet de sanctions peuvent demander un réexamen et présenter des éléments de preuve en leur faveur de plusieurs façons. Elles peuvent présenter une demande par l'entremise de leur pays de résidence ou de nationalité, ou directement auprès du médiateur au comité des sanctions 1267. Voir article 7, points a) à c), des directives régissant la conduite des travaux du comité de sanctions 1267.

¹⁰¹ Article 7, points e) à h), et article 10 des directives régissant la conduite des travaux du comité des sanctions 1267, disponibles à l'adresse suivante: http://www.un.org/french/sc/committees/1267/pdf/1267_guidelines.pdf.

*de l'inscription, aux États de résidence, de nationalité ou de constitution, aux organismes des Nations Unies compétents et à tous les autres États auxquels il juge utile de le faire».*¹⁰²

À la lumière de ces considérations, le CEPD demande à la Commission d'évaluer la nécessité des transferts à des pays tiers et les conditions dans lesquelles ils devraient avoir lieu afin de respecter l'article 9 du règlement.

Les personnes concernées peuvent être informées du transfert au comité des sanctions contre Al-Qaida des Nations unies dans la lettre leur notifiant leur inscription sur la liste, avec une explication sur les raisons de ce transfert.

Recommandation: Informer les personnes concernées des raisons des transferts au comité des sanctions contre Al-Qaida des Nations unies. Évaluer la nécessité des transferts vers des pays tiers.

3.8. Traitement d'un identifiant unique

L'article 10, paragraphe 6, du règlement dispose que *«le contrôleur européen de la protection des données détermine les conditions dans lesquelles un numéro personnel ou tout autre identifiant utilisé de manière générale peut faire l'objet d'un traitement par une institution ou un organe communautaire»*.

Le règlement n° 881/2002 mentionne un numéro fiscal et un numéro de sécurité sociale dans la liste des catégories de données susceptibles d'être traitées.¹⁰³ Dans certains cas, des numéros d'identification nationale sont également inclus dans la liste publiquement accessible¹⁰⁴. Le CEPD comprend que la Commission puisse avoir besoin de traiter les identifiants uniques de personnes afin d'identifier correctement les personnes concernées par les mesures de gel des fonds. Cet aspect est important pour permettre aux opérateurs économiques d'appliquer les mesures de gel à la bonne personne, évitant ainsi des risques de coïncidence des noms, ainsi que dans le cas des personnes qui ont différents noms d'emprunt.

Le traitement des numéros fiscaux et de sécurité sociale inclus dans la publication en ce sens semble nécessaire pour poursuivre la finalité globale du système de mesures de gel des fonds. Cependant, le CEPD encourage la Commission à évaluer, de manière générale et au cas par cas, la nécessité de limiter le traitement de ces données dans l'éventualité où la personne concernée peut être facilement identifiée sans avoir recours à ces données sensibles.

En outre, la Commission devrait vérifier la nécessité d'inclure des numéros d'identification nationale généraux dans la liste consolidée des sanctions publiquement accessible en ligne.

Recommandation: La Commission devrait examiner les moyens de limiter le traitement des identifiants uniques.

3.9. Droits d'accès et de rectification

L'article 13 du règlement accorde aux personnes concernées un droit d'accès aux données les concernant. L'article 14 accorde le droit de faire rectifier «sans délai» des données inexacts ou incomplètes. Selon l'article 20, certaines limitations peuvent s'appliquer à ces droits si

¹⁰² Voir annexe des directives régissant la conduite des travaux du comité des sanctions 1267, point 2, ainsi que le point 6, a) et b).

¹⁰³ Article 7 *quinquies*, paragraphe 2, du règlement n° 881/2002.

¹⁰⁴ Voir par exemple ID [...].

elles constituent des mesures nécessaires pour un certain nombre de raisons énoncées dans cet article.

Droit d'accès

La Commission a indiqué qu'elle applique les dispositions du règlement, c'est-à-dire qu'elle accorde aux personnes concernées l'accès aux données les concernant si elles en font la demande et que le délai pour accorder l'accès est de trois mois. Si le dossier contient des informations confidentielles, l'accès ne sera pas accordé avant que la confidentialité soit levée, conformément au règlement intérieur de la Commission.

Bien que la notification ne précise pas si la Commission a déjà mis en place des procédures spécifiques, le CEPD demande à la Commission d'établir des règles ou des lignes directrices claires, transparentes et homogènes pour permettre aux personnes concernées d'avoir accès à l'ensemble de leurs données à caractère personnel en rapport avec tous les règlements couverts par la notification. La procédure devrait être expliquée dans toute communication adressée à la personne concernée et s'appliquer même dans l'hypothèse où la personne ne peut être contactée directement, en l'occurrence lorsque la liste est publiée uniquement au Journal officiel et en ligne.

Droit de rectification

En ce qui concerne la rectification, la Commission a indiqué que, pour les listes des Nations unies, la Commission transmet les demandes au comité des sanctions des Nations unies tandis que pour les listes autonomes de l'UE, lesdites demandes sont transmises au Conseil. En fonction de la répartition des compétences dans le cadre des différents règlements relatifs au gel des fonds, la Commission ou le Conseil modifient les listes en conséquence. La Commission inclut ensuite les rectifications dans la base de données et la liste consolidée des sanctions en ligne.

La Commission n'a pas précisé dans quel délai la rectification devait être assurée. Le CEPD recommande donc à la Commission de définir des règles et/ou des lignes directrices établissant un délai fixe et court dans lequel la rectification des données à caractère personnel doit être effectuée.

Droit de verrouillage

La Commission ne fait état d'aucune activité concernant d'éventuelles demandes émanant des personnes concernées pour verrouiller les données conformément à l'article 15 du règlement. Toute modification de la liste doit être effectuée au moyen des procédures susmentionnées, et se traduire en dernier ressort par l'adoption et la publication d'actes législatifs officiels devant être publiés au Journal officiel.

Droit d'effacement

Si, à l'issue d'une procédure de réexamen, il s'avère que les données d'une personne ont été conservées illégalement conformément à l'article 16 du règlement, des mesures supplémentaires, en plus d'un simple retrait de la liste, devraient être prises, afin «d'effacer» publiquement les noms des personnes figurant à tort sur la liste. Étant donné qu'il n'est pas possible de retirer les données du registre public du Journal officiel une fois publiées, un rectificatif indiquant qu'une personne a été illégalement incluse dans la liste devrait être publié au Journal officiel. Ce cas de figure doit être distingué de ceux dans lesquels la décision initiale d'inscrire la personne sur la liste était légale, mais cette personne est retirée par la suite lorsque de nouvelles informations sont disponibles (p. ex. après que des poursuites ont été abandonnées contre des personnes inscrites sur la liste en application du règlement n° 2580/2001).

Recommandations: La Commission devrait élaborer des règles et/ou des lignes directrices afin de déterminer des règles claires, transparentes et homogènes pour permettre aux personnes concernées d'exercer leur droit d'accès et/ou de rectification de leurs données à caractère personnel par rapport à l'ensemble des règlements couverts par la notification.

La Commission devrait proposer une règle selon laquelle, lorsque l'inscription sur une liste a été déclarée initialement illégale sur la base des procédures de réexamen, un rectificatif est obligatoirement publié au Journal officiel.

3.10. Droit d'opposition

L'article 18, point a), du règlement confère à la personne concernée le droit «*de s'opposer à tout moment, pour des raisons impérieuses et légitimes tenant à sa situation particulière, à ce que des données la concernant fassent l'objet d'un traitement, sauf dans les cas relevant de l'article 5, points b), c) et d)*».

Selon la notification, ce droit n'est pas accordé aux personnes concernées dans la mesure où tous les traitements seraient basés sur l'article 5, point b), du règlement. Cependant, comme indiqué ci-dessus au point 3.3, le CEPD considère qu'un grand nombre des traitements couverts par la notification doivent plutôt être considérés comme relevant de la base juridique visée à l'article 5, point a).

La distinction entre les deux bases juridiques a une incidence importante sur les droits des personnes concernées. Le fait d'invoquer l'article 5, point b), comme base pour toutes les activités de traitements couvertes par le présent contrôle préalable aurait pour effet de priver les personnes concernées de la possibilité de s'opposer au traitement.

Le CEPD est bien sûr conscient du fait que les activités consistant à établir et à modifier les listes et que le traitement lié à la publication et à l'échange d'informations, comprenant le traitement de données à caractère personnel, sont au cœur de la finalité des mesures de gel des fonds. En effet, toute la procédure est mise en place pour permettre aux opérateurs économiques d'identifier rapidement et clairement les noms et les détails personnels des personnes dont les fonds doivent être gelés sur la base des listes des Nations unies ou des listes autonomes de l'UE. Si une personne concernée avait la possibilité de s'opposer au traitement de ses données à caractère personnel pour quelque raison que ce soit, elle se soustrairait facilement et de manière injustifiée au mécanisme de gel des fonds.

Cependant, aux termes de l'article 18, point a), l'opposition doit être basée sur des «*raisons impérieuses et légitimes*» et être «*justifiée*». Toute personne concernée devrait satisfaire à ces conditions afin d'être en mesure de s'opposer à l'une quelconque des activités de traitement susmentionnées qui relèvent de l'article 5, point a), du règlement. Cette définition est large et il est difficile de prévoir quel type de raisons impérieuses et légitimes la Commission exigerait afin d'accepter l'opposition. Si l'on part du principe que l'on applique cette définition de manière restrictive, une personne concernée devrait présenter des raisons justifiées qui surpasseraient les motifs d'inscription sur la liste sur lesquels le comité des sanctions compétent des Nations unies ou le Conseil ont basé leur décision d'insérer les noms et les détails personnels pertinents. Selon une approche moins stricte, une opposition basée sur des questions de procédure légitimes concernant le traitement en lui-même pourrait être accueillie. Par conséquent, l'incertitude quant à la possibilité pour une personne concernée d'exercer son droit d'opposition est élevée.

Le CEPD fait observer que, dans le contexte du règlement (CE) n° 881/2002, la procédure de réexamen visée à l'article 7 *bis* peut essentiellement être considérée comme un équivalent de l'article 18, point a), du règlement. En effet, la personne concernée a le droit d'exprimer son point de vue après avoir reçu l'exposé des motifs et, par conséquent, la Commission, assistée des États membres et du comité des sanctions, est tenue de réexaminer la décision. Ce réexamen peut également être demandé une seconde fois, sur la base de «*nouveaux éléments de preuve substantiels*». Les conclusions de ce réexamen sont transmises au comité des sanctions compétent. Les Nations unies peuvent ensuite décider de radier une personne de la liste, après quoi la Commission est obligée de modifier l'annexe.

Une telle procédure, qui vise à introduire officiellement le droit d'être entendu et qui, en général, reflète les principes du respect des droits de la défense, résulte de la jurisprudence du Tribunal et de la Cour et le CEPD s'en félicite. L'effet positif de cette disposition eu égard à la protection des données à caractère personnel est que cette procédure surpasse la limitation de l'applicabilité du droit d'opposition de la personne concernée. De l'avis du CEPD, cette procédure de réexamen devrait être officiellement étendue à tous les actes législatifs instituant des listes des Nations unies ou des listes autonomes de l'UE¹⁰⁵ dans l'ordre juridique de l'Union, afin de garantir un traitement loyal et légitime des données à caractère personnel à toutes les personnes concernées par les listes. Une telle extension permettrait de créer une procédure commune de réexamen et à la personne concernée de s'opposer sur la base de moyens justifiés et vérifiables à toutes les activités de traitement.

Recommandation: Étendre la procédure de réexamen des décisions à l'ensemble des règlements couverts par le présent contrôle préalable et en informer le CEPD dans un délai de 6 mois.

3.11. Information de la personne concernée

Les articles 11 et 12 concernent les informations que le responsable du traitement doit fournir à la personne concernée dans le cadre des activités de traitement, respectivement lorsque les données à caractère personnel ont été directement collectées par le responsable du traitement (article 11) ou lorsque les données n'ont pas été fournies directement par la personne concernée (article 12). Ces informations doivent comprendre, notamment, l'identité du responsable du traitement, les finalités du traitement, les destinataires des données, l'existence du droit d'accès aux données et du droit de les rectifier.

En principe, selon l'article 12, paragraphe 1, les personnes concernées sont informées du traitement des données à caractère personnel les concernant lorsque les données n'ont pas été collectées auprès d'elles «*dès l'enregistrement des données ou, si la communication de données à un tiers est envisagée, au plus tard lors de la première communication de données*». Des exceptions à ce droit d'information sont envisagées à l'article 20, points a) et d), du règlement, autorisant des limitations si nécessaires pour «*assurer la prévention, la recherche, la détection et la poursuite d'infractions pénales*» ou «*assurer la sûreté nationale, la sécurité publique et la défense des États membres*», respectivement. Dans ces cas, les personnes concernées doivent être informées des principales raisons qui motivent cette limitation et de leur droit de saisir le CEPD (article 20, paragraphe 3); cette information peut être reportée aussi longtemps qu'elle prive d'effet la limitation imposée sur la base du paragraphe 1 (article 20, paragraphe 5).

¹⁰⁵ Évidemment, des adaptations appropriées devraient être introduites pour les listes autonomes de l'UE, excluant tout rôle des Nations unies et renforçant celui du Conseil.

Dans le cadre du présent contrôle préalable, comme indiqué au point 2.3.1 ci-dessus, la Commission a indiqué qu'elle fournit les «informations à communiquer à la personne concernée» lorsqu'elle envoie des lettres signifiant aux personnes concernées leur inscription sur la liste et l'exposé des motifs correspondant en application du règlement (CE) n° 881/2002. Si l'adresse de la personne n'est pas connue, un avis est publié au Journal officiel. Aucune information n'est communiquée avant ce stade, bien que le traitement ait déjà commencé.

Pour la décision initiale d'inscription sur la liste, ce report est justifié par la nécessité de faire bénéficier la mesure de gel des fonds d'un «effet surprise», qui est une justification pouvant être basée sur l'article 20, paragraphe 1, points a) et d), du règlement.¹⁰⁶

Cependant, le contenu de la lettre fait référence uniquement à la procédure de réexamen et non à la décision initiale d'inscription sur la liste en tant que telle, comme en attestent des formulations telles que «*Le suivi de la présente lettre nécessite d'enregistrer vos données à caractère personnel [...]*» et «*Les données à caractère personnel seront traitées conformément aux dispositions du règlement (CE) n° 45/2001 [...]*» (soulignement ajouté). En ce sens, elle indique ce qu'il se passera au cours de la procédure de réexamen, mais elle n'informe pas les personnes concernées du traitement ayant conduit à la décision d'inscription sur la liste.

Selon l'article 20, paragraphes 3 et 5, l'information de la personne concernée des raisons qui motivent la limitation peut être reportée uniquement jusqu'à ce que la limitation (du droit d'information) ne soit plus nécessaire pour ne pas priver d'effet la sanction initiale. Dans le cadre du règlement (CE) n° 881/2002, la lettre envoyée à la personne concernée à ce stade ultérieur devrait donc préciser les raisons du report conformément à l'article 20, paragraphe 3, étant donné que la limitation a déjà rempli sa finalité une fois que la personne concernée ne peut soustraire ses fonds au gel. La lettre envoyée par la Commission et l'avis au Journal officiel devraient être modifiés afin d'inclure les raisons de la limitation conformément à l'article 20, paragraphe 3, du règlement.

En outre, dans les extraits fournis par la Commission, les personnes concernées sont informées du traitement de leurs données, des destinataires auxquels les données sont susceptibles d'être transmises, qu'elles doivent s'adresser à la Commission pour obtenir davantage d'informations sur la façon d'exercer leurs droits et sur quelle base juridique le traitement est effectué. S'agissant des catégories de données traitées, la lettre fait généralement référence à «*vos données à caractère personnel*», citant «*le nom, l'adresse etc.*» comme exemples. Les informations sur les finalités du traitement sont vagues et devraient être plus précises. Compte tenu des informations disponibles, la lettre n'informe pas les personnes concernées de l'identité du responsable du traitement, de la base juridique du traitement auquel les données sont destinées, des délais de conservation des données et du droit de saisir le CEPD.

Cependant, le report des informations à fournir conformément aux articles 11 et 12 des règlements ne peut être invoqué que pour la décision initiale d'inscription sur la liste, mais non pour des décisions subséquentes d'inscription sur la liste, p. ex. une décision de maintien sur la liste (voir point 2.3.5), ou lorsque de nouvelles données sont communiquées aux autorités compétentes. Comme l'a expliqué le Tribunal pour les listes établies conformément au règlement (CE) n° 2580/2001, lorsque les fonds sont déjà gelés, il n'est plus nécessaire de

¹⁰⁶ Voir *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conseil*, points 128 à 130, ainsi que *Kadi et Al Barakaat International Foundation/Conseil et Commission*, points 339 à 341 dans le même sens.

créer un «effet de surprise», et par conséquent «[t]oute décision subséquente de gel des fonds doit dès lors être précédée d'une nouvelle possibilité d'audition et, le cas échéant, d'une communication des nouveaux éléments à charge.»¹⁰⁷ Dans ces cas, si la personne concernée n'a pas déjà reçu les informations, la Commission devrait les lui communiquer conformément aux articles 11 et 12 dès qu'elle commence à traiter les données à caractère personnel mises à jour.

Il y a également lieu de noter que le règlement (CE) n° 881/2002 ne contient aucune obligation de communiquer des informations mises à jour à la personne concernée, p. ex. lorsque l'exposé des motifs a été modifié. La Commission ne fait pas non plus état de lettres contenant ces informations. Or, l'article 12 du règlement exige que les personnes concernées soient informées de toute nouvelle information.

Le règlement (CE) n° 2580/2001 ne contient aucune obligation légale de fournir un exposé des motifs aux personnes concernées. Selon la Commission, ces exposés sont fournis par le Conseil suite à un arrêt rendu par le Tribunal.¹⁰⁸ Bien que la notification ne mentionne pas les mesures prises par la Commission afin de se conformer aux articles 11 et 12 du règlement par rapport à tous les autres règlements couverts par le présent contrôle préalable, toutes les observations formulées par rapport à l'information des personnes concernées s'agissant du règlement (CE) n° 881/2002 s'appliquent également au règlement (CE) n° 2580/2001 et aux autres règlements.

À cet égard, il convient également de noter que la Commission ne communique d'exposés des motifs que lorsqu'elle y est explicitement tenue par les différents règlements. Cependant, l'obligation de communiquer des informations à la personne concernée telles que visées aux articles 11 et 12 du règlement existe indépendamment des règlements sur les mesures restrictives et doit être respectée dans tous les cas.

Recommandations: Pour les décisions de maintien de l'inscription sur la liste, ou lorsque de nouvelles données à caractère personnel sur une personne déjà inscrite sur la liste sont traitées par la Commission, communiquer des informations supplémentaires dès qu'elles sont disponibles. Modifier la lettre type informant les personnes concernées de leur inscription sur la liste afin de se conformer aux exigences visées aux articles 11, 12 et 20 du règlement. Envoyer des lettres contenant les informations requises aux articles 11 et 12 du règlement, le cas échéant, aux personnes concernées dans tous les programmes de sanctions, y compris des informations relatives aux mises à jour des informations sur la base desquelles les décisions d'inscription sur la liste sont prises.

3.12. Mesures de sécurité

[...]

3.13. Futures notifications

Le présent avis de contrôle préalable est censé constituer un avis «cadre» comprenant tous les règlements mentionnés au point 2.2.1. Il est également probable que d'autres règlements instituant des mesures restrictives soient adoptés à l'avenir.

¹⁰⁷ Voir *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conseil*, points 128 à 130.

¹⁰⁸ Selon la Commission, cela résulte de l'arrêt rendu dans l'affaire *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conseil*. L'article 12, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 101/2011 sur la Tunisie, par ailleurs, exige du Conseil qu'il informe les personnes des motifs de leur inscription sur la liste.

Le fait de soumettre une notification totalement nouvelle en vue d'un contrôle préalable pour chaque nouveau règlement entraînerait une charge de travail supplémentaire considérable. Étant donné que les dispositions des règlements existants instituant des mesures restrictives et les traitements réalisés sont en grande partie similaires, et que les recommandations contenues dans le présent avis sont également censées servir de référence pour la mise en œuvre de mesures restrictives en général, il n'y aurait pas grand intérêt à engager une procédure de contrôle préalable complète à chaque fois qu'un nouveau règlement instituant des mesures restrictives est adopté. C'est pourquoi le présent avis et les recommandations qu'il contient doivent être considérés comme s'appliquant aux futurs règlements instituant des mesures restrictives pour autant que les traitements prévus soient pour l'essentiel identiques à ceux analysés dans le cadre du présent contrôle préalable et qu'ils tiennent compte des recommandations formulées dans le présent avis.

Afin de tenir le CEPD informé de toute nouvelle avancée législative dans ce domaine, et pour lui permettre de vérifier si tout futur règlement potentiel instituant des mesures restrictives est pour l'essentiel identique à ceux analysés dans le cadre du présent contrôle préalable, la Commission devrait informer le CEPD de tout nouveau règlement adopté en mettant la notification à jour en conséquence. À cette fin, le DPD peut envoyer une note au CEPD. Le CEPD se réserve le droit de publier un nouvel avis de contrôle préalable dans l'hypothèse où le cadre législatif ou les traitements venaient à changer de manière considérable.

4. Conclusion

Le traitement proposé ne paraît pas entraîner de violation des dispositions du règlement n° 45/2001 pour autant qu'il soit pleinement tenu compte des observations formulées ci-dessus. Cela montre qu'il est possible de concevoir une procédure pour mettre en œuvre des mesures restrictives telles que le gel des fonds de sorte que ni leur efficacité ni les droits des personnes concernées ne soient compromis, tout en respectant la jurisprudence du Tribunal.

Pour mémoire, le CEPD recommande à la Commission de:

- procéder à un réexamen de la liste consolidée des sanctions en ligne afin de retirer les données relatives aux suspicions, aux condamnations pénales ou aux mesures de sûreté si nécessaire;
- procéder à une analyse de l'ensemble des activités de traitement réalisées concernant les suspicions afin de s'assurer qu'il existe une base juridique claire et pour éviter toute publication inutile de données sensibles au Journal officiel et dans la liste des sanctions en ligne;
- apprécier la nécessité de traiter chaque catégorie de données à caractère personnel par rapport au besoin d'identifier les personnes concernées par les mesures de gel des fonds. Notamment, une telle appréciation doit toujours se faire par rapport aux données à caractère personnel des membres de la famille des personnes inscrites sur la liste;
- veiller à ce que les données utilisées aux fins d'établir des statistiques soient communiquées par les États membres de manière anonyme ou, si cela n'est pas possible, la Commission devrait les rendre anonymes dès que possible lors de la création des statistiques sur les montants totaux;
- ne pas utiliser les communiqués de presse des Nations unies comme seule source pour identifier et insérer les noms des destinataires des mesures restrictives dans les annexes;
- effacer physiquement les données de la base de données une fois qu'une décision de radier une personne de la liste est prise et si elles ne sont pas nécessaires dans le cadre de poursuites en justice engagées par la personne concernée pour s'opposer à son inscription sur la liste;

- étudier les possibilités de limiter le transfert de données à caractère personnel dans les réponses aux demandes d'assistance et, si possible, les mettre en œuvre;
- informer les personnes concernées des raisons des transferts au comité des sanctions et évaluer la nécessité de transferts vers d'autres pays tiers;
- examiner les moyens de limiter le traitement des identifiants uniques;
- élaborer des règles et/ou des lignes directrices afin de déterminer des règles claires, transparentes et homogènes pour permettre aux personnes concernées d'exercer leur droit d'accès et/ou de rectification de leurs données à caractère personnel par rapport à l'ensemble des règlements couverts par la notification;
- proposer une règle selon laquelle, lorsque l'inscription sur une liste a été déclarée initialement illégale sur la base des procédures de réexamen, un rectificatif est obligatoirement publié au Journal officiel;
- étendre la procédure de réexamen des décisions à l'ensemble des règlements couverts par le présent contrôle préalable et en informer le CEPD dans un délai de 6 mois;
- pour les décisions de maintien de l'inscription sur la liste, ou lorsque de nouvelles données à caractère personnel sur une personne déjà inscrite sur la liste sont traitées par la Commission, communiquer des informations supplémentaires dès qu'elles sont disponibles;
- modifier la lettre type informant les personnes concernées de leur inscription sur la liste afin de se conformer aux exigences visées aux articles 11, 12 et 20 du règlement;
- envoyer des lettres contenant les informations requises aux articles 11 et 12 du règlement, le cas échéant, aux personnes concernées dans tous les programmes de sanctions, y compris des informations relatives aux mises à jour des informations sur la base desquelles les décisions d'inscription sur la liste sont prises.

La Commission devrait informer le CEPD des mesures prises pour mettre en œuvre ces recommandations dans un délai de trois mois suivant l'adoption du présent avis, à moins que des recommandations spécifiques ne permettent de prolonger ce délai.

Fait à Bruxelles, le 22 février 2012

(signé)

Giovanni Buttarelli
 Contrôleur adjoint européen de la protection des données