



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 18 septembre 2013 (25.09)
(OR. en)**

13643/13

**Dossier interinstitutionnel:
2012/0011 (COD)**

LIMITE

**DATAPROTECT 127
JAI 781
MI 767
DRS 169
DAPIX 109
FREMP 126
COMIX 502
CODEC 2025**

NOTE

de: la présidence

au: COREPER

N° doc. préc.: 12929/13 DATAPROTECT 118 JAI 696 MI 697 DRS 150 DAPIX 104
FREMP 117 COMIX 475 CODEC 1880
7565/13 DATAPROTECT 32 JAI 211 MI 211 DRS 52 DAPIX 54 FREMP 30
COMIX 175 CODEC 608

N° prop. Cion: 5853/12 DATAPROTECT 9 JAI 44 MI 58 DRS 9 DAPIX 12 FREMP 7
COMIX 61 CODEC 219

Objet: Règlement général sur la protection des données - Le mécanisme du guichet
unique

1. Le principe du guichet unique, tel qu'il est prévu à la section II du chapitre VI, a été examiné par le groupe "Échange d'informations et protection des données" (DAPIX), lors des réunions qui se sont tenues les 8 et 9 janvier, le 27 mars, les 3 et 4 juillet et les 9 et 10 septembre 2013. Plusieurs délégations ont présenté des documents sur cette question et les observations relatives aux chapitres VI et VII ont été rassemblées dans le document 7105/4/13 REV 4 DATAPROTECT 28 JAI 182 MI 170 DRS 42 DAPIX 49 FREMP 24 COMIX 141 CODEC 476 + ADD 1.

Proposition de la Commission

2. Le principe du guichet unique est, avec le mécanisme de contrôle de la cohérence, l'un des aspects essentiels de la proposition de la Commission relative à un règlement général sur la protection des données. Lorsque, dans l'Union, le traitement de données à caractère personnel intervenant dans le cadre des activités d'un établissement d'un responsable du traitement ou d'un sous-traitant a lieu dans plusieurs États membres, il conviendrait qu'une seule autorité de contrôle soit compétente pour surveiller ces activités du responsable du traitement ou du sous-traitant dans toute l'Union et pour prendre les décisions y afférentes, afin de favoriser une application cohérente, de garantir la sécurité juridique et de réduire la charge administrative pour le responsable du traitement et ses sous-traitants. L'autorité compétente assurant ce rôle de guichet unique devrait être l'autorité de contrôle de l'État membre dans lequel le responsable du traitement ou le sous-traitant a son établissement principal (article 51, paragraphe 2 et considérants 97 et 98).
3. Le principe du guichet unique est lié à l'obligation faite aux autorités de contrôle de coopérer entre elles par l'intermédiaire du comité européen de la protection des données, en vue de garantir l'application cohérente du présent règlement dans l'ensemble de l'Union (considérant 105). Le principe du guichet unique est donc clairement destiné à représenter un atout pour les entreprises du marché intérieur lesquelles, à l'heure de l'économie numérique mondiale, devraient avoir la possibilité de ne traiter qu'avec une seule autorité de contrôle au sein de l'Union. Ce principe ne remet toutefois nullement en cause la compétence de l'autorité de contrôle pour les activités du responsable du traitement ou du sous-traitant se limitant à un seul État membre.
4. Ce principe établit le contrôle des activités de traitement réalisées par le responsable du traitement ou les sous-traitants dans tous les États membres, mais selon les termes de l'article 73, paragraphe 1, toute personne concernée aurait le droit d'introduire une réclamation auprès d'une autorité de contrôle dans tout État membre (par. ex.: dans l'État membre où elle a son lieu de résidence ou dans l'État membre où le responsable du traitement est établi ou à toute autre autorité de contrôle). En conséquence, et comme c'est déjà le cas dans la directive de 1995 relative à la protection des données, les autorités de contrôle conserveraient leur compétence pour traiter les réclamations des personnes concernées et les personnes concernées seraient libres de choisir à qui s'adresser. Dans le même temps, seule l'autorité de contrôle de l'établissement principal serait compétente pour prendre des mesures visant à produire des effets juridiques à l'égard du traitement mis en œuvre par ce responsable du traitement.

Situation actuelle

5. Dans la directive de 1995 relative à la protection des données, le champ d'application territorial de la directive est régi par l'article 4, paragraphe 1. Aux termes de cet article, un État membre applique en règle générale les dispositions nationales qu'il arrête en vertu de ladite directive aux traitements de données à caractère personnel, lorsque un établissement du responsable du traitement se trouve sur son territoire ou, dans les cas où le responsable du traitement n'est pas établi dans l'Union, si ce dernier recourt, à des fins de traitement de données à caractère personnel, à des moyens situés sur le territoire dudit État membre.

6. Cela signifie qu'un État membre n'est compétent pour contrôler un traitement de données à caractère personnel (et, si le traitement en question entraîne une violation du droit de l'UE, pour imposer des sanctions au responsable du traitement ou au sous-traitant) que si un établissement se trouve sur son territoire. Dans la situation actuelle, le simple fait qu'un ou plusieurs individus (personnes concernées) dans un État membre prétendent avoir été victimes de traitements illicites, effectués dans un autre État membre, ne donne pas compétence à l'État membre du plaignant si le responsable du traitement ou le sous-traitant n'ont pas d'établissement dans cet État membre. En outre, la directive 95/46/CE ne prévoit pas de mécanisme de coopération entre les autorités de contrôle des États membres dont les résidents sont concernés par des activités de traitement.

Préoccupations des États membres

7. La proposition de la Commission en faveur d'un principe de guichet unique a fait l'objet de nombreuses discussions au sein du groupe "Échange d'informations et protection des données" (DAPIX). Au cours de ces discussions, la grande majorité des délégations ont émis des critiques diverses et détaillées sur ce principe. Les principales préoccupations peuvent être regroupées sous les rubriques suivantes:

Exercice des droits individuels

8. Le sujet de préoccupation probablement le plus important suscité par le principe du guichet unique est que ce principe, s'il a pour objectif de constituer un atout pour les entreprises, risque de nuire à la protection des droits relatifs à la protection des données des individus, puisqu'il entraînera une concentration des fonctions de contrôle dans les mains d'une autorité de contrôle, qui sera la seule autorité à décider de (certaines) mesures. Dans certaines situations, des mesures seront décidées par l'autorité de contrôle de l'établissement principal et non par celles des États membres dans lesquels le responsable du traitement détient d'autres établissements¹.

9. Cette "absence de proximité" de l'autorité de contrôle ayant pouvoir de décision existe certes déjà dans le régime juridique actuel, puisque la directive de 1995 relative à la protection des données ne donne pas compétence à l'État membre dans lequel une personne introduit une réclamation concernant une prétendue violation de données s'il n'y a pas d'établissement ou d'installation dans cet État membre.
Indépendamment de ce que l'on peut penser des possibilités de réaction dont disposent actuellement les autorités de contrôle en cas de prétendues violations de données, plusieurs États membres ont fait valoir que si le contrôle était concentré entre les mains d'une seule autorité de contrôle, le principe du guichet unique réduirait les pouvoirs des autorités de contrôle des États membres dans lesquels des réclamations ont été introduites.

10. Cet argument comprend un autre volet, à savoir que, quelles que soient les dispositions juridiques que le futur règlement relatif à la protection des données prévoit pour concentrer les pouvoirs de contrôle entre les mains de l'autorité de contrôle de l'État membre du principal établissement, les personnes concernées qui affirment avoir été victimes de violations en matière de protection des données peuvent former un recours auprès des juridictions d'autres États membres. Plusieurs possibilités s'offrent aux personnes concernées: elles peuvent intenter au civil une action en dommages et intérêts ou, dans les États membres où les violations en matière de protection des données constituent une infraction pénale, intenter une action pénale contre l'auteur présumé de l'infraction. Ces recours judiciaires peuvent même être exercés dans l'attente d'une décision devant être prise dans le cadre du mécanisme de contrôle de la cohérence. Les règles de compétence des juridictions saisies de ces demandes peuvent fort bien être plus étendues que celles prévues par le règlement. En outre, les personnes concernées peuvent demander à un tribunal d'infirmier la décision - ou même le refus de prendre une décision - d'une autorité de contrôle.

¹ Dans la proposition de la Commission, l'article 74, paragraphe 4, permet à l'autorité de contrôle de l'État membre du plaignant de former un recours contre une décision de l'autorité de contrôle de l'établissement principal dans cet État membre.

11. Il existe donc un risque réel de voir réduite à néant par des décisions de justice toute tentative visant à parvenir, à travers le règlement, à une application plus uniforme des pratiques en matière de contrôle de la protection des données par les autorités chargées de ce contrôle. Il se pourrait effectivement qu'il s'agisse du talon d'Achille de toute alternative à la proposition de la Commission en faveur d'un principe de guichet unique, puisque, quelle que soit la solution envisagée, on ne voit pas très bien comment le règlement pourrait empêcher une juridiction de prendre une décision différente de celle de l'autorité ou des autorités de contrôle concernées.

Transfert de pouvoirs souverains

12. La proposition de la commission relative au principe du guichet unique implique un transfert de pouvoirs. Si l'autorité de contrôle de l'État membre où se situe l'établissement principal du responsable du traitement doit être la seule autorité chargée de contrôler ledit responsable, y compris pour les opérations menées dans d'autres États membres par l'un de ses établissements, cela signifie que les décisions ne peuvent être prises que par l'autorité de contrôle de l'établissement principal et non plus par l'autorité de contrôle de l'autre État membre. Le fait que chaque autorité de contrôle soit seule compétente pour exercer des pouvoirs sur le territoire de l'État membre dont elle relève (voir article 51, paragraphe 1, de la proposition de la Commission), ne change rien à cela. L'article 63 de la proposition de la Commission indique clairement que les décisions de l'autorité de surveillance d'un État membre doivent être exécutées dans tous les autres États membres.
13. Compte tenu de ces préoccupations exprimées par les États membres, la présidence a défini, dans la dernière reformulation des chapitres VI et VII, certains pouvoirs pour lesquels la décision ne pourrait être prise que par l'autorité de contrôle de l'établissement principal. Si la question du choix des pouvoirs dont devraient être investie l'autorité de contrôle de l'établissement principal devrait faire l'objet de discussions supplémentaires au niveau des experts, le principe du guichet unique semble rendre cette solution inévitable. En décider autrement signifie que toutes les autres autorités de contrôle sont en mesure de contrôler les établissements situés sur leur territoire et que le principe de guichet unique est dépourvu de tout caractère contraignant. Ainsi que cela sera examiné au point 19, l'autorité de contrôle de l'établissement principal peut devenir une "autorité principale", qui assurerait la coordination et la coopération entre les autorités de contrôle concernées, mais qui n'aurait pas le pouvoir d'imposer de décisions contraignantes aux autorités d'autres États membres.

Insécurité juridique et fragmentation de la surveillance

14. De nombreuses délégations ont fait valoir que la mise en œuvre du principe du guichet unique, tel que le propose la Commission, conduirait à une situation d'insécurité juridique. Conférer un rôle central à l'autorité de contrôle de l'État membre dans lequel se situe l'établissement principal et coordonner les positions des autres autorités de contrôle à travers le mécanisme de contrôle de la cohérence demandera inévitablement du temps. En attendant que cette coordination se fasse, il pourrait y avoir une insécurité juridique quant à la question de savoir si une mesure de contrôle peut ou doit être prise. Il ne sera peut-être parfois pas certain que le mécanisme de coordination conduise à un résultat coordonné. Les États membres ont déjà reconnu que ce mécanisme de coordination demanderait quelques filtres; il y aura donc inévitablement des cas qui seront soumis au mécanisme de contrôle de la cohérence, mais qui ne feront l'objet d'aucune décision en application de ce mécanisme.
15. Dans certains cas également, il se peut que plusieurs autorités de contrôle aient un point de vue différent sur la question de savoir où est situé l'établissement principal d'une entreprise ou d'un groupe d'entreprises. En attendant que ces questions soient résolues, il y aura également - dans une certaine mesure - une incertitude quant au droit applicable. Si les règles fondamentales en matière de la protection des données seront définies dans le règlement, d'autres règles importantes, notamment des règles procédurales, seront régies par le droit de l'autorité de contrôle chargée de contrôler le responsable du traitement.
16. Un autre argument lié à l'insécurité juridique susceptible de résulter de la mise en œuvre pratique du principe du guichet unique est qu'au lieu de conduire à la concentration recherchée du contrôle, ce principe risque de conduire à sa fragmentation. Ceci peut être dû au fait que, pour les activités de traitement menées dans d'autres États membres, l'autorité de contrôle de l'établissement principal exercera certains - mais pas tous - des pouvoirs dont seront investies les autorités de contrôle en vertu du règlement. Au moins, l'exercice des pouvoirs d'enquête continuera de relever, compte tenu de la compétence territoriale en matière d'exécution, de l'autorité de contrôle de l'État membre dans lequel le traitement a lieu.

Bureaucratie: implications sur le plan administratif et sur le plan des coûts

17. Les délégations ont fait part de leurs préoccupations quant aux implications qu'aura en termes de bureaucratie et de coûts le mécanisme de contrôle de la cohérence, qui devra être suivi à chaque fois que le principe de guichet unique est appliqué. Les préoccupations particulières relatives à la nécessité de traduire des documents pour chaque cas soumis au mécanisme de contrôle de la cohérence pourraient probablement être réglées par un régime linguistique commun au comité européen de la protection des données et aux autorités de contrôle concernées, comme c'est aujourd'hui le cas selon la directive 95/46/CE. Le fait que des charges administratives et financières devront être supportées pour chaque cas soumis au mécanisme de contrôle de la cohérence, même si aucune décision n'est prise, accentue ces préoccupations.

Alternatives possibles à la proposition de la Commission

18. Au cours des discussions, les délégations ont émis quelques idées pour améliorer ou modifier le principe du guichet unique proposé par la Commission. La présidence s'est efforcée ci-après de résumer succinctement ces suggestions, en étant toutefois pleinement consciente du fait que ces résumés ne restitueront peut-être pas exactement la manière dont certaines délégations ont présenté et/ou développé leurs idées.

Limiter les pouvoirs de l'autorité de contrôle de l'établissement principal

19. Une variante du principe de guichet unique proposé par la Commission consiste à maintenir la compétence exclusive de l'autorité de contrôle de l'établissement principal, en la limitant toutefois à l'exercice de certains pouvoirs concernant les responsables du traitement (tels que des pouvoirs d'autorisation et de consultation, comme par exemple répondre aux demandes de consultation des institutions et des organismes des États membres, établir et publier une liste concernant l'exigence d'une analyse d'impact relative à la protection des données, conformément à l'article 33, paragraphe 2 *bis*; autoriser les clauses contractuelles visées à l'article 42, paragraphe 2, point d) et approuver les règles d'entreprise contraignantes conformément à l'article 43. Les autres pouvoirs de contrôle liés au suivi de la conformité et aux enquêtes relatives à d'éventuelles violations des règles relatives à la protection des données relèveraient de l'autorité de contrôle de l'État membre dans lequel le traitement a lieu. Le principal intérêt de cette option est qu'elle maintient pour les entreprises l'avantage de ne devoir traiter qu'avec une autorité de contrôle unique, tout en permettant aux individus de traiter avec leur propre autorité de contrôle. L'inconvénient évident est la fragmentation des pouvoirs de contrôle entre les diverses autorités de contrôle, ce qui risque de conduire à des décisions contradictoires entre autorités de surveillance.

Codécision par les autorités de contrôle concernées

20. Au lieu de concentrer certains pouvoirs décisionnels entre les mains de la seule autorité de contrôle de l'État membre de l'établissement principal, il a été suggéré de permettre aux autorités de contrôle de tous les États membres concernés de décider des mesures à prendre à l'égard d'un responsable du traitement qui effectue des opérations dans ces États membres. Le principal avantage de ce modèle est qu'il évite que les décisions prises par l'autorité de contrôle d'un État membre doivent être exécutées dans un autre État membre. Son principal inconvénient est qu'il est difficile de voir comment les autorités de contrôle pourraient dans ces conditions être obligées de parvenir à une décision commune. Si le règlement devait contenir des règles de vote à la majorité entre les autorités de contrôle concernées, cela aurait aussi pour effet d'imposer une décision aux autorités de contrôle.

Soumettre une question au comité européen de la protection des données

21. Deux autres solutions consistent à attribuer un certain rôle au comité européen de la protection des données, en prévoyant la possibilité de lui soumettre les décisions ou projets de décisions d'une autorité de contrôle. Selon ces solutions, toute autorité de contrôle compétente pour une activité de traitement donnée sera en mesure d'exercer ses pouvoirs de contrôle, certains cas pouvant toutefois, à certaines conditions, être soumis au comité européen de la protection des données en vue de leur résolution. Il a été établi que du point de vue du droit de l'UE, le comité européen de la protection des données, tel que le propose la Commission, ne peut être investi du pouvoir de prendre des décisions juridiquement contraignantes. Ce problème ne pourra semble-t-il être résolu que de manière limitée.

22. Une première solution consiste à donner à la Commission le pouvoir d'adopter des actes d'exécution dans des circonstances clairement définies par le règlement, après avoir tenu le plus grand compte¹ de l'avis du comité de la protection des données. Ces pouvoirs devraient être beaucoup plus restrictifs que les larges pouvoirs proposés aux articles 60 et 62, paragraphe 1, point a) de la proposition de la Commission, lesquels reviennent à une procédure d'infraction simplifiée qui ne respecte pas les conditions prévues à l'article 258 du TFUE. Si, toutefois, des pouvoirs d'exécution strictement limités étaient conférés à la Commission, par exemple lorsque les autorités de contrôle ont des avis contradictoires sur des questions clairement définies ou lorsque l'autorité de contrôle compétente ne soumet pas au comité de protection des données un certain type de projet de mesures visant à produire des effets juridiques ou qu'elle ne respecte pas les obligations d'assistance mutuelle ou d'opérations conjointes et que le comité de la protection des données a émis un avis que l'autorité principale refuse de suivre, la Commission, après avoir tenu le plus grand compte de l'avis du comité de la protection des données, pourrait adopter une décision d'exécution contraignante pour cette autorité de contrôle.
23. Une autre façon de surmonter le caractère non contraignant des avis du comité de la protection des données est de conférer au comité la personnalité juridique, pour en faire une "agence". Cette agence ne pourrait donc être investie que de pouvoirs d'exécution clairement définis, dont seraient exclus des pouvoirs trop étendus et discrétionnaires impliquant des choix politiques (jurisprudence "Meroni"²). Dans un tel cas, le comité de la protection des données serait non seulement habilité, mais également tenu d'adopter des mesures lorsque les critères clairement définis par le règlement seraient remplis. En dehors de ces cas qui pourraient être décidés par le comité de la protection des données sur la base de critères clairement définis, tout autre modèle ne pourrait que se contenter d'encourager les autorités de contrôle de l'État membre à tenir le plus grand compte de l'avis du comité de la protection des données, sans être en mesure de les y obliger.

¹ Voir la contribution du SJC dans le document 16204/08.

² Affaire 9/56 Meroni / Haute Autorité.

24. La première option pour soumettre une question au comité de la protection des données implique qu'une autorité de contrôle puisse soumettre un cas au comité avant qu'une décision ne devienne définitive. Il peut s'agir d'une autorité de contrôle compétente à l'égard du responsable du traitement ou d'une autorité de contrôle auprès de laquelle une personne concernée a introduit une réclamation. Dans un tel cas, le règlement devrait prévoir un système permettant aux autorités de contrôle d'être informées, probablement par l'intermédiaire du secrétariat du comité de la protection des données, qu'un projet de décision est en cours d'élaboration auprès d'une autorité de contrôle dans un cas ayant des implications transfrontalières susceptibles de les affecter. Il y aurait lieu de prévoir un délai au cours duquel les autorités de contrôle des États membres concernés pourraient demander un avis au comité de la protection des données. Dans l'attente de la décision du comité, la décision de l'autorité de contrôle ne pourrait devenir définitive. L'avis du comité de la protection des données pourrait devenir contraignant à travers un acte d'exécution de la Commission, comme indiqué au point 22.
25. Une seconde option pour soumettre une question au comité de la protection des données implique que chaque autorité de contrôle soit compétente à l'égard d'une activité de traitement donnée, qu'elle exerce l'intégralité de ses pouvoirs de contrôle et qu'elle prenne des décisions définitives. Selon cette option toutefois, les autorités de contrôle d'autres États membres auraient la possibilité de soumettre au comité de la protection des données une décision définitive prise par l'autorité compétente, ce qui constituerait un sorte de mécanisme d'appel. Ici également, la possibilité de soumettre un cas au comité de la protection des données pourrait être ouverte à l'autorité de contrôle compétente à l'égard du responsable du traitement ou à l'autorité de contrôle auprès de laquelle une personne concernée a introduit une réclamation. On pourrait également envisager de permettre à un responsable du traitement ayant des établissements dans plusieurs États membres de soumettre au comité de la protection des données la décision d'une autorité de contrôle le concernant. L'avis du comité de la protection des données pourrait devenir contraignant de la manière indiquée au paragraphe 23.

Questions

26. Compte tenu de ce qui précède, la présidence invite les délégations à répondre aux questions suivantes:

1. *Les États membres acceptent-ils que dans les cas présentant un élément transfrontalier, l'autorité de contrôle de l'État membre de l'établissement principal ait le pouvoir/la compétence exclusive de prendre des décisions juridiquement contraignantes (après avoir consulté d'autres autorités de contrôle concernées)?*
 - 1.1. *Dans l'affirmative, acceptent-ils que cette compétence exclusive s'applique à tous les cas ou doit-elle être limitée à certains cas, par exemple aux cas où le responsable du traitement s'est soumis volontairement au principe du guichet unique?*
 - 1.2. *Dans l'affirmative, cette compétence doit-elle s'étendre aux amendes administratives visées à l'article 79?*

2. *Si les États membres n'acceptent pas que l'autorité de contrôle de l'État membre de l'établissement principal ait compétence exclusive pour prendre des mesures visant à produire des effets juridiques, estiment-il nécessaire de trouver une autre solution? Si oui, laquelle de ces solutions préfèrent-ils?*
 - 2.1. *Limiter les pouvoirs de l'autorité de contrôle de l'établissement principal.*
 - 2.2. *Instaurer un système de codécision entre les autorités de contrôle concernées.*
 - 2.3. *Instaurer un système renforçant l'intervention a priori du comité de la protection des données (comme indiqué au point 24).*
 - 2.4. *Instaurer un système renforçant l'intervention a posteriori du comité de la protection des données (comme indiqué au point 25).*