



Avis de contrôle préalable

«Système d'information antifraude pour le transit (ATIS)
au sein de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF)»

Dossier 2013-1296

L'ATIS est un outil destiné à faciliter la coopération entre les autorités nationales compétentes et avec l'OLAF concernant de possibles fraudes douanières relatives à des marchandises placées sous le régime du transit. Cet outil implique le traitement d'enregistrements concernant la circulation de marchandises susceptibles, le cas échéant, d'être rattachés à des personnes physiques à des fins de prévention de la fraude et d'enquêtes en la matière.

Bruxelles, le 18 mai 2016

1. Procédure

Le 21 novembre 2013, le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) a reçu du délégué à la protection des données (DPD) de l'OLAF une notification en vue d'un contrôle préalable concernant le traitement de données à caractère personnel dans le cadre du système d'information antifraude pour le transit (ATIS).

Le présent dossier ayant un caractère ex post, le délai de deux mois imparti au CEPD pour rendre son avis ne s'applique pas.¹

2. Les faits

L'ATIS est un système hébergé par l'OLAF et **destiné à lutter contre la fraude douanière**. Il collecte certains enregistrements relatifs à la circulation de marchandises placées sous le régime douanier du transit.

Il est utilisé pour détecter les tendances et les circulations suspectes, ainsi que pour cibler des contrôles. L'OLAF prépare régulièrement des rapports sur les tendances, lesquels sont mis à la disposition des États membres de l'UE et de l'AELE. Les résultats des contrôles effectués ne figurent pas dans l'ATIS.

L'accès à l'ATIS est **accordé aux utilisateurs autorisés** des services douaniers des États membres de l'UE et de l'AELE (à l'exception de la Suisse) ainsi qu'à l'OLAF à des fins d'analyse stratégique et opérationnelle.

Les **données enregistrées dans le système** proviennent du nouveau système de transit informatisé (NSTI), un système conçu par les États membres et la DG TAXUD et géré par la DG TAXUD. Tous les avis anticipés d'arrivée concernant la circulation de marchandises au sein de l'UE et internationale figurant dans le NSTI sont reproduits dans l'ATIS. Pour ce qui est de la circulation intranationale, seuls les avis anticipés d'arrivée de produits sensibles² sont enregistrés dans l'ATIS.

Les avis anticipés d'arrivée contiennent des informations (nom et adresse) relatives aux personnes ayant la qualité d'expéditeurs, de destinataires, de transporteurs et de commettants en relation avec la circulation de marchandises placées sous le régime du transit. Ces informations renvoient généralement, mais pas toujours, à des personnes morales; en outre, les noms des personnes morales peuvent mener à l'identité de personnes physiques. Le commettant est la personne qui place les marchandises sous le régime du transit (y compris si le placement est effectué par un représentant autorisé). En outre, les messages de «vérification» figurant dans le NSTI sont également enregistrés dans l'ATIS.³

Les **données sont conservées** pendant une période maximale de dix ans.

Une **déclaration de confidentialité** a été fournie au CEPD et est disponible sur le site web de l'OLAF [disponible uniquement en anglais].⁴

¹ Des questions ont été soulevées les 9 janvier et 14 mars 2014, auxquelles l'OLAF a répondu les 11 et 26 mars 2016. Le 18 février 2016, l'OLAF a fourni des informations complémentaires. Le projet d'avis a été envoyé au DPD pour commentaires le 18 avril 2016. Le CEPD a reçu une réponse le 12 mai 2016.

² Définis à l'annexe 44 quater des dispositions d'application du code des douanes comme des marchandises présentant des risques de fraude accrus, telles que des quantités importantes de tabac, de boissons alcooliques, de sucre ou de [viande et abats comestibles de] volailles congelés.

³ Les messages de «vérification» contiennent les éléments de données suivants: numéro de référence du mouvement (NRM), lieux d'expédition et de réception, type d'enregistrement du NSTI échangé (à titre d'exemple, changement de destination), date.

⁴ http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/data-protection/dpo/165-atis.pdf

L'ATIS fait partie de la plateforme Système d'information antifraude (AFIS) [...].⁵

3. Analyse juridique

3.1. Contrôle préalable

Le traitement de données à caractère personnel est effectué par un organe de l'Union dans l'exercice d'activités qui relèvent du champ d'application du droit de l'Union. Le traitement des données est automatisé. En conséquence, le règlement n° 45/2001 est applicable.

Même si le traitement porte principalement sur des personnes morales, les noms de celles-ci peuvent mener à des personnes physiques. Dans certains cas, le traitement peut également renvoyer directement à des personnes physiques. Dès lors, on ne saurait exclure qu'il constitue un traitement de données à caractère personnel [*«toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable»* - article 2, point a), du règlement].

L'article 27, paragraphe 2, du règlement dresse une liste des traitements qui sont susceptibles de présenter des risques particuliers et qui, à ce titre, sont soumis au contrôle préalable du CEPD.

En l'espèce, les données sont traitées en vue de détecter des fraudes douanières et peuvent donc se rapporter à des (suspensions d')infractions [article 27, paragraphe 2, point a)]. De manière similaire, l'analyse de ces enregistrements peut constituer une évaluation du comportement des personnes concernées [article 27, paragraphe 2, point b)]. En conséquence, l'ATIS est soumis au contrôle préalable.

Le contrôle préalable étant conçu pour répondre à des situations susceptibles de présenter certains risques, l'avis du CEPD devrait être rendu avant le début du traitement. En l'espèce, cependant, le traitement a déjà été mis en place.⁶

3.2. Licéité du traitement

L'article 5, point a), dispose que pour être licite, le traitement doit être «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». L'OLAF a fourni de nombreuses références à des bases juridiques, qui seront analysées ci-après.

3.2.1. Informations fournies initialement

Dans la notification, il était fait mention de nombreuses dispositions juridiques utilisées en tant que bases juridiques de l'ATIS; cependant, certaines d'entre elles étaient dépourvues de pertinence, comme il sera expliqué ci-après:

- 1) article 17, paragraphe 1, point a), troisième tiret, du règlement (CE) n° 515/1997:
«1. Les autorités compétentes de chaque État membre communiquent à la Commission, dès qu'elles en disposent:
(a) toutes informations qui leur paraissent utiles en ce qui concerne:
[...]

⁵ Les autres systèmes compris dans AFIS ont fait l'objet de contrôles préalables dans les affaires suivantes: 2010-0797 à 2010-0799 et 2013-1003.

⁶ En conséquence, le délai prévu à l'article 27, paragraphe 4, du règlement ne s'applique pas. La notification du DPD a été reçue le 21 novembre 2013. Les 9 janvier et 14 mars 2014, le CEPD a soulevé des questions, auxquelles l'OLAF a répondu les 11 et 26 mars 2014. Le 18 avril, le projet d'avis a été envoyé au DPD pour commentaires, lesquels ont été reçus le 12 mai 2016.

— *les demandes d'assistance, les actions entreprises et les informations échangées en application des articles 4 à 16 qui sont susceptibles de faire apparaître des tendances de fraude dans les domaines douanier ou agricole;*».

Les articles 4 à 16, visés dans cette disposition, portent sur l'assistance spontanée et l'assistance entre les autorités douanières à la suite d'une demande. Plusieurs de ces articles ne semblent présenter aucune pertinence pour le type d'informations incluses dans l'ATIS. L'article le plus pertinent est l'article 15, paragraphe 2, objet des explications ci-après;

2) article 15, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 515/1997:

«Les autorités compétentes de chaque État membre peuvent également communiquer, par échange automatique régulier ou par échange automatique occasionnel, à l'autorité compétente de tout autre État membre concerné des informations reçues à propos de l'entrée, de la sortie, du transit, du stockage ou de la destination particulière de marchandises, y compris le trafic postal, circulant entre le territoire douanier de la Communauté et d'autres territoires, ainsi que de la présence et de la circulation sur le territoire douanier de la Communauté de marchandises non communautaires et de marchandises ayant une destination particulière, dans la mesure où cela est nécessaire afin de prévenir ou de détecter des opérations qui constituent ou paraissent constituer des infractions aux réglementations douanière ou agricole.»

Cette disposition autorise l'échange automatisé de données relatives à la circulation, comme les avis anticipés d'arrivée. Alors que cette disposition porte sur les échanges entre États membres, l'article 17, paragraphe 1, point a), précité prévoit la communication d'informations à la Commission. Ledit échange est possible dans la mesure où il est *«nécessaire afin de prévenir ou de détecter des opérations qui constituent ou paraissent constituer des infractions aux réglementations douanière ou agricole»*. L'application de cet article fait l'objet de développements exposés dans l'arrangement administratif concernant l'ATIS.

Le CEPD estime qu'il est permis de douter de la nécessité d'effectuer une analyse globale de tous les avis anticipés d'arrivée pour réaliser les finalités précitées. Il convient également de relever que cette disposition renvoie aux échanges entre les autorités compétentes des États membres; si le fait de disposer d'un système centralisé peut être utile pour faciliter ces échanges, cet article ne confie pas expressément à l'OLAF la mission de mettre en place un système central de ce type en l'espèce;

3) arrangement administratif concernant l'ATIS

Cet arrangement administratif, signé le 6 juillet 2011, confirme que pour prévenir ou détecter de manière efficace des opérations qui constituent des infractions aux réglementations douanière ou agricole, *tous* les avis anticipés d'arrivée doivent faire l'objet d'une analyse opérationnelle systématique. Il convient de relever que cet arrangement administratif n'a pas la nature de texte contraignant;

4) article 47, paragraphe 2, du nouveau code des douanes [règlement (UE) n° 952/2013]:

«2. Dans le cadre des contrôles prévus dans la présente section, les autorités douanières et autres autorités compétentes peuvent, lorsque cela est nécessaire pour réduire au minimum les risques et lutter contre la fraude, échanger entre elles et avec la Commission les données reçues dans le cadre de l'entrée, de la sortie, du transit, de

la circulation, du stockage et de la destination particulière des marchandises, y compris le trafic postal, circulant entre le territoire douanier de l'Union et des pays ou territoires situés hors du territoire douanier de l'Union, et de la présence et de la circulation dans le territoire douanier de l'Union de marchandises non Union et de marchandises placées sous le régime de la destination particulière, ainsi que les résultats des contrôles effectués. Les autorités douanières et la Commission peuvent également échanger ces données aux fins d'assurer une application uniforme de la législation douanière.»

Cette disposition succède à l'article 26, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 450/2008 cité initialement dans la notification. Depuis la date de cette dernière, le règlement (CE) n° 450/2008 a été abrogé et remplacé par le règlement (UE) n° 952/2013.

Le règlement n° 952/2013 entre en application de manière échelonnée (voir son article 288). Certaines de ses dispositions, y compris l'article 286 qui abroge le règlement n° 450/2008, sont devenues applicables le 30 octobre 2013. D'autres dispositions, y compris l'article 47, paragraphe 2, qui succède à l'article 26, paragraphe 2 du règlement n° 450/2008 auquel il est largement similaire, seront uniquement applicables à partir du 1^{er} mai 2016 (voir article 286, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 952/2013 rectifié).

Indépendamment du point de savoir quelles règles sont applicables à l'heure actuelle, le CEPD a certains doutes quant à la nécessité d'effectuer une analyse globale de *tous* les avis anticipés d'arrivée pour réaliser les finalités précitées. Pour résumer, les **dispositions que l'OLAF a citées initialement dans la notification en tant que bases juridiques de l'ATIS ne semblent pas constituer une base juridique solide pour ce système, étant donné qu'elles ne prévoient pas deux éléments principaux de l'ATIS, à savoir l'enregistrement de tous les avis anticipés d'arrivée dans une base de données centrale gérée par l'OLAF.** Ces dispositions ont pour objet les échanges se rapportant à des suspicions de violation.

3.2.2. Informations fournies ultérieurement

Cependant, l'OLAF a également renvoyé, ultérieurement, à l'article 18 quinquies inséré dans le règlement (CE) n° 515/1997 par le règlement (UE) n° 2015/1525.⁷ Cet article dispose:

«La Commission crée et gère un répertoire (ci-après dénommé "répertoire des importations, des exportations et du transit") contenant les données relatives: [...] b) au transit de marchandises». En ce qui concerne les sources des informations, cet article dispose: «La Commission reproduit systématiquement, dans le répertoire des importations, des exportations et du transit, les données provenant des sources qu'elle gère en application du règlement (UE) n° 952/2013. Les États membres peuvent transmettre à la Commission les données relatives au transit de marchandises à l'intérieur d'un État membre et aux exportations directes, en fonction de la disponibilité des données et de l'infrastructure informatique dont ils disposent».

Le paragraphe 2 de cet article dispose:

«L'accès au répertoire des importations, des exportations et du transit est accordé aux autorités nationales visées à l'article 29 du présent règlement. Au sein de la Commission, seuls les analystes désignés sont habilités à effectuer le traitement des données figurant dans le répertoire des importations, des exportations et du transit».

⁷ JO L 243 du 18.9.2015, p. 1 à 12.

L'article fournit ensuite des informations détaillées sur les modalités exactes de l'accès qui sera accordé.

Cette disposition peut être utilisée en tant que base juridique d'ATIS. Cependant, elle sera uniquement applicable à partir du 1^{er} septembre 2016.⁸ Ceci étant, le CEPD n'a pas d'objection au maintien du fonctionnement opérationnel du système au cours de cette période transitoire.

3.3. Traitement portant sur des catégories particulières de données

Les données à caractère personnel relatives aux infractions, aux condamnations pénales ou aux mesures de sûreté ne peuvent faire l'objet d'un traitement que si celui-ci est autorisé par les traités ou d'autres actes législatifs adoptés sur la base de ces traités (article 10, paragraphe 5, du règlement).

L'article 18 quinquies, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 515/1997 modifié, une fois que les modifications seront applicables, disposera que ces catégories particulières de données ne doivent pas être incluses dans le répertoire du transit (= l'ATIS).

Les données figurant dans l'ATIS en cause ne renvoient pas directement à des (suspensions d')infractions, mais peuvent constituer des indications de l'existence de tels faits. L'analyse des cas de suspicion de fraude semble couverte par les dispositions visées aux points 2 à 4 de la partie 3.2.1. ci-dessus.

3.4. Qualité des données

Les données 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), du règlement].

Les données figurant dans l'ATIS sont reproduites à partir du NSTI, lequel, en ce qui le concerne, est alimenté en utilisant les déclarations remplies par les sociétés de transport elles-mêmes; il est possible de considérer que cette procédure garantit un degré d'exactitude raisonnablement élevé. En outre, les personnes concernées disposent du droit d'accès à leurs données et du droit de rectification de ces données, ce qui peut contribuer à l'exactitude des données.

3.5. Conservation des données

Conformément à l'article 4, paragraphe 1, point e), du règlement, les données à caractère personnel doivent être conservées sous une forme permettant l'identification des données des personnes concernées «pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire à la réalisation de la finalité pour laquelle elles sont collectées ou pour laquelle elles sont traitées ultérieurement.

En ce qui concerne les règles spécifiques relatives à la conservation exposées dans la base juridique de l'ATIS, l'article 18 quinquies, paragraphe 3, quatrième alinéa, du règlement (CE) n° 515/1997 modifié dispose que «[L]es données contenues dans le répertoire des importations, des exportations et du transit ne peuvent pas être conservées au-delà d'un délai de cinq ans, prolongé de deux années supplémentaires, si les circonstances le justifient.»

Conformément à la notification, les données figurant dans l'ATIS peuvent être conservées pendant une durée pouvant aller jusqu'à dix années.

⁸ Voir article 2, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 2015/1525.

L'OLAF devrait aligner la période de conservation dans l'ATIS sur celle indiquée dans la base juridique et prévoir une fonctionnalité d'enregistrement des éléments justifiant la prolongation de cette période de conservation.

3.6. Destinataires des données

Les utilisateurs de l'ATIS au sein de l'OLAF et les autorités nationales pertinentes ont accès à l'ATIS et peuvent avoir accès aux données qui y figurent.

L'article 18 quinquies, paragraphe 1, quatrième alinéa, et paragraphe 2, du règlement (CE) n° 515/1997 modifié autorise les autorités désignées pertinentes à accéder aux données dont elles ont besoin pour exécuter leurs missions. Le système est également utilisé par des autorités d'États qui ne sont pas membres de l'UE ou de l'AELE (Islande, Norvège, Liechtenstein). En leur qualité de membres de l'Espace économique européen, ces pays, même s'ils ne sont pas membres de l'UE, appliquent également la directive 95/46/CE.

3.7. Droits d'accès et de rectification

Conformément à l'article 13 du règlement, les personnes concernées disposent d'un droit d'accès aux données à caractère personnel les concernant traitées par les institutions.

Conformément aux informations reçues, les droits d'accès et de rectification seront accordés dans le respect des articles 13 et 14.

3.8. Information de la personne concernée

Étant donné que les informations ne sont pas collectées directement auprès de la personne concernée, l'article 12 du règlement s'applique pour ce qui est des obligations d'information à la charge du responsable du traitement. Conformément à l'article 12, paragraphe 2, l'information active de la personne concernée n'est pas nécessaire lorsque cette information est impossible ou exigerait des efforts disproportionnés. Dans ce cas, il convient d'établir d'autres garanties.

Les dispositions de l'avis relatif à la protection des données sont appropriées.

L'OLAF a publié sur son site web l'avis relatif à la protection des données concernant l'ATIS, qui contient les informations obligatoires prévues par l'article 12. Cet article exige l'information active de la personne concernée, et ce n'est que si cette information active est impossible ou exigerait des efforts disproportionnés que d'autres garanties, comme une *simple* publication des informations, peuvent être envisagées.⁹

Une autre garantie, qui viendrait s'ajouter à la précédente, serait d'inclure des informations concernant l'ATIS dans les informations fournies concernant le NSTI; l'ajout d'une brève mention selon laquelle les données seront également reproduites dans l'ATIS, accompagnée d'un lien vers la déclaration de confidentialité relative à l'ATIS publiée, pourrait fournir les garanties adéquates.

Étant donné que le NSTI n'est pas géré par l'OLAF, nous recommandons à l'OLAF de **contacter le responsable de traitement pertinent afin d'obtenir le lien vers les informations concernant l'ATIS incluses dans les informations fournies aux personnes concernées dans le cadre du NSTI.**

⁹ Voir également les dossiers du CEPD n° 2014-0888 et n° 2015-0545.

3.9. Mesures de sécurité

[...]

4. Conclusion:

Le CEPD relève que l'article 18 quinquies du règlement (CE) n° 515/1997 modifié constituera une base juridique pour l'ATIS une fois qu'il sera applicable et il n'a pas d'objection au maintien du fonctionnement opérationnel du système dans l'intervalle.

Il n'existe aucune raison de conclure à une violation des dispositions du règlement n° 45/2001, pour autant que l'OLAF:

- aligne la période de conservation dans l'ATIS sur celle indiquée dans la base juridique;
- prévoit une fonctionnalité d'enregistrement des éléments justifiant la prolongation de la période de conservation;
- contacte le responsable de traitement pertinent afin d'obtenir le lien vers les informations concernant l'ATIS incluses dans les informations fournies aux personnes concernées dans le cadre du NSTI.

Fait à Bruxelles, le 18 mai 2016

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI