



Avis n° 136/2018 du 28 novembre 2018

Objet: Avant-projet de loi modifiant la loi générale du 18 juillet 1977 sur les douanes et accises (CO-A-2018-129)

L'Autorité de protection des données (ci-après l'Autorité);

Vu le Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 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, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (ci-après le RGPD) ;

Vu la loi du 3 décembre 2017 *relative à la loi portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26;

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* ;

Vu la demande d'avis de Monsieur Johan Van Overtveldt Ministre des Finances, reçue le 10 octobre 2018 ;

Vu le rapport de Monsieur Debeuckelaere Willem;

Émet, le 28 novembre 2018, l'avis suivant :

I. Objet de la demande

1. Le Ministre des Finances (ci-après « le demandeur ») adresse une demande d'avis à l'Autorité concernant son avant-projet de loi modifiant la loi générale du 18 juillet 1977 sur les douanes et accises.
2. L'avant-projet introduit un nouvel article 209/2 dans la loi du 18 juillet 1977 ayant notamment pour objet de permettre aux agents de l'Administration générale des douanes et accises, lorsqu'ils effectuent un contrôle en matière de douane et/ou accises, de demander la présentation de preuves d'identité aux personnes faisant l'objet du contrôle.
3. L'Exposé des motifs rappelle que le contrôle des marchandises a la priorité sur le contrôle des preuves d'identité et indique que dans sa mission de surveillance des marchandises entrant ou sortant de l'Union européenne ou circulant dans l'Union européenne, l'Administration générale des douanes et accises dispose d'outils juridiques solides lui permettant de contrôler le flux des marchandises. Par contre, l'Exposé des motifs ajoute que les moyens de contrôle des personnes impliquées ou qui auraient été impliquées dans le commerce illégal de marchandise sont très limités notamment en raison de l'incapacité pour la douane d'exiger des preuves d'identité.
4. Or, le législateur belge doit pouvoir répondre à ses obligations, notamment celles déduites du Règlement 952/2013 du Parlement et du Conseil du 9 octobre 2013 *établissant le code des douanes de l'Union* prévoyant à l'article 3 que les autorités douanières doivent prendre des mesures pour garantir la sécurité de l'Union et de ses citoyens et la protection de l'environnement.
5. L'exposé des motifs fait également état de la coopération policière prévue par l'article 87, 1) et 2) du Traité de Lisbonne¹, qui associe entre autres les services de douanes dans les domaines de la prévention ou de la détection des infractions pénales et des enquêtes en la matière.
6. La modification de la loi du 18 juillet 1977 doit dès lors permettre de combler la lacune concernant le contrôle d'identité des personnes impliquées dans les contrôles effectués par les agents de douane afin que ceux-ci puissent exercer leur mission européenne s'inscrivant dans le contexte de la sécurité.

¹ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

II. Examen

a. Finalité et Légitimité

7. Pour être licite, l'article 33§1^{er} de la loi précitée du 30 juillet 2018 stipule que le traitement doit être nécessaire à l'exécution des missions dévolues à l'Administration générale des douanes et accises pour les finalités énoncées à l'article 27 de cette loi et être fondé sur une obligation légale ou réglementaire.
8. L'article 27 vise les traitements de données à caractère personnel effectués par les autorités compétentes aux fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces.
9. L'article 209/2 en projet prévoit que : « *dans les limites des compétences qui leurs sont attribuées par ou en vertu de la présente loi pour l'exécution de contrôles en matière de douane et accises, les agents des douanes et accises qui effectuent ce contrôle peuvent demander la remise de preuves établissant l'identité de toute personne faisant l'objet d'un contrôle. Les preuves d'identité qui sont remises aux agents ne peuvent être retenues que pendant le temps nécessaire à l'identification de l'intéressé et doivent ensuite lui être immédiatement remises.*» Le paragraphe deux prévoit que « *si la personne (...) refuse ou est dans l'impossibilité de faire la preuve de son identité, de même que si son identité est douteuse, elle peut être retenue pendant le temps nécessaire à la vérification de son identité. L'intéressé est préalablement averti de cette possibilité de rétention et la possibilité doit lui être donnée de prouver son identité de quelque manière que ce soit.* » Ce paragraphe ajoute que les services de polices sont immédiatement prévenus de la rétention et qu'ils peuvent venir sur place.
10. Le demandeur rappelle que les agents des douanes et accises ont pour mission d'assurer, outre la perception des droits, la sécurité de la chaîne logistique et la répression de la fraude en matière douanière et accisienne, telle qu'organisée par la loi du 18 juillet 1977 mentionnée ci-avant.
11. Le demandeur indique dans son Exposé des motifs qu'il appartient aux législateurs nationaux, au regard du Règlement européen n°952/203, de prendre les mesures permettant aux autorités douanières d'effectuer correctement les tâches qui leur incombent au regard de l'article 3 de ce règlement en leur permettant, « *en particulier, d'estimer **qui**² présente un risque pour les mouvements internationaux de marchandises et à quel moment* ». L'Exposé indique également

² Souligné par l'Autorité.

qu'en raison de la nature spécialisée de leur tâche - laquelle porte sur le contrôle des marchandises - « **il n'appartient pas** aux agents des douanes et accises d'effectuer des **contrôles préventifs aléatoires des personnes**³ ».

12. L'article 3 du Règlement n°952/2013 auquel se réfère l'Exposé des motifs prévoit que « *Les autorités douanières sont essentiellement chargées de la surveillance du commerce international de l'Union, (...), ainsi qu'à assurer la sécurité de l'ensemble de la chaîne logistique. Les autorités douanières instaurent des mesures visant, en particulier, à:*

- a) protéger les intérêts financiers de l'Union et de ses États membres;*
- b) protéger l'Union du commerce déloyal et illégal tout en encourageant les activités économiques légitimes;*
- c) garantir la sécurité et la sûreté de l'Union et de ses résidents ainsi que la protection de l'environnement, le cas échéant en coopération étroite avec d'autres autorités; et*
- d) maintenir un équilibre adéquat entre les contrôles douaniers et la facilitation du commerce légitime. »*

13. Le demandeur indique que la finalité poursuivie par la disposition en projet, en son paragraphe 1^{er}, est de permettre aux agents des douanes et accises de demander la présentation de preuves d'identité (carte d'identité, passeport ou autre preuve établissant l'identité) **aux personnes faisant l'objet du contrôle.**

14. Or, le demandeur confirme lui-même dans l'Exposé des motifs que « *la présentation d'une preuve d'identité ne peut (...) être demandée (...) qu'à titre accessoire, lorsque, dans l'exercice de leur mission, ils effectuent un contrôle en matière de douanes et/ou accises.* »,

15. Ceci est conforme avec l'article 5, 7) du Règlement n°952/2013 qui définit le risque devant être observé par les agents de douanes et accises comme « *la probabilité de la survenance et l'incidence d'un événement, en rapport avec l'entrée, la sortie, le transit, la circulation ou la destination particulière de marchandises circulant entre le territoire douanier de l'Union et les pays ou territoires situés hors de ce territoire, et avec **la présence** sur le territoire douanier de l'Union de **marchandises non Union**, qui aurait pour conséquence:*

- a) soit d'entraver l'application correcte de mesures de l'Union ou de mesures nationales;*
- b) soit de porter préjudice aux intérêts financiers de l'Union et de ses États membres; ou*
- c) soit de constituer une menace pour la sécurité ou la sûreté de l'Union et de ses résidents, pour la santé des personnes, des animaux ou des végétaux, pour l'environnement ou les consommateurs »*

³ Souligné par l'Autorité.

16. Ce faisant, le risque susceptible de constituer une menace pour la sécurité de l'Union et de ses résidents ressort des marchandises circulant entre le territoire de l'Union et les pays tiers et non pas des personnes. Le traitement de données effectué par les agents des douanes et/ou accises ne peut donc être initié qu'en raison d'un risque au sens de l'article 5, 7) du Règlement n°952/2013.
17. L'Autorité prend bonne note du caractère accessoire du contrôle d'identité par les agents des douanes et accises et considère que ce caractère accessoire doit apparaître plus clairement dans le dispositif de l'article 209/2 en projet afin de répondre au prescrit de l'article 28, 2° de la loi précitée du 30 juillet 2018.

b. Catégories de données traitées et proportionnalité

18. Pour que le traitement soit licite, l'article 33 §2 de la loi précitée du 30 juillet 2018 prévoit que l'obligation légale ou réglementaire qui l'encadre précise au moins les catégories de données à caractère personnel devant faire l'objet d'un traitement et les finalités du traitement.
19. Le traitement de données doit porter sur des données adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées, conformément au principe de minimisation des données prévu à l'article 28, 3° de la loi du 30 juillet 2018.
20. L'article en projet prévoit que les agents des douanes et accises puissent demander aux personnes impliquées dans un contrôle effectué dans le cadre de leur mission de prouver leur identité. Cette preuve doit pouvoir être apportée par la carte d'identité, le passeport ou toute autre preuve établissant l'identité.
21. L'article 15 du Règlement 952/2013 prévoit que *« toute personne intervenant directement ou indirectement dans l'accomplissement des formalités douanières ou dans les contrôles douaniers fournit aux autorités douanières, à leur demande et dans les délais éventuellement fixés, la totalité des documents ou informations requis, sous une forme appropriée, (...). Le dépôt d'une déclaration en douane, d'une déclaration de dépôt temporaire, d'une déclaration sommaire d'entrée, d'une déclaration sommaire de sortie, d'une déclaration de réexportation ou d'une notification de réexportation par une personne aux autorités douanières, ou la présentation d'une demande d'autorisation ou de toute autre décision, rend la personne concernée responsable de tout ce qui suit:*
 - a) de l'exactitude et du caractère complet des renseignements fournis dans la déclaration, la notification ou la demande;*
 - b) de l'authenticité, de l'exactitude et de la validité des documents accompagnant la déclaration, la notification ou la demande; (...)*

Le premier alinéa s'applique également à la communication sous toute autre forme de toute information requise par les autorités douanières ou fournies à ces dernières. »

22. L'article 46.1 de ce Règlement stipule quant à lui que « *Les autorités douanières peuvent exercer tout contrôle douanier qu'elles estiment nécessaires. Les contrôles douaniers peuvent notamment consister à contrôler l'exactitude et le caractère complet des informations fournies dans une déclaration ou une notification ainsi que l'existence, l'authenticité, l'exactitude et la validité de documents, (...).* »
23. Dans le cadre de leurs missions de contrôle, et sous réserve de la remarque développée au point a) du présent avis, le contrôle des données d'identité des personnes impliquées semble pertinent.

c. Durée de conservation des données

24. Les données ne peuvent être conservées pendant une durée excédant celle nécessaire au regard des finalités poursuivies pour lesquelles elles sont traitées (article 28, 5° de la loi du 30 juillet 2018).
25. La disposition en projet prévoit que « *les preuves d'identité qui sont remises aux agents ne peuvent être retenues que pendant le temps nécessaire à l'identification de l'intéressé et doivent ensuite lui être immédiatement remises* ». Si un enregistrement des données des personnes dont l'identité est contrôlée est prévu, le législateur doit le préciser sa finalité ainsi que la durée de conservation des données et ce conformément à l'article 28 de la loi précitée du 30 juillet 2018.

d. Traitement ultérieur et communication de données

26. L'Autorité rappelle au demandeur que tout traitement ultérieur des données collectées pour la finalité initiale doit aux conditions de l'article 29 de la loi précitée du 30 juillet 2018.

e. Droits des personnes concernées

27. Conformément au point précédent, et de manière générale, l'Autorité rappelle que le responsable du traitement est tenu de respecter les droits et obligations prévus au Chapitre III du Titre 2 de la loi du 18 juillet 2018.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité,

émet un **avis favorable** sur l'avant-projet de loi modifiant la loi générale du 18 juillet 1977 sur les douanes et accises moyennant la prise en compte des remarques suivantes :

Point 17: précision du caractère accessoire du contrôle d'identité dans l'article 209 en projet ;

Point 26 : préciser les modalités et la/les durées de conservation en cas d'enregistrement des données des personnes contrôlées ;

L'Administrateur f.f.,

Le Président

(sé) An Machtens

(sé) Willem Debeuckelaere