Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 28 novembre 2014
(OR. en)

15656/1/14
REV 1

Dossier interinstitutionnel:
2012/0011 (COD)

DATAPROTECT 170
JAI 891
MI 898
DRS 154
DAPIX 172
FREMP 210
COMIX 616
CODEC 2276

NOTE

Origine:	la présidence
Destinataire:	Conseil
Objet:	Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (règlement général sur la protection des données) - Le mécanisme de guichet unique = Débat d'orientation

I. Remarques liminaires

Le principe du "guichet unique" est, avec le mécanisme de contrôle de la cohérence, l'un des piliers essentiels de la proposition de règlement général sur la protection des données. Lors des sessions du Conseil JAI d'octobre et de décembre 2013, les ministres ont formulé les orientations principales ci-après en vue d'achever les travaux sur le mécanisme du guichet unique:

- dans les affaires transnationales importantes, le projet de règlement devrait établir un mécanisme de guichet unique afin de parvenir à une décision de contrôle unique, qui serait rapide, assurerait une application cohérente, garantirait la sécurité juridique et réduirait la charge administrative;

- les experts devraient réfléchir à des méthodes permettant de renforcer la "proximité" entre les personnes physiques et l'autorité de contrôle décisionnaire en associant les autorités de contrôle locales au processus décisionnel;

- dans le cadre des travaux qui se poursuivront au niveau technique, il conviendrait d'examiner la possibilité d'octroyer dans certains cas au comité européen de la protection des données le pouvoir d'adopter des décisions contraignantes en matière de mesures correctrices.

En juin 2014, le Conseil a chargé la présidence de continuer les travaux concernant le guichet unique (…). Cette dernière s'est efforcée de poursuivre l'examen des questions relatives à l'efficacité du mécanisme et à la proximité vis-à-vis des personnes physiques.

(…) La présidence s'est penchée sur les deux points encore en suspens concernant le guichet unique, à savoir le renforcement d'une proximité efficace pour les personnes physiques et l'octroi au comité, dans des cas limités, de pouvoirs juridiquement contraignants (…). En conséquence, le groupe "Échange d'informations et protection des données" (DAPIX) a procédé à un examen approfondi des chapitres VI, VII et VIII du projet de règlement.

II. Situation actuelle - aucune solution efficace pour les affaires transnationales

Actuellement, la directive 95/46/CE ne comporte aucune disposition obligeant les autorités chargées de la protection des données potentiellement concernées à coordonner leur action ou à coopérer. Cette situation est source d'incertitude juridique pour les entreprises et elle a fragilisé et rendu inefficace la protection des personnes physiques vis-à-vis des activités de traitement des données ayant des répercussions transfrontières.

Plus précisément, lorsqu'une entreprise exerce ses activités dans plus d'un État membre, elle doit traiter avec plusieurs autorités chargées de la protection des données, mais sans garantie que ces autorités coordonnent leur action ou coopèrent lorsqu'elles arrêtent leurs positions. Une personne concernée à laquelle portent atteinte des opérations de traitement effectuées par une entreprise exerçant ses activités dans plusieurs États membres, qui introduit une réclamation auprès de son autorité locale pour demander une mesure correctrice se voit souvent appliquer une mesure dont l'effet est limité en termes de protection. Autrement dit, l'action de l'autorité chargée de la protection des données n'est souvent pas assez efficace ni assez complète et ne remédie pas de manière satisfaisante aux répercussions sur les droits des personnes physiques. Si la personne concernée recherche une protection plus complète dans ce type d'affaires transnationales, elle n'aura souvent pas d'autre choix que d'introduire des réclamations auprès de plusieurs autorités chargées de la protection des données, sans garantie toutefois que ces autorités coordonneront leur action et coopèreront en vue de prendre une décision univoque contraignante pour chacune d'entre elles.

De plus, lorsque le traitement effectué par une entreprise établie dans un État membre seulement porte atteinte à des personnes concernées dans d'autres États membres, seule l'autorité du pays dans lequel l'entreprise est établie peut se prononcer sur le traitement sans que les autres autorités susceptibles d'être concernées par le traitement aient le moindre rôle à jouer.

III. Situation en vertu du projet de règlement

La présidence a précisé les catégories d'affaires que les autorités chargées de la protection des données doivent traiter. L'objectif est de disposer d'un système fondé sur des critères objectifs qui reflètent les réalités du terrain et de faire en sorte que la décision prise soit efficace tant pour renforcer la sécurité juridique offerte aux entreprises que pour assurer un niveau élevé de protection aux personnes concernées. Le texte distingue trois types d'affaires.

1. Affaires locales (article 51)

La présidence a précisé le principe général selon lequel les situations de traitement qui ne portent atteinte qu'à un seul État membre ou à des personnes dans un seul État membre devraient continuer de relever uniquement de l'autorité locale chargée de la protection des données et ne devraient pas être couvertes par les règles spécifiques du guichet unique.

Plus particulièrement, le texte actuel[1] prévoit les critères généraux ci-après pour définir ce que l'on entend par affaire locale:

- chaque autorité de contrôle s'occupe des affaires qui concernent le territoire de son propre État membre (compétence territoriale);

- chaque autorité de contrôle s'occupe des affaires dans lesquelles le responsable du traitement est une autorité publique ou un organe public de cet État membre (compétence fonctionnelle);

- chaque autorité de contrôle est compétente pour les traitements effectués dans le cadre des activités d'un établissement d'un responsable du traitement ou d'un sous-traitant sur le territoire de son État membre ou portant exclusivement atteinte aux personnes concernées sur le territoire de son État membre (compétence matérielle).

De nombreuses affaires de traitement quotidien peuvent sans doute être considérées comme des affaires locales et relèveront de l'autorité locale chargée de la protection des données. Les décisions des autorités locales chargées de la protection des données pourront faire l'objet de recours devant les juridictions de l'État membre de l'autorité locale.

[1] 16090/14 DATAPROTECT 180 JAI 956 MI 943 DRS 161 DAPIX 161 FREMP 218 COMIX 644 CODEC 2364.

2. Affaires transnationales - guichet unique

Les opérations de traitement ayant des répercussions transfrontières créent des difficultés pour les entreprises, les personnes concernées et les autorités de contrôle. Le mécanisme de guichet unique est destiné à renforcer la sécurité juridique et l'efficacité pour les entreprises à créer une véritable proximité pour les personnes concernées. Ce mécanisme repose sur une coopération et une coordination renforcées entre une autorité chargée de la protection des données qui est "chef de file" et les autres autorités chargées de la protection des données concernées.

2.1. Critères permettant de déterminer les affaires relevant du guichet unique (article 51 *bis*)

Il ne devrait être recouru au mécanisme de guichet unique que dans les affaires transnationales importantes. Le texte actuel énumère les critères ci-après, permettant de déterminer quelles sont les affaires transnationales importantes:

1. le traitement est effectué dans le cadre des activités d'un établissement du même responsable du traitement ou sous-traitant établi dans plusieurs États membres: dans ce cas, l'autorité chef de file est celle de l'établissement principal du responsable du traitement ou du sous-traitant;

2. le traitement est effectué par un responsable du traitement ou sous-traitant établi dans un seul État membre, mais porte ou est susceptible de porter sensiblement atteinte à des personnes concernées dans d'autres ou tous les États membres: dans ce cas, l'autorité chef de file est celle de l'établissement unique du responsable du traitement ou du sous-traitant.

2.2. Critères permettant de déterminer quelles sont les autorités chargées de la protection des données concernées (article 4, point 19 *bis*)

L'une des caractéristiques essentielles du mécanisme de guichet unique que la présidence a encore renforcé a trait à la participation de toutes les autorités chargées de la protection des données concernées au processus de prise de décision.

La notion "d'autorités chargées de la protection des données concernées" recouvre les autorités chargées de la protection des données qui sont concernées soit parce qu'un établissement du responsable du traitement ou du sous-traitant se trouve dans son État membre, soit parce que le traitement porte sensiblement atteinte aux personnes concernées présentes dans son État membre (par exemple, les plaignants). En fonction de la nature du traitement concerné (par exemple, d'envergure paneuropéenne ou limité à quelques États membres seulement), toutes les autorités ou seulement certaines d'entre elles pourraient participer au mécanisme de guichet unique.

Le responsable de traitement ou le sous-traitant communique l'adresse de son établissement principal à l'autorité de contrôle de l'État membre dans lequel se situe cet établissement principal. L'autorité de contrôle transmet cette information au comité européen de la protection des données, qui pourrait consigner ces informations dans un registre public.

2.3. Coopération et prise de décision conjointe (codécision) (article 54 *bis*)

L'autorité chargée de la protection des données qui est chef de file coopère avec les autres autorités chargées de la protection des données concernées pour tenter de parvenir à un consensus. L'autorité chef de file, après avoir enquêté sur l'affaire (y compris, le cas échéant, avec l'aide des autres autorités chargées de la protection des données concernées au moyen des dispositions relatives à l'assistance mutuelle ou aux opérations conjointes), soumet à toutes les autorités concernées un projet de décision pour qu'elles donnent leur avis. Deux issues sont envisageables: soit l'autorité chef de file et les autorités concernées s'accordent sur la décision, soit une autorité concernée formule une objection motivée.

La décision arrêtée conjointement devrait présenter les résultats de l'enquête menée sur l'affaire, et notamment indiquer s'il y a eu ou non violation du règlement, les mesures à prendre en cas de violation (par exemple, interdiction d'une forme de profilage) ou le rejet d'une réclamation s'il n'y a pas eu violation.

2.4. Qui donne effet à la décision arrêtée conjointement? (article 54 *bis*)

Le texte actuel précise que la décision arrêtée conjointement est adoptée par l'autorité chargée de la protection des données qui est la mieux placée pour assurer la protection la plus efficace tant du point du vue du responsable du traitement/sous-traitant que de celui de la personne concernée. Tout en garantissant l'adoption d'une décision de contrôle unique, la présidence italienne s'assure qu'une proximité suffisante est également prévue à ce stade du mécanisme de guichet unique. Le texte actuel opère une distinction entre les cas où la décision arrêtée conjointement est adoptée par l'autorité chargée de la protection des données qui est chef de file et les cas où la décision est adoptée par l'autorité locale chargée de la protection des données.

Premièrement, lorsque la décision arrêtée conjointement fait entièrement droit à la réclamation et concerne des mesures à prendre à l'égard du responsable du traitement/sous-traitant, c'est l'autorité chef de file, qui est la mieux placée pour prendre des mesures correctives plus efficaces et globales, qui donne effet à cette décision. Il s'agit, notamment, des cas d'interdiction de traitement ou de l'exercice des droits d'accès, de rectification ou d'effacement.

L'autorité chef de file adopte cette décision unique et la notifie à l'établissement principal ou unique du responsable du traitement/sous-traitant. Il incombe ensuite au responsable du traitement/sous-traitant auquel cette décision unique est notifiée de veiller à son respect en ce qui concerne toutes ses activités de traitement dans l'Union. Si le responsable du traitement/sous-traitant n'est pas d'accord avec la décision, il peut former un recours contre l'autorité chef de file. Les juridictions compétentes sont alors celles de l'État membre de l'établissement principal ou unique du responsable du traitement/sous-traitant.

Deuxièmement, lorsque la décision arrêtée conjointement fait grief à la personne concernée, notamment lorsque sa réclamation est rejetée, c'est à l'autorité locale chargée de la protection des données qu'il revient d'adopter et de donner effet à la décision dans son système juridique national étant donné qu'elle est la mieux placée pour garantir à la personne concernée une protection efficace et la proximité. Si le plaignant n'est pas d'accord avec la décision, il peut former un recours devant ses juridictions nationales. Les juridictions compétentes sont donc celles de l'État membre où la réclamation a été introduite.

Dans tous les cas où la décision ne fait que partiellement droit au plaignant, elle est adoptée par l'autorité chef de file et l'autorité locale et, dès lors, dans le cas d'un recours formé contre cette décision, les juridictions compétentes sont toutes les juridictions locales des parties concernées.

L'autorité locale chargée de la protection des données devrait également rester compétente pour toutes les mesures à prendre sur son territoire dans le cadre du suivi de la décision unique arrêtée conjointement. En particulier, les autorités locales conservent la compétence de surveiller et d'assurer la mise en œuvre de la décision unique arrêtée conjointement d'un établissement sur le territoire de leur État membre.

L'autorité locale qui est le "point de contact unique" de la personne concernée l'informe également de l'issue positive de la réclamation qui ressort de la décision arrêtée conjointement par l'autorité chef de file.

Enfin, en cas d'urgence, l'autorité locale peut également adopter une mesure provisoire afin de protéger les droits et les libertés des personnes concernées (article 61).

3. Système de règlement des litiges pour les affaires transnationales

3.1. Critères de déclenchement du système de règlement des litiges

Le mécanisme de guichet unique repose sur une coopération et une coordination renforcées entre l'autorité chargée de la protection des données qui est chef de file et les autorités de la protection des données concernées, et vise à assurer une application cohérente du règlement. Dans ce contexte, l'instauration d'une culture de la coopération et l'effet de la "pression des pairs" devrait permettre de parvenir à un consensus dans la plupart des cas, comme le montre l'introduction de mécanismes similaires dans d'autres domaines du droit européen.

Le texte actuel introduit par conséquent un système de règlement des litiges pour faire office de "filet de sécurité" pour les rares cas où:

- l'affaire concerne une situation transnationale importante; et
- aucun accord ne peut être trouvé entre les autorités chargées de la protection des données qui sont concernées par l'affaire.

3.2. Scénarios de règlement des litiges (article 57, paragraphe 2 *bis*)

Le texte actuel distingue clairement quatre situations dans lesquelles un règlement des litiges devrait s'appliquer:

- les litiges concernant la détermination de l'autorité chargée de la protection des données qui est chef de file;
- les litiges concernant le fonctionnement de la coopération entre les autorités chargées de la protection des données (assistance mutuelle, opérations conjointes);
- les litiges concernant le bien-fondé du projet de décision du guichet unique, notamment sur la question de savoir s'il y a ou non violation du règlement;
- les litiges liés au fait de n'avoir pas demandé l'avis du comité européen de la protection des données ou de n'avoir pas suivi un tel avis dans les cas soumis au mécanisme de contrôle de la cohérence (par exemple, règles d'entreprise contraignantes ou codes de conduite ayant des répercussions transfrontières).

3.3. Rôle du comité européen de la protection des données

Le texte actuel prévoit que l'instance appropriée pour le règlement des litiges est le comité européen de la protection des données, qui est composé de l'ensemble des autorités chargées de la protection des données de l'UE et est doté de la personnalité juridique. Cela permet ainsi de garantir l'indépendance et l'expertise requises. Par ailleurs, le texte actuel prévoit que, dans les quatre situations susvisées, le comité règle le litige en adoptant une décision contraignante.

Le comité européen de la protection des données statue, à la majorité des deux tiers, sur la question litigieuse. La décision est contraignante pour toutes les autorités chargées de la protection des données concernées. L'autorité chef de file ou l'autorité locale, selon l'issue de l'affaire (par exemple, rejet d'une réclamation ou recours contre le responsable du traitement/sous-traitant), donne effet à la décision contraignante du comité.

En conférant à chaque autorité chargée de la protection des données concernée le droit de formuler une objection motivée au projet de décision, ce qui a pour effet d'inciter à soumettre des litiges au comité, et en accordant des pouvoirs contraignants au comité pour régler ces litiges, ce modèle renforce encore le rôle de toutes les autorités chargées de la protection des données concernées et constitue donc un facteur supplémentaire de proximité.

Le système devrait permettre de faire en sorte que les personnes physiques/morales intervenant dans la procédure (la personne concernée ainsi que le responsable du traitement/le sous-traitant) aient la possibilité de faire contrôler la légalité de la décision du comité, pour autant que celle-ci les concerne directement. À cet égard, il conviendrait de garantir pleinement les pouvoirs dont dispose l'autorité judiciaire de contrôler la légalité de la décision du comité, que ce soit directement, en s'adressant à la Cour de justice et/ou indirectement par l'intermédiaire des tribunaux nationaux, et il faudrait veiller à ce que les parties puissent contester la légalité de cette décision à tout moment, quel que soit le stade de la procédure, afin d'assurer une protection juridictionnelle efficace des droits fondamentaux en matière de données à caractère personnel. À cet effet, il semble approprié de prévoir que la décision du comité soit portée à la connaissance des parties, selon des modalités qui devront faire l'objet de discussions plus approfondies au niveau technique.

Débat d'orientation

Compte tenu de ce qui précède, la présidence invite le Conseil à approuver les éléments constitutifs de l'architecture globale du mécanisme de guichet unique exposés ci-dessus, et à fournir en conséquence des orientations au groupe de travail technique en vue de la poursuite des travaux sur ce dossier.