



Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale

Délibération AF n° 06/2010 du 25 mars 2010

Objet : échange de données entre l'Administration des douanes et accises et l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (AF/MA/2010/001)

Le Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale (ci-après "le Comité") ;

Vu la loi du 8 décembre 1992 *relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après la "LVP"), en particulier les articles 31*bis* et 36*bis* ;

Vu l'arrêté royal du 17 décembre 2003 *fixant les modalités relatives à la composition et au fonctionnement de certains comités sectoriels institués au sein de la Commission de la protection de la vie privée*, en particulier l'article 18 ;

Vu la demande de Monsieur G. Houins, Administrateur délégué de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire, reçue le 24/12/2009 ;

Vu la demande d'avis technique et juridique adressée au Service public fédéral Fedict en date du 09/03/2010 ;

Vu l'avis technique et juridique reçu le 25/03/2010 ;

Vu le rapport du Président ;

Émet, après délibération, la décision suivante, le 25/03/2010 :

I. OBJET DE LA DEMANDE

1. Le 24 décembre 2009, le Comité a reçu une demande d'autorisation de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (ci-après "l'AFSCA") afin de pouvoir réclamer à l'Administration des douanes et accises (ci-après "l'ADA") des données sur le transport de fret ainsi que des données d'importation et de transit en vue du contrôle de la qualité de nos aliments¹.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE

A. RECEVABILITÉ

2. En vertu de l'article 36bis de la LVP, *"toute communication électronique de données personnelles par un service public fédéral ou par un organisme public avec personnalité juridique qui relève de l'autorité fédérale, exige une autorisation de principe (du comité sectoriel compétent)"*.

3. Il incombe à ce Comité de vérifier *"que ladite communication, d'une part, est nécessaire à la mise en œuvre des missions confiées, par ou en vertu de la loi, à l'autorité fédérale demanderesse et, d'autre part, que cette communication, en ses divers aspects, est compatible avec l'ensemble des normes en vigueur en matière de protection de la vie privée en ce qui concerne le traitement de données personnelles."* (Doc. Parl. 50, 2001 2002, n° 1940/004).

4. Les données demandées (cf. infra au point 17) ne concerneront pas toujours des données à caractère personnel au sens de l'article 1, § 1 de la LVP étant donné qu'elles ne contiendront parfois que des informations sur des personnes morales. On ne peut cependant pas nier que ces données peuvent, dans de nombreux cas, être mises en relation (indirectement) avec des personnes physiques, ce qui permet quand même de les qualifier de "données à caractère personnel". Le Comité part donc du principe qu'un accès électronique à des données à caractère personnel qui se trouvent dans des banques de données de l'ADA est souvent demandé. Ladite administration fait partie du SPF Finances. Le Comité est dès lors compétent.

¹ En vertu de l'article 4, § 3, 2° de la loi du 4 février 2000 *relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la chaîne alimentaire* (ci-après "la loi du 4 février 2000"), l'AFSCA est compétente pour le contrôle et l'expertise de la production, de la transformation, de la conservation, du transport, du commerce, de l'importation, de l'exportation des produits alimentaires et de leurs matières premières.

B. QUANT AU FOND

1. PRINCIPE DE FINALITÉ

5. L'article 4, § 1, 2° de la LVP ne permet le traitement de données à caractère personnel que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et les données ne peuvent en outre pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités. Dans les paragraphes qui suivent, le Comité examine si ces principes sont respectés dans le cadre des traitements que l'AFSCA envisage.

6. La demande énumère six finalités :

- réalisation de contrôles dans les lieux d'inspection frontaliers ;
- lutte contre l'importation illégale ;
- contrôle, examen, expertise des produits alimentaires et de leurs matières premières ;
- réalisation de contrôles et prise de mesures dans le cadre de la santé publique et de la santé des animaux ;
- mise en œuvre des mesures de sauvegarde promulguées par la Commission européenne ;
- établissement d'un programme de contrôle de l'AFSCA et détermination de la fréquence de contrôle desdits "opérateurs"².

7. L'AFSCA a été créée par la loi du 4 février 2000 et a pour but de surveiller la sécurité de la chaîne alimentaire et de garantir la qualité des aliments, afin de protéger la santé des consommateurs. Ses compétences sont définies comme suit à l'article 4, § 3 de cette loi :

"1° le contrôle, l'examen et l'expertise des produits alimentaires et de leurs matières premières à tous les stades de la chaîne alimentaire, et ce dans l'intérêt de la santé publique ;

2° le contrôle et l'expertise de la production, de la transformation, de la conservation, du transport, du commerce, de l'importation, de l'exportation et des sites de production, de transformation, d'emballage, de négoce, d'entreposage et de vente des produits alimentaires et de leurs matières premières ;

(...)

² Il s'agit de la personne physique, de l'entreprise ou de l'association – tant de droit public que privé – qui, dans un but lucratif ou non, est active à un stade quelconque de la production, du traitement et de la distribution d'un produit.

5° la collecte, le classement, la gestion, l'archivage et la diffusion de toute information relative à sa mission. Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et à l'accessibilité des bases de données qui peuvent être développées par l'Agence ou en collaboration avec celle-ci. (...);

(...)

7° la surveillance du respect de la législation relative à tous les maillons de la chaîne alimentaire."

8. À la lumière des tâches de l'AFSCA décrites dans les paragraphes précédents, le Comité estime que le transfert envisagé de données se fera en vue de finalités déterminées et explicites et rappelle que les données demandées ne peuvent être traitées qu'en vue de ces finalités.

9. Compte tenu de l'article 4, § 3 de la loi du 4 février 2000 et vu l'article 5, c) de la LVP³, les finalités des traitements de données envisagés par le demandeur sont également admissibles.

10. Dans ce contexte, il faut également analyser si les finalités des traitements envisagés par l'AFSCA sont compatibles avec les finalités pour lesquelles les données ont été traitées initialement par l'ADA. Conformément à l'article 4, § 1, 2° de la LVP, il faut tenir compte, lors de l'examen de cette compatibilité, de tous les facteurs pertinents, notamment des prévisions raisonnables de l'intéressé et des dispositions légales et réglementaires applicables.

11. À cet égard, le Comité constate que :

- les données ont été initialement collectées par la douane dans le but suivant: *"La déclaration sommaire est visée par les autorités douanières et conservée par celles-ci afin de contrôler que les marchandises auxquelles elle se rapporte recevront une destination douanière⁴ dans les délais prévus à l'article 49 du code."⁵ ;*

³ "Le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que dans l'un des cas suivants : (...)

c) lorsqu'il est nécessaire au respect d'une obligation à laquelle le responsable du traitement est soumis par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance ; (...)"

⁴ Une "destination douanière d'une marchandise" est définie comme suit à l'article 4, 15° du Règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire :

"a) placement de la marchandise sous un régime douanier,
b) son introduction dans une zone franche ou un entrepôt franc,
c) sa réexportation hors du territoire douanier de la Communauté,
d) sa destruction,
e) son abandon au profit du Trésor public."

⁵ Article 183, deuxième alinéa du Règlement (CEE) n° 2454/93 de la Commission, du 2 juillet 1993, fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire.

➤ l'article 4, § 3, 5° de la loi du 4 février 2000 attribue notamment la compétence suivante à l'AFSCA : *"la collecte, le classement, la gestion, l'archivage et la diffusion de toute information relative à sa mission. Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et à l'accessibilité des bases de données qui peuvent être développées par l'Agence ou en collaboration avec celle-ci (...)"* ;

➤ les articles 5 et 6 du Règlement n° 282/2004⁶ stipulent ce qui suit :

"Pour s'assurer que tous les animaux entrant dans la Communauté sont soumis aux contrôles vétérinaires, l'autorité compétente et les vétérinaires officiels de chaque État membre travaillent en coordination avec les autres services de contrôle pour réunir toute information utile concernant l'importation d'animaux. Il s'agit en particulier des informations suivantes:

- a) information dont disposent les services douaniers ;*
- b) information des manifestes de navires, de trains ou d'avion ;*
- c) d'autres sources d'informations accessibles aux opérateurs routiers, ferroviaires, portuaires ou aéroportuaires.*

Les autorités compétentes et les services douaniers des États membres organisent l'échange mutuel des données contenues dans leurs bases de données respectives, pour réaliser l'objectif de l'article 5. Les systèmes informatiques utilisés par l'autorité compétente sont coordonnés, dans toute la mesure du possible et dans le respect de la sécurité des données, avec ceux des services douaniers ainsi qu'avec ceux des opérateurs commerciaux, de façon à accélérer le transfert des informations."

➤ les articles 6 et 7 du Règlement n° 136/2004⁷ stipulent ce qui suit :

"Pour garantir que tous les produits d'origine animale introduits sur le territoire communautaire sont soumis aux contrôles vétérinaires, l'autorité compétente et le vétérinaire officiel de chaque État membre travaillent en coordination avec les autres services de contrôle pour réunir toute information utile concernant l'introduction de produits animaux. Il s'agit en particulier :

- a) des informations dont disposent les services douaniers ;*

⁶ Règlement (CE) n° 282/2004 de la Commission du 18 février 2004 relatif à l'établissement d'un document pour la déclaration et le contrôle vétérinaire des animaux en provenance des pays tiers et introduits dans la Communauté.

⁷ Règlement (CE) n° 136/2004 de la Commission du 22 janvier 2004 fixant les procédures des contrôles vétérinaires aux postes d'inspection frontaliers de la Communauté lors de l'importation des produits en provenance de pays tiers.

- b) des informations sur les manifestes de navires, de trains ou d'avions ;*
- c) d'autres sources d'informations accessibles aux opérateurs routiers, ferroviaires, portuaires ou aéroportuaires.*

Aux fins de l'article 6, l'autorité compétente a accès aux bases de données des services douaniers ou aux parties pertinentes de celles-ci.

Dans le respect de la sécurité des données, les systèmes informatiques utilisés par l'autorité compétente sont connectés dans la mesure du possible avec ceux des services douaniers ainsi qu'avec ceux des opérateurs commerciaux, de façon à accélérer le transfert des informations."

12. Compte tenu du cadre réglementaire susmentionné, le traitement précité par l'AFSCA peut être considéré comme compatible.

13. Le Comité attire toutefois aussi l'attention sur le fait que l'article 4, § 3, 5° de la loi du 4 février 2000 prévoit qu'un arrêté d'exécution doit fixer les règles "*relatives à l'organisation, au fonctionnement et à l'accessibilité des bases de données qui peuvent être développées par l'Agence ou en collaboration avec celle-ci.*" Il recommande que cet arrêté soit adopté au plus vite.

2. PRINCIPE DE PROPORTIONNALITÉ

2.1. Nature des données

14. L'article 4, § 1, 3° de la LVP stipule que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont obtenues et pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement.

15. L'AFSCA demande l'autorisation d'accéder à des données d'importation et de transit qui sont conservées par l'ADA. Il s'agit concrètement des données suivantes :

➤ données sur le transport de fret de moyens de transport opérant au niveau international (lesdits "manifestes de compagnie maritime"):

- nom et adresse complète de la compagnie de transport maritime ;
- identité du navire;
- lieu et date du chargement ;
- lieu du déchargement ;
- et, pour chaque expédition :
 - le numéro du connaissement ou d'un autre document commercial ;

- le nombre, la description, les marques et numéros du colis⁸ ;
- la dénomination commerciale usuelle des biens qui doit être suffisamment détaillée pour pouvoir identifier les biens ;
- la masse brute ;
- le cas échéant, les numéros du conteneur.

➤ données d'importation et de transit :

- Movement Reference Number⁹ ;
- données du dirigeant ;
- données du moyen de transport ;
- destinataire ;
- date ;
- code de nomenclature combinée¹⁰ et description ;
- poids net et brut ;
- pays d'origine ;
- destination.

16. Après analyse de ces données – qui, comme mentionné plus haut, concerneront dans de très nombreux cas des données à caractère personnel au sens de l'article 1, § 1 de la LVP –, le Comité constate qu'elles sont proportionnelles (article 4, § 1, 3° de la LVP), à condition que ne soient mises à disposition que les données d'importation et de transit dont a besoin l'AFSCA pour pouvoir réaliser ses missions.

17. Le Comité attire en outre l'attention sur le fait que les données collectées sont considérées comme étant des données judiciaires, comme visées à l'article 8 de la LVP, si elles sont collectées ou traitées dans le but d'être utilisées pour introduire une affaire en justice ou lorsqu'elles peuvent donner lieu à des sanctions administratives.

18. Il est dès lors recommandé que l'AFSCA respecte les conditions particulières relatives à ce type de traitements. Ces conditions sont mentionnées à l'article 25 de l'arrêté royal du 13 février 2001. En vertu de cet article, le responsable doit désigner clairement les catégories de personnes ayant accès aux données et leur fonction doit en outre être décrite précisément. La liste des catégories des personnes doit être tenue à la disposition de la Commission de la protection de la vie privée.

⁸ Il s'agit du nombre d'emballages ou du nombre d'unités dans un envoi.

⁹ Il s'agit d'un numéro généré automatiquement et qui sert d'identification de l'envoi lors de son mouvement dans l'Union européenne.

¹⁰ Le Règlement (CEE) n° 2658/87 fixe une nomenclature des biens, ladite nomenclature combinée, qui est utilisée aussi bien pour le tarif douanier commun que pour les statistiques du commerce extérieur de la CE.

Le responsable du traitement doit en outre veiller à ce que les personnes désignées soient tenues de respecter une obligation légale, statutaire ou contractuelle concernant la confidentialité des données.

19. En ce qui concerne la dernière condition, on peut faire remarquer que les inspecteurs et contrôleurs de l'AFSCA ont signé une Charte dans laquelle ils souscrivent à une obligation de discrétion. Pour le personnel des institutions publiques fédérales, une obligation de confidentialité est en outre reprise dans la Circulaire n° 573 du 17 août 2007 *relative au cadre déontologique des agents de la fonction publique administrative fédérale*¹¹.

2.2. Délai de conservation des données

20. Dans son mail du 4 mars 2010, l'AFSCA signale que tant les données sur le transport de fret que les données d'importation et de transit ne sont conservées que si un dossier concret ou un PV doit être ouvert et dans ces cas, le délai de conservation proposé s'élèvera à 5 ans. L'AFSCA ajoute que ce délai "est en fait indéterminé et dépend de la durée de la procédure juridique relative à un dossier déterminé." [Traduction libre réalisée par le secrétariat de la Commission en l'absence de traduction officielle].

21. Le Comité constate que l'on ne peut pas déterminer au préalable un délai de conservation exact. Il estime toutefois que l'on peut faire une distinction en pratique entre différents modes de conservation. Le traitement d'un dossier pendant – dans le cadre des finalités envisagées par le présent traitement de données (cf. point 6) – requiert une conservation de données de manière telle que celles-ci soient disponibles et accessibles normalement pour les fonctionnaires chargés de la gestion du dossier.

Dès que les délais nécessaires à la gestion administrative d'un dossier sont dépassés, le mode de conservation choisi ne doit conférer aux données qu'une disponibilité et une accessibilité limitées. Un tel mode de conservation doit permettre de répondre à d'autres finalités éventuelles de cette conservation, comme le respect des dispositions légales en matière de prescription ou l'exécution d'un contrôle administratif.

Lorsque la conservation n'est plus utile, les données doivent être détruites.

¹¹ "31. Les agents utilisent les informations dont ils disposent de façon adéquate. Ils veillent à ce que les informations dont ils sont responsables ou dont ils disposent, restent confidentielles si nécessaire. Ils ne tentent pas d'avoir accès à des informations qui ne leur sont pas destinées."

2.3. Fréquence de l'accès et durée de l'autorisation

22. L'AFSCA demande un accès permanent, étant donné qu'elle doit être en mesure de déterminer à tout moment quels biens sont importés. Le Comité estime qu'un tel accès permanent est approprié à la lumière de l'article 4, § 1, 3° de la LVP.

23. L'accès est également demandé pour une durée indéterminée. Les missions de l'AFSCA telles qu'énumérées à l'article 4, § 3 de la loi du 4 février 2000 ne sont en effet pas limitées dans le temps. Le Comité constate qu'en vue de la réalisation des finalités indiquées, une autorisation d'une durée indéterminée est appropriée (article 4, § 1, 3° de la LVP).

2.4. Destinataires et/ou tiers auxquels les données sont communiquées

24. D'après les informations fournies par l'AFSCA, les données ne seront utilisées qu'en interne, à savoir par des contrôleurs, des inspecteurs, des experts de la politique de contrôle et par des collaborateurs du Service Import/Export. Le Comité y consent.

3. PRINCIPE DE TRANSPARENCE

25. Le Comité rappelle qu'un traitement de données loyal est un traitement qui se fait de manière transparente. L'obligation d'information au sens de l'article 9, § 2 de la LVP constitue une des pierres d'angle d'un traitement transparent.

26. En l'espèce, les traitements de données envisagés seront toutefois effectués en vue de l'application de dispositions prescrites par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance. En vertu de l'article 9, § 2, deuxième alinéa, b) de la LVP, une dispense de l'obligation d'information s'applique dans une telle situation. Cette dispense n'empêche toutefois pas que le Comité puisse s'assurer de l'existence de garanties adéquates pour la protection des droits fondamentaux des personnes concernées.

27. L'AFSCA indique qu'elle publiera sa politique en matière de vie privée sur son site Internet. Le Comité en prend acte. Il recommande également qu'une transparence maximale soit assurée du côté de l'ADA. Via des canaux appropriés, l'ADA pourrait fournir des informations générales quant au fait qu'elle transmet des données à l'AFSCA et en vue de quelles finalités ce transfert a lieu. Elle pourrait le faire par exemple en le mentionnant sur son site Internet.

4. SÉCURITÉ

28. D'après les documents communiqués par l'AFSCA, il apparaît qu'elle dispose d'un conseiller en sécurité et d'une politique de sécurité. Le Comité en prend acte.

29. En ce qui concerne l'ADA, la demande d'autorisation ne comporte pas d'informations concernant la sécurité. Le Comité demande dès lors à l'ADA de compléter le formulaire d'évaluation en matière de sécurité et de le lui renvoyer.

PAR CES MOTIFS,

le Comité

autorise l'AFSCA et l'ADA à réaliser les traitements visés dans la demande d'autorisation, moyennant la prise en compte des remarques formulées ci-avant (voir en particulier les points 8, 13, 16, 18, 21, 27 et 29).

Pour l'Administrateur e.c.,

(sé) Patrick Van Wouwe



Le Président,

(sé) Willem Debeuckelaere

Pour copie certifiée conforme :

Patrick Van Wouwe,
Chef de section OMR 12.04.2010