



26.4.2012

COMMUNICATION AUX MEMBRES

(0046/2012)

Objet: Avis motivé du Bundesrat allemand, relatif à la 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)
((COM(2012)0011 – C7-0025/2012 – 2012/0011(COD))

Conformément à l'article 6 du protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, les parlements nationaux peuvent, dans un délai de huit semaines à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif, adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles ils estiment que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité.

En vertu du règlement du Parlement européen, la commission des affaires juridiques est compétente pour le respect du principe de subsidiarité.

Veillez trouver en annexe, pour votre information, un avis motivé du Bundesrat allemand, relatif à la proposition susmentionnée.

Avis motivé du Bundesrat allemand

Lors de sa 895^e session, le 30 mars 2012, le Bundesrat allemand a formulé l'avis suivant, conformément à l'article 12, point b), du traité sur l'Union européenne (traité UE).

1. Le Bundesrat est d'avis que la proposition n'est pas conforme au principe de subsidiarité. En effet, d'après l'article 5, paragraphe 3, du traité UE, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union ne peut intervenir que si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union. Le Bundesrat regrette que la Commission n'ait pas pris en compte les réserves à propos de la limitation des compétences législatives et du respect du principe de subsidiarité qu'il avait déjà exprimées dans son avis du 11 février 2011 sur la communication de la Commission intitulée "Une approche globale de la protection des données à caractère personnel dans l'Union européenne" (imprimé du Bundesrat n° 707/10 (décision)). Les propositions actuelles relatives à une modernisation d'envergure de la protection des données à caractère personnel au travers de l'adoption d'une directive sur la législation en matière de protection des données dans les secteurs judiciaires et de la police (voir imprimé du Bundesrat n° 51/12) et d'une transition de la directive existante sur la protection des données vers un règlement général sur la protection des données parallèlement à l'adaptation des dispositions sur la protection des données contenues dans la directive "vie privée et communications électroniques" (directive 2002/58/CE) justifient ces réserves. Le Bundesrat estime dès lors qu'il reste nécessaire d'élaborer une approche globale afin de mieux tenir compte des principes de subsidiarité et de proportionnalité que ne le fait la proposition de règlement à l'examen.

La proposition de règlement sur la protection des données ne satisfait pas aux exigences énoncées à l'article 5, paragraphe 3, du traité UE pour les raisons indiquées ci-après.

2. La proposition de règlement n'expose pas avec suffisamment de clarté la nécessité d'adopter, à l'échelle européenne, une réglementation complète et contraignante relative à la protection des données au moyen d'un règlement général applicable aux domaines publics et privés. Contrairement à la directive actuelle qui vise déjà une harmonisation complète des garanties nationales en matière de protection des données, un règlement énonçant des dispositions contraignantes générales aboutit au remplacement quasi total

des dispositions nationales en matière de protection des données. Il existe déjà en Allemagne, comme dans d'autres États membres, dans le secteur public mais aussi dans de grands pans du droit privé en matière de protection des données, des garanties en matière de protection des données différenciées et offrant ainsi davantage de facilité d'application et de sécurité juridique que les dispositions spécifiques de la proposition de règlement qui se caractérisent par leur haut degré d'abstraction. La primauté du règlement général relatif à la protection des données remet en question la validité future de volets fondamentaux du droit allemand en matière de protection des données jusqu'ici incontestés, même dans le cadre du marché intérieur. La question se pose par exemple pour la protection des données sociales ou la législation en matière de vidéosurveillance au niveau fédéral ou des Länder, nécessaire du fait de la réserve liée à l'essentialité ("Wesentlichkeitsvorbehalt").

3. Même si les dispositions réglementaires de l'Union reconnaissent au moins les compétences des États membres en matière d'application pratique, elles ne comportent aucune dispositions explicites correspondantes portant sur la délégation de ces compétences aux législateurs nationaux. Bien au contraire, le nombre considérable d'habilitations prévues pour l'adoption d'actes délégués démontre l'intention de réglementer exclusivement la protection des données par un règlement contraignant et global adopté par le législateur européen, ce qui va bien au-delà des compétences attribuées par l'article 16, paragraphe 2, du traité FUE. Il est cependant possible de parvenir à un niveau harmonisé de protection des données à l'échelle de l'Union au travers de la révision de la directive relative à la protection des données actuellement en vigueur. Celle-ci vise également à une harmonisation pleine et entière de la législation en matière de protection des données, en laissant toutefois la possibilité aux États membres de formaliser comme ils l'entendent, dans leur législation nationale, les éléments constitutifs d'une infraction susceptibles d'interprétation, également prévus par le règlement proposé.
4. Le règlement général et contraignant proposé par la Commission en matière de protection des données dans les secteurs public et privés va bien au-delà de l'objectif de garantir un niveau élevé de protection des données dans ces domaines et des conditions de concurrences égales. Du fait de son champ d'application matériel ouvert et imprécis, le règlement proposé, directement applicable, remplacera la quasi-totalité de la législation nationale en vigueur en matière de protection des données, à l'exception des données des médias ainsi que des données relatives à la santé et à l'activité

professionnelle des personnes, visées aux articles 80 et suivants de la proposition. La proposition à l'examen porte également sur des domaines purement locaux, notamment l'activité des autorités locales compétentes en matière de prévention des risques, étant donné que seule "la sécurité nationale" est exclue de son champ d'application, tandis que, dans le secteur de la "sécurité publique", elle ne prévoit que des limitations, conformément à l'article 21. Du fait de l'extension du champ d'application du règlement proposé à l'ensemble des activités entrant dans le champ d'application du droit de l'Union (article 2, paragraphe 2, point a) de la proposition), la Commission revendique en outre des compétences législatives en matière de protection des données afin d'adopter des dispositions contraignantes dans des domaines matériels, tels que le système éducatif, dans lesquels une compétence d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires est même explicitement exclue (article 165, paragraphe 4, du traité FUE, par exemple). Il en va de même pour le domaine du droit de prévenir une menace sans lien avec un acte punissable, qui relève encore de la compétence exclusive des États membres (voir articles 72, 87 et 276 du traité FUE).

5. Le Bundesrat estime en outre que le traitement de données à caractère personnel par les administrations publiques des États membres ne relève pas, en principe, de la compétence législative de l'Union et qu'il convient dès lors de l'exclure du champ d'application matériel du règlement afin d'éviter une violation du principe de subsidiarité. En ce qui concerne ce domaine et le traitement nécessaire à l'exécution d'une mission effectuée dans l'intérêt général, l'article 6, paragraphe 3, alinéa 1, point b), en liaison avec l'article 6, paragraphe 1, point e), de la proposition de règlement prévoit effectivement la possibilité pour les États membres d'adopter des dispositions réglementaires. Leur portée est toutefois limitée par des exigences juridiques spécifiques de l'Union (article 6, paragraphe 3, alinéa 2, de la proposition de règlement), si bien que, en définitive, les États membres ne conservent aucun pouvoir législatif dans le domaine du traitement des données par les administrations publiques.
6. De même, l'article premier, paragraphe 3, de la proposition de règlement va également à l'encontre des principes de subsidiarité et de proportionnalité dans le domaine du traitement des données par les administrations publiques, étant donné qu'il proscrit, aux fins de la libre circulation des données, toute disposition en matière de protection des

données qui irait au-delà du règlement. Il est pourtant envisageable, tout particulièrement eu égard au traitement des données par les administrations publiques, par exemple en ce qui concerne la protection des données sociales et ses procédures restrictives (par exemple sous la forme de l'obligation de cloisonner structurellement le système de traitement des données), d'adopter des normes nationales plus strictes, sans pour autant compromettre les intérêts du marché intérieur.

7. La proposition de règlement général relatif à la protection des données est inappropriée pour assurer la réglementation de la protection des données dans la quasi-totalité des domaines, si bien qu'il enfreint, à cet égard, les principes de subsidiarité et de proportionnalité. En raison de son degré élevé d'abstraction, qui généralise les obligations et nivelle les différents degrés de protection des données prévus par la législation générale et sectorielle des États membres, le règlement proposé renvoie bon nombre de questions essentielles à la protection du droit de la personnalité et à l'exercice des autres droits fondamentaux des citoyens à des actes délégués que la Commission devra adopter afin de pouvoir atteindre l'objectif d'une harmonisation pleine et entière. En attendant l'adoption de dispositions plus détaillées au moyen d'actes délégués européens, la mise en œuvre concrète de la protection des données sera marquée par une grande insécurité juridique, dans la mesure où les textes législatifs nationaux actuellement en vigueur ne seront plus d'application au terme d'une période transitoire de seulement deux ans. L'objectif visé par la Commission, à savoir le renforcement de la sécurité juridique au bénéfice des entreprises et de l'État dans le cadre du traitement des données à caractère personnel grâce à l'adoption du règlement proposé, n'est donc pas atteint. En revanche, l'incorporation des dispositions du règlement proposé dans le cadre d'une révision de l'actuelle directive sur la protection des données impliquerait uniquement une adaptation des législations nationales dans le domaine, ce qui permettrait d'assurer une continuité au bénéfice de la sécurité juridique et de l'efficacité de l'application.
8. La proposition de règlement va à l'encontre des principes de subsidiarité et de proportionnalité, étant donné que les dispositions relatives à l'intervention de la Commission dans le cadre du mécanisme de contrôle de la cohérence (article 57 et suivants, particulièrement article 60 de la proposition de règlement) ne sont pas compatibles avec l'indépendance des autorités de contrôle établie à l'article 16, paragraphe 2, phrase 2, du traité FUE. L'exigence relative à l'indépendance pleine et entière des autorités de contrôle des données exige de prévenir que les décisions de ces autorités de contrôle ne soient prises sous influence politique, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Le pouvoir de suspendre une procédure relative à la protection des données, prévu par le règlement proposé, permet

toutefois d'envisager la possibilité d'une ingérence directe, sans que l'on puisse exclure que les autorités de contrôle se laissent influencer par les tâches exécutives à la marge de la protection des données qui incombent à la Commission, et ce en dépit de leur indépendance formelle.

9. En optant pour un règlement afin d'instaurer des normes de l'Union en matière de protection des données, la Commission crée une insécurité juridique quant aux dispositions en matière de protection des données applicables aux services de communications électroniques en vertu de la directive 2002/58/CE. Les obligations de transposition des dispositions relatives à la protection des données en matière de services de communications électroniques imposées aux États membres en vertu de ladite directive sont modifiées par l'article 88, paragraphe 2, de la proposition de règlement, qui remplace les références faites, dans la directive sur les services de communications électroniques, à la directive sur la protection des données par des références au règlement général sur la protection des données proposé. Les États membres se voient dès lors dans l'obligation d'élaborer de nouvelles normes nationales spécifiques en matière de protection des données relatives aux services de communications électroniques, alors qu'ils ne disposent plus d'aucune compétence législative dans le domaine de la législation générale sur la protection des données du fait de la primauté du règlement proposé. La sécurité juridique dans le domaine de la protection des données relatives aux services de communications électroniques, domaine central dans la société de l'information dans laquelle nous vivons, sera lourdement affectée par la décision de préférer l'adoption d'un règlement général sur la protection des données à l'optimisation de la directive sur la protection des données, sans que des avantages ne viennent par ailleurs compenser cette atteinte portée aux obligations de protection des données imposées par l'article 16, paragraphe 1, du traité FUE.
10. Le choix d'un règlement général sur la protection des données, parallèle à la réglementation, par une directive, de la protection des données traitées par les organes de police et de justice, est à l'origine de difficultés de délimitation, éléments supplémentaires venant alimenter la thèse de la violation des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Le Bundesrat relève que, du fait de l'approche adoptée à ce jour pour la refonte de la législation de l'Union en matière de protection des données, la police et les forces responsables du maintien de l'ordre auraient à tenir compte de différentes normes juridiques dans le cadre de l'exécution de leurs missions en matière de traitement de données à caractère personnel. L'objectif de la directive sur la protection des données traitées par les organes de police et de justice (voir article premier, paragraphe 1 et le point 3.4.1 de l'exposé des motifs de l'imprimé n° 51/12 du Bundesrat) est de définir des dispositions régissant le traitement des données à caractère personnel à des fins de

prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière. Le règlement général proposé ne sera aucunement d'application dans ce domaine (article 2, paragraphe 2, point e), de la proposition). Les forces de police des Länder sont toutefois chargées tant de la détection des infractions pénales que de la prévention des risques en général, ce qui, hormis les limitations visées à l'article 21 de la proposition, relève du champ d'application des exigences contraignantes du règlement proposé. Cette fragmentation révèle que la protection des données à caractère personnel dans le cadre des compétences législatives de l'Union serait mieux assurée par l'optimisation de la directive sur la protection des données, et non pas par trois actes de force juridique différente à l'égard des États membres, à savoir le règlement général envisagé et la directive proposée relative à la protection des données traitées par les organes de police et de justice, ainsi que l'actuelle directive 2002/58/CE.