

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 mai 1994.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de résolution, présentée en application de l'article 73 bis du Règlement par M. Paul MASSON sur la proposition modifiée de directive du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (n° E-48),*

Par M. Paul MASSON,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Charles de Cuttoli, François Giacobbi, Germain Authié, Bernard Laurent, vice-présidents ; Charles Lederman, René-Georges Laurin, Raymond Bouvier, secrétaires ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Jacques Bérard, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Guy Cabanel, Jean Chamant, Marcel Charmant, François Collet, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Charles Jolibois, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Georges Othily, Robert Pagès, Bernard Pellarin, Claude Pradille, Louis-Ferdinand de Rocca-Serra, Michel Rufin, Mme Françoise Seligmann, MM. Jean-Pierre Tizon, Alex Türk, Maurice Ulrich, André Vallet.

Voir le numéro :

Sénat : 289 (1993-1994).

---

Union européenne.

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	3
<b>I. LA GENÈSE DE LA PROPOSITION MODIFIÉE DE DIRECTIVE DU CONSEIL</b> .....	6
<b>II. LA PROBLÉMATIQUE DE LA PROPOSITION DE DIRECTIVE</b>	7
<b>1. Les fondements de la protection</b> .....	7
<b>2. Le contenu de la protection</b> .....	8
<b>3. L'intervention des Communautés dans le domaine des libertés publiques</b> .....	9
<b>III. LE CONTENU DE LA PROPOSITION DE DIRECTIVE</b> .....	10
<b>1. Les principes de la proposition modifiée de directive</b> .....	11
<b>2. L'objet et le champ d'application de la directive</b> .....	13
<b>3. Les conditions générales de licéité des traitements effectués en application de la directive</b> .....	13
<b>4. Les recours juridictionnels et sanctions</b> .....	14
<b>5. Le transfert de données à caractère personnel vers des pays tiers</b> .....	15
<b>6. L'autorité de contrôle</b> .....	15
<b>7. Les pouvoirs d'application de la directive confiés à la Commission européenne</b> .....	16
<b>IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS</b> .....	17
<b>PROPOSITION DE RÉOLUTION</b> .....	19

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

La commission des Lois, réunie le mercredi 18 mai, a adopté la proposition de résolution présentée par M. Paul Masson, tendant à inviter le Gouvernement à présenter au Conseil des ministres de la Communauté une rédaction nouvelle de la proposition de directive *relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données* afin :

- de permettre que le niveau de protection des individus défini par la proposition de directive ne soit pas inférieur à celui offert actuellement par la loi française relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés du 6 janvier 1978 quand bien même les moyens pour y parvenir seraient différents ;

- de circonscrire le champ d'application de la proposition de directive, dont les dispositions ne s'appliquent pas aux traitements mis en oeuvre pour l'exercice d'activités qui ne relèvent pas du champ d'application du droit communautaire, afin, en tout état de cause, qu'en soient exclus :

- les traitements ayant pour objet la sécurité publique, la défense ou la sûreté de l'Etat ;

- les traitements mis en oeuvre pour les activités relevant des domaines couverts par les titres V et VI du Traité sur l'Union européenne ;

- de prévoir que les mesures d'application de la directive, incombant à la Commission européenne, soient prises sur proposition d'un Comité composé de représentants des Etats membres du type réglementaire le plus strict tel que défini par l'article 2, procédure III, variante b) de la décision du Conseil du 13 juillet 1987 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, c'est-à-dire donnant

le pouvoir de décision aux Etats membres.

La commission des Lois a, d'autre part, souhaité compléter la proposition du rapporteur, après avoir observé que les principes énoncés par cette proposition étaient déterminés par référence aux articles 100 A et 113 du Traité instituant la Communauté économique européenne, afin qu'il soit souligné que cette référence à des articles de nature économique, appliquée au domaine des libertés publiques, conduisait à une interprétation extensive des compétences de la Communauté, et que la répétition de cette pratique ne pouvait qu'aboutir à une dénaturation des objectifs du traité.

La commission des Lois a cependant considéré qu'en l'espèce, et s'agissant d'une matière où la protection des libertés publiques se conçoit mieux sur un espace élargi en raison de l'évolution accélérée de la technologie, ces mêmes articles pouvaient justifier l'initiative de la Commission.

Enfin, elle a estimé indispensable que les Etats membres parviennent à une harmonisation de leurs législations dans ce domaine, préalable à la mise en forme de toute proposition de directive définitive.

\* \*

\*

Mesdames, Messieurs,

Le 11 février 1993, le Gouvernement soumettait aux deux Assemblées, en application de l'article 88-4 de la Constitution, une proposition modifiée de directive du Conseil des Communautés européennes *relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données*.

A la suite du dépôt de cette proposition, votre rapporteur présentait à votre approbation une proposition de résolution n° 305 (1992-1993) tendant à un large réexamen de ce projet : celui-ci – soulignait l'exposé des motifs de cette proposition de résolution – apparaissait en effet compromettre le droit des Etats membres à adopter, conserver et faire respecter des normes nationales plus protectrices que celles résultant d'une harmonisation éventuelle des législations. Aussi le Gouvernement était-il invité à proposer au Conseil d'en modifier la teneur afin de sauvegarder les prérogatives des Etats en la matière.

Chargé par votre commission des Lois, dans les semaines suivantes, du rapport sur cette proposition n°305, votre rapporteur prenait connaissance des dernières évolutions des négociations entre Etats membres sur ce projet communautaire, et relevait qu'un large accord semblait en voie de se dessiner sur le principe de normes communes dans ce domaine, applicables à l'ensemble de ces Etats.

Aussi estimait-il qu'il convenait, dans ces conditions, de se limiter à proposer la modification de ce texte dans le sens d'une meilleure prise en compte de la législation française, considérée comme plus protectrice des droits de la personne. A cet effet, il décidait de retirer sa proposition n° 305 et d'en déposer une nouvelle (n°289 1993-1994).

Le présent rapport expose les conclusions de votre commission des Lois sur cette seconde proposition de résolution.

\*

\* \*

## **I. LA GENÈSE DE LA PROPOSITION MODIFIÉE DE DIRECTIVE DU CONSEIL**

Le 28 janvier 1981, le Conseil de l'Europe adoptait une Convention (n° 108) *pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel*.

Le 18 juillet 1990, la Commission européenne estimait souhaitable que la Communauté intervienne à son tour dans ce domaine et soumettait au Conseil une première proposition en ce sens, axée sur trois principes considérés comme essentiels pour une protection étendue et uniforme des personnes à l'égard du traitement des données les concernant dans l'ensemble européen :

- l'affirmation du principe même de cette protection, alors qu'au moins deux États-membres ne disposaient d'aucune règle en la matière et que dans les autres, les niveaux de sauvegarde des droits des personnes apparaissaient dissemblables ;

- l'obligation pour les États membres de confier à une autorité nationale indépendante, inspirée de la Commission nationale de l'Informatique et des Libertés ainsi que des organismes de contrôle voisins existant dans certains pays de la Communauté européenne, une mission de surveillance dans ce domaine ;

- la limitation du régime défini par la proposition au seul traitement des données entrant dans le champ d'application du Traité de Rome.

Alors que le Conseil de l'Europe avait mis l'accent sur la nécessité d'une protection des droits de l'homme et des libertés publiques en la matière, la Commission européenne considérait, pour sa part, que l'absence de règles uniformes sur ce point mettait en cause la nécessaire unité du marché, en ouvrant la voie à la délocalisation croissante des traitements dans les États membres

dépourvus de règles de protection ou, à tout le moins, ceux disposant des règles les moins strictes.

Le projet de directive fut examiné par le Parlement européen le 11 mars 1992, dans le même temps qu'une proposition voisine, plus spécifique cependant, *relative à la protection des données à caractère personnel et à la vie privée dans le cadre des réseaux de télécommunication numériques publics*.

Le Parlement européen a adopté ce projet à une très large majorité, modifié toutefois de quelques amendements. Certains de ces amendements ont été retenus par la Commission et ont donné lieu à la proposition *modifiée* déposée sur le bureau des Assemblées.

Initialement, ce document devait être examiné par le Conseil des ministres de la Communauté avant la fin de l'année 1993.

Par suite de la réticence de certains Etats-membres, cette délibération a toutefois été reportée : elle pourrait intervenir avant la fin du premier semestre de cette année, sinon au second.

## II. LA PROBLÉMATIQUE DE LA PROPOSITION DE DIRECTIVE

La proposition de directive du Conseil soulève une double problématique : celle des fondements même de la protection des droits de la personne au regard du traitement de données la concernant, celle du contenu de cette protection.

En outre, la vocation de la Communauté à intervenir dans le domaine des libertés publiques apparaît, en la circonstance, en débat.

### 1. Les fondements de la protection

Les législations des Etats de l'Union européenne qui ont prévu des règles de protection des personnes à l'égard du traitement de données informatisées se divisent en trois groupes principaux.

Une première famille de textes tend à insérer ces règles dans le cadre général de la sauvegarde des libertés publiques et des droits de l'homme. C'est le cas de la loi française du 6 janvier 1978

relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés dont l'article premier énonce que l'informatique « ne doit porter atteinte ni à l'identité humaine, ni aux droits de l'homme, ni à la vie privée, ni aux libertés individuelles ou publiques ». C'est également le cas des lois espagnole, portugaise et luxembourgeoise.

Dans d'autres Etats de l'Union européenne, cette approche se voit substituer une simple méthode de résolution des difficultés susceptibles d'apparaître dans ce domaine : ces dernières doivent, selon la législation de ces Etats, être réglées au cas par cas sans que soient affirmées en la matière de règles de principe.

Se rattachent notamment à cette approche les lois britannique et danoise.

La législation allemande constitue à elle seule un troisième ensemble, distinct des précédents : elle se propose en effet de « protéger l'individu afin qu'il ne soit pas lésé dans ses droits de personne humaine par l'usage que d'autres personnes font des données le concernant ».

Enfin, dans deux Etats de la Communauté (Italie, Grèce), aucune législation ne vient définir les modalités d'une protection des données informatisées.

La proposition de directive peut être considérée comme se rattachant à la première de ces familles.

## **2. Le contenu de la protection**

Le contenu de la protection accordée aux données nominatives dans les Etats membres, ainsi que les prérogatives dévolues, le cas échéant, à l'autorité de contrôle, peuvent varier selon une large échelle.

Il est difficile d'évaluer pleinement les niveaux respectifs de cette protection en fonction des solutions diverses définies dans ce domaine par les différents Etats de l'Union européenne. Il est à noter toutefois que les législations qui proclament la nécessité de cette protection dans le cadre d'un régime d'ensemble sauvegardant les libertés publiques et les droits de l'homme peuvent être tenues comme répondant le mieux à ces objectifs. La législation française, par exemple, définit un régime de déclaration et d'avis préalable particulièrement efficace, dont sont privées d'autres législations.

La dévolution d'une mission de contrôle à une autorité indépendante (la *CNIL* française ou le *contrôleur* britannique) est, pour sa part, considérée comme une sécurité supplémentaire, mais d'autres dispositifs semblent offrir des garanties similaires. Il en est ainsi, notamment, du régime décentralisé de contrôle défini par la législation allemande.

La proposition de directive modifiée emprunte aux différentes solutions prévues dans ce domaine par les Etats membres et retient le principe d'une autorité de contrôle indépendante.

Il est à noter toutefois qu'à la différence de la plupart des législations européennes, la proposition n'appelle pas à la modification éventuelle des règles fixées par elle, notamment pour le cas où l'évolution des techniques le rendrait nécessaire.

### **3. L'intervention des Communautés dans le domaine des libertés publiques**

La proposition de directive, en ce qu'elle définit un corps de règles ressortissant traditionnellement au domaine des libertés publiques, relève-t-elle des prérogatives de la Communauté européenne?

La question est posée dans une matière où, généralement, les Etats conservent une large liberté d'action et où la coopération internationale réside davantage dans les décisions d'organismes à vocation universelle ou particulière (ainsi le Conseil de l'Europe).

Cette intervention de la Communauté a été critiquée : c'est ainsi qu'une proposition de résolution n° 117, déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale par MM. Robert Pandraud et Pierre Mazeaud, s'est inquiétée de ce que les organes communautaires se soient avancés sur ce terrain.

Dans son rapport présenté au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur cette proposition de résolution, M. Jérôme Bignon a considéré, en revanche, que, si la législation sur le traitement des données nominatives pouvait indiscutablement être rangée dans la matière des libertés publiques, la Communauté européenne était en droit d'intervenir dans ce domaine pour assurer une protection de ces libertés.

M. Jérôme Bignon expose ainsi : « Une vision réductrice de la construction européenne cantonnerait volontiers celle-ci dans

*l'établissement d'un grand marché unique alors que, particulièrement depuis l'Acte unique, les Etats-membres de la Communauté se sont donné également comme objectif de "promouvoir ensemble la démocratie en se fondant sur les droits fondamentaux reconnus dans les Constitutions et lois des Etats-membres, dans la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales et la Charte sociale européenne, notamment la liberté, l'égalité et la justice sociale" (Préambule de l'Acte unique). Pour sa part, la Cour de justice des Communautés européennes a reconnu que le droit communautaire comprend, entre les règles figurant dans le Traité et le droit dérivé ; les principes généraux du droit et, en particulier, les droits de l'homme.*

*On peut donc admettre qu'une norme européenne, sans avoir pour objet unique de régler une liberté publique, se fixe comme principe directeur la sauvegarde et le renforcement de cette liberté».*

Votre commission des Lois observera, pour sa part, que les principes énoncés par la proposition de directive sont déterminés, notamment, par référence aux articles 100 A et 113 du Traité de Rome et qu'une telle référence à des articles de nature économique, appliquée au domaine des libertés publiques, conduit dans son principe à une interprétation extensive des compétences de la Communauté. Il y a lieu, d'autre part, de noter que la répétition de cette pratique ne peut, quant à elle, qu'aboutir à une dénaturation des objectifs du traité.

On doit toutefois relever qu'en l'espèce, et s'agissant d'une matière où la protection des libertés publiques se conçoit mieux sur un espace élargi en raison de l'évolution accélérée de la technologie caractérisée par le développement de la micro-informatique et du télétraitement, ces mêmes articles peuvent justifier l'initiative de la Communauté.

Votre commission des Lois vous proposera de compléter la proposition n°289 sur ce point.

### **III. LE CONTENU DE LA PROPOSITION DE DIRECTIVE**

La proposition de directive comporte sept chapitres auxquels s'ajoutent des dispositions finales.

Le chapitre premier définit l'objet et le champ d'application de la directive.

Le chapitre II est relatif aux conditions générales de licéité des traitements de données à caractère personnel ; il est à rapprocher du chapitre III qui définit les recours juridictionnels ouverts aux personnes en cas de violation des droits garantis par la directive, ainsi que les sanctions applicables en la matière.

Le chapitre IV est relatif aux transferts de données vers les pays tiers.

Le chapitre V autorise la mise en forme de codes de bonne conduite professionnels tendant à compléter les prescriptions de la directive.

Le chapitre VI pose le principe de l'institution, dans chaque Etat, d'une autorité de contrôle nationale indépendante dans ce domaine.

Le chapitre VII accorde à la Commission européenne le pouvoir de définir les modalités d'application de la directive.

Enfin, les dispositions finales de la proposition de directive prévoient la mise en conformité des législations nationales au 1er juillet 1994.

## **1. Les principes de la proposition modifiée de directive**

Ces principes sont énoncés par le préambule de la proposition modifiée. Son considérant n° 2 expose ainsi que *«les systèmes de traitement de données sont au service de l'homme ; ils doivent respecter les libertés et droits fondamentaux des personnes physiques et notamment la vie privée et contribuer au progrès économique et social, au développement des échanges ainsi qu'au bien être des individus»*.

Reliant la proposition modifiée de directive à la convention n° 108 du Conseil de l'Europe, son considérant n° 10 expose pour sa part que *«les principes de la protection des droits et des libertés des personnes, et notamment le respect de la vie privée, contenus dans la présente directive concrétisent et amplifient ceux contenus dans la convention du 28 janvier 1981 du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel»*

Cette protection doit être mise en rapport avec le développement des échanges au sein de la Communauté : les considérants n° 4 et 7 soulignent ainsi qu'*«un recours de plus en plus fréquent est fait dans la Communauté aux traitements de données à caractère personnel dans les divers domaines des activités économiques et sociales ; que la différence de niveaux de protection des droits et libertés des personnes, et notamment de la vie privée, à l'égard des traitements de données à caractère personnel assurés dans les Etats membres peut empêcher la transmission de ces données du territoire d'un Etat membre à celui d'un autre Etat membre ; que cette différence peut dès lors constituer un obstacle à l'exercice d'une série d'activités économiques à l'échelle communautaire, fausser la concurrence et entraver la mission des administrations intervenant dans le champ d'application du droit communautaire ; que cette différence de niveaux de protection résulte de la disparité des dispositions nationales législatives, réglementaires et administratives»*.

Le préambule énonce ensuite, en complément de ces principes, les règles générales qui président au traitement des données : il souligne la nécessité du *consentement de la personne*, préalable à la mise en oeuvre d'un traitement de données le concernant (considérant n° 16), celle d'un *droit d'accès* de l'intéressé (considérant n° 20) ainsi que la nécessité d'un *recours juridictionnel* ouvert aux personnes lésées par la violation des règles de la directive (considérant n° 24) comme d'un *contrôle par l'autorité indépendante* (considérants n°s 23 et 29). Ce dernier considérant souligne ainsi que *«l'institution dans chaque Etat membre d'une autorité de contrôle indépendante est un élément essentiel de la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel»* et précise que *« que cette autorité doit être dotée des moyens nécessaires à la poursuite de cette tâche, qu'il s'agisse des pouvoirs d'investigation ou d'intervention ou des pouvoirs qui lui sont donnés dans le cadre des procédures de notification »*.

Prenant en compte l'évolution des échanges, le préambule de la directive se propose par ailleurs de compléter l'ensemble des règles fixées par elle de l'affirmation du principe selon lequel *le transfert de données à caractère personnel vers les pays dépourvus de règles de protection équivalentes à celles énoncées par la directive est interdit*.

## **2. L'objet et le champ d'application de la directive**

Les articles premier à 4 définissent l'objet et le champ d'application de la directive en fonction des principes généraux précédemment énoncés.

L'article premier prévoit que les Etats membres assurent, conformément aux dispositions de la présente directive, la protection des droits et des libertés des personnes physiques, et notamment du droit à la vie privée, à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

L'article 2 définit les principales notions utilisées dans la directive. Il précise notamment, comme la loi française, que la notion de «*donnée à caractère personnel*» s'entend de toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable et que celle de «*fichier de données à caractère personnel*» se définit comme tout ensemble structuré de données à caractère personnel accessibles selon des critères ayant pour effet ou pour objet de faciliter l'utilisation ou le rapprochement de ces données.

L'article 3 limite le régime de protection déterminé par la directive aux données relevant du champ d'application du droit communautaire. Sont ainsi exclues de ce régime, notamment, les données concernant la sécurité intérieure et extérieure de l'Etat. Dans ce cas, la législation nationale demeure applicable dans toute sa plénitude (ainsi l'article 39 de la loi du 6 janvier 1978 sur le droit d'accès aux traitements intéressant la sûreté de l'Etat, la défense et la sécurité publique).

Il est à noter, d'autre part, que la directive n'est applicable au traitement non automatisé de données que si ces données sont contenues dans un fichier et qu'elle s'applique, à l'inverse, à tout traitement automatisé même si ces informations numérisées ne sont pas incluses dans un tel fichier.

## **3. Les conditions générales de licéité des traitements effectués en application de la directive**

Ces conditions empruntent aux législations nationales et sont partiellement démarquées de la convention n° 108 du Conseil de l'Europe précitée.

L'article 6 prévoit un traitement *loyal et licite* et prescrit que les données soient *adéquates, pertinentes et non excessives par rapport aux finalités pour lesquelles elles sont traitées*.

L'article 7 définit les principes auxquels tout traitement de données autorisé par la directive se doit de se conformer et souligne notamment la nécessité du *consentement de la personne* ou les *impératifs légaux ou d'intérêt général* qui peuvent justifier un tel traitement.

L'article 8 détermine les modalités particulières de traitement de certaines catégories de données. C'est ainsi qu'il prévoit que ne peut être effectué le traitement de données révélant l'origine raciale et ethnique, l'opinion politique, les convictions religieuses, philosophiques ou morales, l'appartenance syndicale, ainsi que les données relatives à la santé et à la vie sexuelle de la personne.

Cette règle fait l'objet d'une exception aux termes de laquelle un tel traitement peut néanmoins être effectué «*dans des circonstances telles qu'il ne porte manifestement pas atteinte à la vie privée et aux libertés*».

Les articles 10 et 13 à 15 énoncent les conditions dans lesquelles la personne est informée de l'existence d'un traitement, celles relatives à son droit d'accès et celles définissant son droit d'opposition.

Enfin, l'article 18 prévoit la notification du traitement à l'autorité de contrôle.

#### **4. Les recours juridictionnels et sanctions**

L'article 22 de la proposition modifiée de directive énonce que toute personne dispose d'un recours juridictionnel en cas de violation des droits garantis par la directive.

L'article 25 dispose que chaque Etat membre prévoit l'application de sanctions «*dissuasives*» à toute personne qui ne respecte pas les dispositions nationales prises en application de la directive.

## **5. Le transfert de données à caractère personnel vers des pays tiers**

L'article 26 de la proposition modifiée énonce, sur ce point, que *«les Etats membres prévoient que le transfert, temporaire ou définitif, vers un pays tiers de données à caractère personnel faisant l'objet d'un traitement ou rassemblés dans le but de les soumettre à un tel traitement, ne peut avoir lieu que si le pays tiers en cause assure un niveau de protection adéquat»*.

## **6. L'autorité de contrôle**

L'article 30 de la proposition modifiée prévoit que chaque Etat membre désigne une autorité publique indépendante compétente pour assurer le contrôle de la protection des données à caractère personnel.

Chaque autorité de contrôle dispose :

- de moyens d'investigation, tels que le droit d'accéder aux données faisant l'objet de traitements couverts par la directive et de recueillir toutes les informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission de contrôle ;

- de pouvoirs effectifs d'intervention, tels que celui d'ordonner le verrouillage ou l'effacement des données, l'interdiction provisoire ou définitive d'un traitement, la destruction du support des données ou celui d'adresser un avertissement au responsable du traitement ;

- du droit d'ester en justice, lorsqu'elle constate des infractions aux dispositions nationales de mise en oeuvre de la directive.

## **7. Les pouvoirs d'application de la directive confiés à la Commission européenne**

L'article 33 de la proposition modifiée accorde à la Commission européenne le pouvoir d'arrêter les modalités d'application de la directive.

Aux termes de l'article 34, elle est assistée dans cette mission d'un comité consultatif composé de représentants des Etats membres et présidé par le représentant de la Commission.

\*

\* \*

En l'état, la proposition de directive modifiée diffère, sur deux points essentiels, de la législation française.

C'est ainsi que l'autorité de contrôle, si elle dispose de prérogatives plus étendues que la CNIL -celle, notamment, d'ordonner le verrouillage ou l'effacement des données ou celle d'ester directement en justice lorsqu'elle constate des infractions aux règles définies par la directive- voit ses pouvoirs d'examen ou d'autorisation préalable réduits par rapport à ceux de l'organisme français : la directive maintient, certes, le principe d'une notification antérieure à la mise en oeuvre des traitements, mais enferme l'examen préalable dans un délai qui peut être jugé comme excessivement bref, et substitue à l'avis prévu dans certains cas par la législation française - proche dans sa conception d'une véritable autorisation- un régime facultatif.

D'autre part, la proposition de directive modifiée déroge aux règles générales de protection définies par elle, dans des conditions qui apparaissent susceptibles d'amoinrir la portée de ces règles :

- l'article 8 prévoit qu'un traitement portant sur des catégories particulières de données, interdit dans son principe (traitement de données révélant l'origine raciale et ethnique, l'opinion politique, les convictions religieuses, philosophiques ou morales, l'appartenance syndicale ou traitement de données relatives

à la santé et à la vie sexuelle) peut être effectué «*dans des circonstances telles qu'il ne porte manifestement pas atteinte à la vie privée et aux libertés*».

- l'article 14 exclut le droit d'accès au fichier, prévu par la directive au bénéfice de la personne concernée, lorsqu'une telle limitation constitue une mesure nécessaire à la sauvegarde «*d'un droit équivalent d'une autre personne et des droits et libertés d'autrui*».

Aussi, beaucoup estiment-ils que la proposition de directive modifiée constitue un corps de règles moins protecteur que la loi du 6 janvier 1978. Il en est ainsi, notamment, de la multiplication possible des dérogations prévues par les articles 8 et 14, ainsi que du contenu même de ces dernières dérogations, qui peuvent apparaître comme susceptibles de transformer la règle en exception et ces différentes dérogations en règles de principe.

#### **IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS**

Votre commission des Lois a souligné plus haut que les principes énoncés par la proposition de directive soumise à notre examen sont déterminés, notamment, par référence aux articles 100 A et 113 du Traité de Rome.

Or, cette référence à des articles de nature économique, appliquée au domaine des libertés publiques, conduit dans son principe à une interprétation extensive des compétences de la Communauté.

La répétition de cette pratique ne peut, quant à elle, qu'aboutir à une dénaturation des objectifs du traité.

S'agissant toutefois d'une matière où la protection des libertés publiques se conçoit mieux sur un espace élargi en raison de l'évolution accélérée de la technologie, ces mêmes articles peuvent justifier l'initiative de la Commission.

Aussi votre commission des Lois se montre-t-elle favorable au principe d'un texte communautaire définissant des règles communes de protection des droits de la personne à l'égard du traitement de données nominatives la concernant.

Dans la mesure cependant où cette législation prévaudra sur les règles prévues en la matière par la loi du 6 janvier 1978, il lui paraît difficile que celle-ci puisse comporter des garanties moindres que celles énoncées par la loi française.

Votre commission des Lois estime de ce fait indispensable que les Etats membres parviennent en la matière à une **harmonisation préalable** de leurs législations la plus approfondie possible, rendue nécessaire par les disparités très larges relevées au sein de l'Union. Ces disparités semblent, en effet, ne pouvoir conduire aujourd'hui qu'à un compromis très imparfait des Etats membres dans ce domaine.

Il semble, d'autre part, souhaitable que les mesures d'application éventuelles du futur texte communautaire, arrêtées – ainsi que le prévoit la directive – par la Commission des Communautés, le soient sur proposition d'un Comité composé de représentants des Etats membres disposant d'un pouvoir de décision.

Il apparaît enfin que le champ d'application de la proposition de directive doit être précisé afin qu'en soient exclus les traitements ayant pour objet la sécurité publique, la défense ou la sûreté de l'Etat mais aussi ceux mis en oeuvre pour les activités relevant des domaines couverts par les titres V et VI du Traité sur l'Union européenne (affaires étrangères et de sécurité).

Aussi votre commission des Lois exprime-t-elle le souhait d'une modification de la proposition de directive selon la résolution suivante :

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Le Sénat,

Vu la proposition d'acte communautaire n° E-48 qui lui a été soumise en application de l'article 88-4 de la Constitution ;

Considérant que cette proposition a pour objet de garantir la protection de certains droits et libertés des personnes physiques, notamment de leur droit à la vie privée, à l'égard du traitement des données à caractère personnel ;

Considérant que les principes énoncés par cette proposition sont déterminés par référence aux articles 100 A et 113 du Traité instituant la Communauté économique européenne ;

Considérant que cette référence à des articles de nature économique, appliquée au domaine des libertés publiques, conduit à une interprétation extensive des compétences de la Communauté, et que la répétition de cette pratique ne peut qu'aboutir à une dénaturation des objectifs du traité ;

Considérant toutefois qu'en l'espèce, et s'agissant d'une matière où la protection des libertés publiques se conçoit mieux sur un espace élargi en raison de l'évolution accélérée de la technologie, ces mêmes articles peuvent justifier l'initiative de la Commission ;

Considérant que, si cette proposition est adoptée par le Conseil, la protection qu'elle prévoit sera considérée comme équivalente sur l'ensemble du territoire de la Communauté ;

Considérant qu'il convient, en conséquence, que les Etats membres parviennent à une harmonisation préalable de leurs législations la plus approfondie possible afin que le niveau de protection des individus défini par la proposition de directive ne soit, en tout état de cause, pas inférieur à celui offert actuellement par la loi française relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés du 6 janvier 1978 quand bien même les moyens pour y parvenir seraient différents ;

Considérant qu'il convient, par ailleurs, de circonscrire le champ d'application de la proposition de directive, dont les dispositions ne s'appliquent pas aux traitements mis en oeuvre pour

**l'exercice d'activités qui ne relèvent pas du champ d'application du droit communautaire, afin, en tout état de cause, qu'en soient exclus :**

**- les traitements ayant pour objet la sécurité publique, la défense ou la sûreté de l'Etat ;**

**- les traitements mis en oeuvre pour les activités relevant des domaines couverts par les titres V et VI du Traité sur l'Union européenne ;**

**Considérant, enfin, que la proposition n° E-48 tend à accorder de larges pouvoirs d'application à la Commission des Communautés européennes alors qu'il est préférable, dans le domaine visé par la proposition, que les mesures d'application éventuelles soient prises sur proposition d'un Comité composé de représentants des Etats membres du type réglementaire le plus strict tel que défini par l'article 2, procédure III, variante b) de la décision du Conseil du 13 juillet 1987 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, c'est-à-dire donnant le pouvoir de décision aux Etats membres ;**

**Invite le Gouvernement à proposer au Conseil de modifier la proposition n° E-48 dans le sens des considérations qui précèdent.**