

Première évaluation de la pertinence de la Recommandation N° R (87) 15 visant à réglementer l'utilisation de données à caractère personnel dans le secteur de la police, faite en 1994

TABLE DES MATIERES

<u>I. Mandat occasionnel</u>
<u>II. Conclusions du CJ-PD</u>
<u>III. Rapport</u>
<u>i. Introduction</u>
<u>ii. Résumé des travaux du CJ-PD</u>
ANNEXES
<u>A. Texte de la Recommandation 1181 (1992) de l'Assemblée Parlementaire</u>
<u>B. Avis du Groupe de Projet</u>
<u>C. Avis du Comité Consultatif</u>
<u>D. Rapport établi par M. J. CANNATACI, expert au titre de Malte</u>

MANDAT OCCASIONNEL

- | | | |
|----|--|---|
| 1. | Nom du Comité auquel le mandat est destiné: | GRUPE DE PROJET SUR LA PROTECTION DES DONNEES (CJ-PD) |
| 2. | Source du mandat: | Décision N° CM/547/180193 du Comité des Ministres |
| 3. | Délai dans lequel le mandat doit être exécuté: | décembre 1994 |
| 4. | Texte du mandat: | <p>Evaluer la pertinence de la Recommandation N° R (87) 15 visant à réglementer l'utilisation de données à caractère personnel dans le secteur de la police, et, en particulier, la nécessité d'une révision de ce texte, notamment du champ d'application de la Recommandation et du principe 5.4 (communication internationale), ayant à l'esprit les principes contenus dans la Recommandation 1181 (1992) de l'Assemblée.</p> |
| 5. | Désignation du comité auquel le mandat est notifié pour information: | Comité consultatif de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (T-PD) |

CONCLUSIONS DU CJ-PD

6. Le Groupe de projet arrive à la conclusion que la Recommandation N° R (87) 15 offre une protection adéquate aux données à caractère personnel utilisées à des fins de police et qu'il n'est pas nécessaire, à ce stade, de reviser le texte ou des parties du texte.

7. Le Groupe de projet estime que l'Article 5.4 de la Recommandation N° R (87) 15, surtout quand il est lu conjointement avec les paragraphes 56 - 80 de l'Exposé des Motifs, s'avère être suffisamment flexible pour faire face aux exigences, tant actuelles que prévisibles, des accords internationaux relatifs à l'échange de données à des fins de police.

8. Ayant à l'esprit les éléments suivants:

- i) la croissance progressive et continue du nombre de ratifications de la Convention 108 par les Etats membres;
- ii) la mise en oeuvre continue, progressive et parfois disparate par les Etats membres des principes énoncés à la Recommandation N° R (87) 15;
- iii) les références à la Recommandation N° R (87) 15 dans les Accords internationaux tel l'Accord de Schengen;
- iv) la mise en oeuvre de nouveaux systèmes pour partager les données à caractère personnel utilisés dans le secteur de la police, tel EUROPOL;
- v) le développement rapide des moyens technologiques;
- vi) les préoccupations exprimées par l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres;

Le Groupe de projet propose que la pertinence de la Recommandation N° R (87) 15 soit soumise à un examen périodique plutôt que ad hoc. A cette fin, il est également proposé que le prochain examen soit effectué et le compte rendu soit présenté en décembre 1998 et par la suite tous les quatre ans.

RAPPORT

i. INTRODUCTION

9. Le 17 septembre 1987, le Comité des Ministres a adopté la Recommandation N° R (87) 15 visant à réglementer l'utilisation de données à caractère personnel dans le secteur de la police (Annexe B au présent rapport).

10. Dans sa Recommandation 1181 (1992), relative à la coopération policière et à la protection des données à caractère personnel dans le secteur de la police (Annexe C au présent rapport), l'Assemblée Parlementaire recommande au Comité des Ministres, entre autres, d'élaborer une convention consacrant les principes énoncés dans la Recommandation N° R (87) 15.

11. Lors de leur 478e réunion (juin 1992), le Comité des Ministres a adopté la Décision N° CM/537/220692, confiant au Groupe de projet sur la protection des données la mandat de formuler un avis sur la Recommandation 1181 de l'Assemblée.

12. Lors de sa 24e réunion (22-25 septembre 1992), le Groupe de Projet a formulé l'Avis qui figure à l'Annexe D au présent rapport.

13. Simultanément, le Comité des Ministres avait également sollicité l'avis du Comité Consultatif de la Convention 108. Le texte de l'Avis du Comité Consultatif figure à l'Annexe E au présent rapport.

Première évaluation de la Recommandation (87) 15

14. A la lumière de ces Avis, le Comité des Ministres, lors de sa 486e réunion au niveau des Délégués (janvier 1993) a adopté la Décision N° CM/547/180193, confiant au Groupe de projet la mandat occasionnel figurant plus haut.

ii. RESUME DES TRAVAUX

15. Lors de sa 25e réunion (11-14 mai 1993), le Groupe de projet a pris acte du mandat occasionnel dont l'avait chargé le Comité des Ministres.

16. Lors d'un premier échange de vues, plusieurs experts ont souligné qu'une révision générale de la Recommandation N° R (87) 15 risquerait d'aboutir à l'affaiblissement de certains de ses principes. Ils ont estimé qu'au lieu d'effectuer une révision systématique de toutes les dispositions, ils conviendrait d'examiner les nouvelles techniques utilisées par la police (par exemple la surveillance par satellite) et de définir, le cas échéant, des principes complémentaires. D'autres experts ont évoqué le nombre croissant de structures permettant l'échange d'informations policières, comme Interpol, Europol, les accords intéressant le tunnel sous la Manche et les accords douaniers.

17. Les experts se sont engagés à présenter par écrit, avant le 1er septembre 1993 un rapport succinct sur la mise en oeuvre de la Recommandation N° R (87) 15, dans leur pays, et sur les principaux problèmes posés par cette mise en oeuvre ainsi que, le cas échéant, des propositions de révision des dispositions intéressant en particulier le champ d'application et la communication internationale.

18. Un tel rapport a été présenté par les experts au titre des Etats suivants:

Autriche	Italie
Belgique	Luxembourg
Bulgarie	Norvège
Danemark	Portugal
Finlande	Espagne
Allemagne	Suède
Grèce	Suisse
Hongrie	Royaume-Uni

19. Lors de sa 26e réunion (19-22 octobre 1993) le Groupe de projet a accepté l'offre de l'expert au titre de Malte, M. J. CANNATACI, de rédiger un rapport synthétisant les observations écrites des experts ainsi que d'autres éléments dont il pourrait disposer, en particulier en ce qui concerne la mise en oeuvre de la Recommandation, son champ d'application et les questions relatives à la communication internationale.

20. Le rapport, présenté par le Rapporteur le 10 mars 1994, est reproduit à l'Annexe F du présent rapport.

21. Lors de sa 5e réunion (22-25 mars 1994), le Bureau du Groupe de projet a légèrement amendé le rapport et les conclusions du Rapporteur et est convenu de soumettre l'ensemble pour approbation au Groupe de projet.

22. Lors de sa 27e réunion (21 au 24 juin 1994), le Groupe de Projet a examiné et approuvé le présent Rapport Final d'Activité.

ANNEXE A



RECOMMANDATION 1181 (1992)¹ relative à la coopération policière et à la protection des données à caractère personnel dans le secteur de la police

1. En conséquence de l'Accord de Schengen, les Etats européens qui coopèrent dans le cadre de cet accord procéderont à l'échange de données informatisées à caractère personnel dans le secteur de la police. Il est fort probable qu'un tel échange porte sur l'ensemble de la Communauté européenne après la disparition des contrôles aux frontières internes.
2. A l'heure actuelle, il y a déjà un échange intensif de données dans le secteur de la police parmi les Etats membres du Conseil de l'Europe, dans un cadre bilatéral ou multilatéral et par l'intermédiaire d'Interpol.
3. Pour que la lutte contre la criminalité internationale soit efficace, il est crucial qu'elle se déroule au niveau national et au niveau européen.
4. Pour être efficace, la lutte contre la criminalité suppose un échange de données dans le secteur de la police.
5. A cet égard, il est utile de rappeler la Recommandation 1044 (1986) de l'Assemblée relative à la criminalité internationale et son plaidoyer pour un centre européen de renseignements et d'information (Europol), et la Recommandation n° R (87) 15 du Comité des Ministres aux Etats membres du Conseil de l'Europe visant à réglementer l'utilisation de données à caractère personnel dans le secteur de la police.
6. Il est nécessaire, cependant, qu'il y ait une protection adéquate des données à caractère personnel dans le secteur de la police, et l'on peut constater avec satisfaction que le Conseil de l'Europe a conclu, en 1981, une Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel. Néanmoins, pour être pleinement efficace, cela n'est pas suffisant, car cette convention n'a été ratifiée pour l'instant que par onze Etats membres.
7. L'Assemblée recommande donc au Comité des Ministres :
 - i. d'élaborer une convention consacrant les principes énoncés dans sa Recommandation n° R (87) 15 ;
 - ii. de promouvoir l'application de ces principes dans l'échange de données dans le secteur de la police entre Etats membres, ainsi qu'entre Etats membres et pays tiers, par l'intermédiaire d'Interpol. A cet égard, la mise en œuvre des principes suivants revêt une importance capitale :
 - a. les données doivent être exactes, pertinentes, ne pas excéder la finalité pour laquelle elles sont enregistrées et, s'il y a lieu, tenues à jour ;

¹ Texte adopté par la Commission Permanente, agissant au nom de l'Assemblée, le 11 mars 1992. Voir Doc. 6557, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur : M. Stoffelen.

- b. elles doivent être sélectionnées avant d'être enregistrées ;
- c. tout particulier doit avoir le droit de savoir si des données à caractère personnel le concernant sont conservées ;
- d. il doit avoir un droit d'accès approprié à de telles données ;
- e. il doit avoir le droit de contester ces données et éventuellement de les faire rectifier ou effacer ;
- f. les particuliers qui se voient refuser l'accès aux fichiers les concernant doivent avoir le droit de saisir une autorité indépendante ayant plein accès à tous les fichiers pertinents et pouvant et devant mettre en balance les intérêts contradictoires en jeu ;
- g. il doit y avoir une autorité indépendante, en dehors du secteur de la police, chargée d'assurer le respect des principes énoncés dans une telle convention ;
- iii. de demander instamment aux Etats membres de garantir que les données dans le secteur de la police ne puissent être échangées avec d'autres Etats membres et avec Interpol que suivant ce qui est prévu par le projet de convention proposé.

ANNEXE B

Avis formulé par le Groupe de projet sur la protection des données

i. d'élaborer une convention consacrant les principes énoncés dans sa Recommandation n° R (87) 15

1. Le Groupe de projet sur la protection des données partage les préoccupations de l'Assemblée Parlementaire, à savoir qu'en vue de l'augmentation des échanges de données à caractère personnel dans le secteur de la police pour combattre la criminalité internationale, une protection adéquate de ces données est nécessaire. Ceci est d'autant plus important maintenant qu'un nombre croissant d'accords entre Etats européens appellent à une coopération internationale non seulement entre les forces nationales de police, mais également entre d'autres autorités nationales, dans les domaines de contrôle aux frontières, d'asile et de réfugiés, en l'absence actuellement, du moins hors de la Communauté européenne, de garanties uniformes dans le domaine de la protection des données à caractère personnel, que ces forces de police et ces autres autorités peuvent être appelées à échanger dans le cadre de leur coopération.

2. Le Groupe de projet a soigneusement examiné les conséquences légales et pratiques de la mise en oeuvre du sous paragraphe 7 i. de la Recommandation de l'Assemblée visant à l'élaboration d'une convention consacrant les principes énoncés dans la Recommandation n° R (87) 15.

3. Concernant le sous-paragraphe 7 i., le Groupe de projet a identifié trois options:

(a) élaborer une nouvelle convention

Le Groupe de projet rappelle le rôle essentiel de la Convention 108 en sa qualité de principal instrument juridique pour la mise en oeuvre de l'un des éléments du droit à la vie privée énoncé à l'article 8 de la Convention des Droits de l'Homme, et en sa qualité de pierre angulaire de la protection des données à caractère personnel au niveau international.

Le Groupe de projet est d'avis que, mis à part le temps nécessaire à l'élaboration et à la ratification d'une nouvelle convention, la ratification de la Convention 108 comme base de la protection des données en général, semble être une condition préalable à la ratification de toute autre convention du Conseil de l'Europe dans le domaine de la protection des données.

(b) amender la Convention 108

L'article 19 (c) de la Convention confie au Comité consultatif la tâche de formuler un avis sur toute proposition d'amendement.

Toutefois, le Groupe de projet souhaite appeler l'attention sur le caractère général de la Convention 108 qui a été conçue pour assurer le respect d'un certain nombre de principes de base dans tous les domaines dans lesquels des données à caractère personnel sont collectées et traitées automatiquement.

(c) conclure un Protocole Additionnel à la Convention 108

De nouveau, le Groupe de projet se réfère à l'avis que donnera le Comité consultatif sur cette option. Toutefois le Groupe de projet reconnaît que la définition, par le biais d'un Protocole Additionnel à la Convention 108, des règles fondamentales pour la protection des données à caractère personnel lors de l'échange d'informations entre autorités nationales, serait utile pour tous les Etats qui ne disposeraient pas encore de législation adéquate sur de tels échanges.

4. Au vu des observations formulées au paragraphe 3 ci-dessus, le Groupe de projet a défini une quatrième option consistant à établir à court terme de telles règles fondamentales au moyen d'une recommandation du Comité des Ministres. A cet égard, il rappelle que, bien que non-contraignants, de tels instruments juridiques sont moins rigides par nature, prennent moins de temps pour être élaborés et sont plus faciles à adapter aux évolutions.

5. Le Groupe de projet rappelle le rôle important que la Recommandation n° R (87) 15 a joué et joue encore pour la protection des données à caractère personnel dans le secteur de la police. Il est fait référence à la Recommandation n° R (87) 15, entre autres textes, dans les Accords de Schengen et dans les dispositions sur la création d'EUROPOL, du Système européen d'Information et du Système d'Information des Douanes.

6. Le Groupe de projet convient qu'à ce stade - plutôt que d'élaborer une nouvelle convention - la Recommandation n° R (87) 15 devrait être soigneusement examinée et que la nécessité de procéder à une révision notamment du champ d'application de la Recommandation et du principe 5.4 (communication internationale) devrait être évaluée, en vue d'assurer une protection adéquate des données à caractère personnel enregistrées par les forces de police et d'autres autorités nationales dans les domaines de contrôle aux frontières et de services de douane, d'asiles et de réfugiés qui font l'objet de flux transfrontières de données, ou qui sont enregistrées dans des banques de données supranationales.

A long terme, l'élaboration d'un texte conventionnel pourrait être examinée.

ii. de promouvoir l'application des principes énoncés dans la Recommandation n° R (87) 15

7. La plupart des experts du Groupe de projet souscrit entièrement à la recommandation selon laquelle les principes énumérés soient promus. A ce sujet, le Groupe suggère que l'on examine la possibilité d'évaluer, sur une base régulière, la mise en oeuvre de ces principes.

iii. de demander instamment aux Etats membres de garantir que les données dans le secteur de la police ne puissent être échangées avec d'autres Etats membres et avec Interpol que suivant ce qui est prévu par le projet de convention proposé

8. Le Groupe de projet se réfère à son avis exprimé au paragraphe 6 ci-dessus.

ANNEXE C

Avis formulé par le Comité consultatif

1. Le Comité consultatif a procédé à l'examen de la Recommandation 1181 de l'Assemblée parlementaire en ayant à l'esprit aussi les conclusions auxquelles est parvenu le Groupe de projet sur la protection des données concernant la même Recommandation.
2. Tout comme le Groupe de projet, le Comité consultatif appuie les conclusions du rapporteur de l'Assemblée selon lesquelles la coopération entre les forces de polices, dans leur combat contre la criminalité internationale, va en augmentant et ainsi de plus en plus de données, y compris des données à caractère personnel sont communiquées au delà des frontières. En vertu de l'article 12 de la Convention 108, ce flux transfrontière de données exige le respect de réglementations prévoyant une protection équivalente des données à caractère personnel.
3. A cet égard, le Comité consultatif souligne que l'article 12 s'applique à tout flux transfrontière de données, tant dans le secteur privé que dans le secteur public, et pas uniquement au transfert de données à caractère personnel d'une force nationale de police à une autre, mais entre toutes les autorités publiques.
4. Le Comité consultatif rappelle que la Convention 108 et en particulier son article 12 ont été conçus pour être appliqués à la protection des données à caractère personnel chaque fois que de telles données sont collectées et traitées automatiquement. La stratégie suivie jusqu'à présent par le Conseil de l'Europe dans le domaine de la protection des données consiste en ce que la Convention 108 énonce les principes généraux et que ces principes sont ensuite détaillés, pour chacun des différents secteurs, par le biais de recommandations du Comité des Ministres.
5. Bien qu'il soit exact que dans le secteur de la police, un certain nombre d'accords internationaux - tant bilatéraux que multilatéraux - soient en cours de conclusion et pourraient avoir des conséquences sur la protection des données à caractère personnel - qui, en vertu de ces accords, pourraient faire l'objet de communications transfrontières -, le Comité consultatif convient qu'à ce stade, cette communication transfrontière ne nécessite pas l'élaboration immédiate d'un nouvel instrument international contraignant, principalement pour les raisons suivantes:
 - a. en général, ces accords internationaux tiennent compte des exigences en matière de protection des données, et dans la plupart des cas se réfèrent aux textes pertinents du Conseil de l'Europe;
 - b. l'élaboration d'un nouvel instrument juridique ne peut être entreprise efficacement que lorsque la mise en oeuvre des accords internationaux de coopération sera suffisamment expérimentée;
 - c. la Convention 108 - qui restera l'instrument de base dans le domaine de la protection des données - est en cours de ratification par un certain nombre d'Etats membres.
6. Le Comité consultatif partage donc l'avis du Groupe de projet selon lequel, à ce stade, la Recommandation n° R (87) 15 visant à réglementer l'utilisation de données à caractère personnel dans le secteur de la police devrait être soigneusement examinée. La nécessité de procéder à une révision notamment du champ d'application de la Recommandation et du principe 5.4 (communication internationale) devrait être évaluée, en vue d'assurer une protection adéquate des données à caractère

personnel détenues par les forces de police et d'autres autorités nationales dans les domaines de contrôle aux frontières et aux services de douane, d'asiles et de réfugiés qui font l'objet de flux transfrontières de données, ou qui sont enregistrées dans des banques de données supranationales.

7. Dans le cadre de ses responsabilités pour faciliter ou améliorer l'application de la Convention 108, le Comité consultatif surveillera la protection des données à caractère personnel lors de la mise en oeuvre des divers accords internationaux de coopération entre des forces de police ou d'autres autorités nationales. Il se tiendra informé également des résultats de l'évaluation de la Recommandation n° R (87) 15 si le Comité des Ministres devait donner suite à l'avis du Groupe de projet.

8. A un stade ultérieur, lorsqu'il sera suffisamment informé de la mise en oeuvre pratique des accords internationaux de coopération, et à la lumière également des résultats de l'évaluation - si elle devait être faite - de la Recommandation n° R (87) 15, le Comité consultatif sera à même d'examiner dans quelle mesure la Convention 108 et notamment son article 12 offrent encore des garanties suffisantes pour la protection des données à caractère personnel faisant l'objet de flux transfrontières. Si le Comité ne devait pas être satisfait, il pourrait envisager la possibilité d'élaborer des règles additionnelles pour améliorer cette protection.

9. Le Comité consultatif confirme, toutefois, que quels que soient les résultats de ses examens, la Convention 108 ne devrait pas être amendée pour améliorer la protection des données à caractère personnel faisant l'objet de flux transfrontières; si des règles additionnelles devaient être établies, elles pourraient faire l'objet d'un Protocole Additionnel à la Convention 108.

Ce Protocole Additionnel devrait permettre aux Parties à la Convention 108 qui le souhaitent de compléter les dispositions existantes sur les flux transfrontières de données sans modifier leurs obligations de base en vertu de la Convention 108. Ce Protocole ne devrait pas non plus empêcher d'autres Etats de devenir Parties uniquement à la Convention 108.

ANNEXE D

Rapport établi par M. J. CANNATACI, expert au titre de Malte

1. Le présent rapport ne constitue pas une synthèse des rapports nationaux présentés, mais résume l'analyse qualitative de tous les rapports nationaux en question. En tant que telle, l'analyse qualitative s'efforce de répondre aux questions suivantes:

- i. Revue générale des réponses: quels sont les articles de la Recommandation R (87) 15, y compris ceux qui ne sont pas spécifiquement indiqués dans le mandat par le Comité des Ministres, dont les Etats membres estiment qu'ils pourraient bénéficier d'une révision et/ou clarification?;
- ii. Classification des réponses: si l'on devait effectuer une classification simple des réponses des Etats membres, quelles réponses demandent une clarification (C) par opposition à une révision radicale (R), le renforcement des principes (S) ou l'affaiblissement des principes (W)?;
- iii. Le niveau critique des réponses: est-ce que le niveau des réponses reçues en faveur d'une révision est suffisamment différent de celui de 1987 (c'est-à-dire au moment de la finalisation de la Recommandation) et est-il suffisamment élevé pour justifier une révision de la Recommandation étant donné le détournement de ressources qui serait entraîné par une telle révision?;
- iv. la pertinence spécifique de l'Article 5.4: l'Article 5 est-il, si lu conjointement avec l'Exposé des Motifs, suffisant pour assurer l'équilibre entre une protection adéquate de l'individu d'une part et un échange étendu de données entre les forces publiques de l'autre?

2. Les résultats des réponses aux questions posées dans 1.i et 1.ii ci-dessus sont exposés dans le Tableau 1 ci-dessous. D'un coup d'oeil, le lecteur comprendra que la majorité des Etats membres n'ont suggéré ni une révision radicale (R), ni un affaiblissement des principes (W), mais que la plupart des réponses visaient plutôt une nouvelle clarification (C) et parfois un renforcement (S). Cela confirme l'impression donnée par les experts nationaux pendant les sessions plénières que la Rec. R (87) 15 reste une base solide pour la protection des données dans le secteur de la police. Par ailleurs, une étude plus approfondie des demandes de clarification pourrait démontrer que le texte actuel de la Recommandation est suffisamment flexible pour permettre les différentes interprétations que certains Etats membres aimeraient voir mentionnées plus spécifiquement dans le texte ou, plus souvent, dans l'Exposé des Motifs. De telles demandes sont souvent faites "afin d'éviter le doute" plutôt que d'assurer "une certitude absolue que la Recommandation stipule une prohibition ou une condition". Le fait que le texte actuel est assez flexible pour répondre aux différents besoins des Etats membres militerait plutôt en faveur du maintien du texte actuel que de la réouverture de la boîte de Pandore que représenterait un remaniement du texte.¹

3. L'analyse qui figure dans le Tableau 1 montre clairement que la majorité des suggestions en faveur de la révision de la Rec. R (87) 15 vient seulement de deux Etats membres: l'Allemagne et le Royaume-Uni. Ceci est important pour déterminer le niveau critique des réponses mentionnées sous 9.iii ci-dessus. Ceci suggère que très peu a changé depuis 1987; l'Allemagne et le Royaume-Uni restent tous les deux, avec l'Irlande, (la Suisse a revu sa position depuis), les Etats qui ont fait des réserves à

1. Les experts qui, comme le Rapporteur, ont fait partie du Groupe de projet en 1987, se souviendront des longues négociations requises pour parvenir à un consensus sur le texte actuel. De tels souvenirs ne favorisent pas la réouverture de discussions du texte, sinon pour de très bonnes raisons.

l'Article 2 de la R (87) 15 quand la Recommandation a été adoptée en 1987. Les réserves faites par l'Allemagne et le Royaume-Uni en 1987 étaient maintenues en 1993 et d'autres se sont rajoutées: la plupart des réserves du Royaume-Uni visent davantage de clarification, tandis que celles de l'Allemagne contiennent le plus grand nombre de propositions de révision qui auront pour effet l'affaiblissement de la Recommandation. Cette considération est à comparer avec les sentiments exprimés par la majorité des autres répondants: c'est-à-dire que la Rec R (87) 15 ne pose aucun problème sérieux, ou que "Plusieurs experts conviennent que les dispositions de la Recommandation sont un minimum nécessaire intangible" (CJ-PD (93) 48). Cet avis est exprimé dans les plus forts termes par le préposé Fédéral suisse à la protection des données qui "estime que ces réglementations ne doivent en aucun cas être affaiblies et que les principes contenus dans la Rec. N° R (87) 15 doivent être défendus en tant qu'acquis". Par conséquent, et étant donné "la levée de la réserve suisse à l'égard de la Rec. N° R (87) 15", la position en 1993-94 à cet égard semble se rapprocher d'un consensus accru sur le texte de la Rec. N° (87) 15 par rapport à celui qui existait en 1987, les positions de l'Allemagne et du Royaume-Uni devenant encore plus isolées.

4. Comme indiqué dans le Tableau 1, le nombre de demandes d'une révision approfondie du texte, que ce soit pour renforcer ou affaiblir les dispositions, est trop peu élevé pour mériter une réouverture de la discussion sur la Rec. N° R (87) 15 en tant que sujet prioritaire du Groupe de projet sur la protection des données.

5. Les considérations énoncées dans les paragraphes 2, 3 et 4 ci-dessus suggèrent que les arrangements en faveur de maintenir le statu quo à l'égard du texte de la Rec. N° R (87) 15 se montrent plus forts que ceux qui favorisent la réouverture d'une discussion détaillée du texte et de son Exposé des motifs.

6. La mandat appelle directement l'attention du Rapporteur sur l'article 5.4. L'inquiétude exprimée à l'égard de ce principe est caractérisée par les remarques de l'expert du Royaume-Uni: "le Royaume-Uni croit que le paragraphe 5.4 doit être revu dans les détails à la lumière du développement continu des accords internationaux concernant les échanges de données à des fins de police". Une observation semblable apparaît dans la réponse suisse: "Un examen du champ d'application devrait être effectué vis-à-vis des autorités douanières ayant accès à des systèmes d'informations de police. Des principes relatifs aux échanges de données entre différents systèmes de police devraient également être élaborés". Telles les observations du Royaume-Uni, les observations suisses n'approfondissent pas les raisons de la problématique de la formulation actuelle de l'article 5.4; par conséquent, afin de chercher plus loin pour comprendre la difficulté, l'on se tourne vers les deux autres Etats membres qui se réfèrent spécifiquement à l'article 5.4 dans leurs réponses: la Belgique et l'Allemagne. Ni l'un, ni l'autre de ces deux pays avaient vraiment de graves difficultés avec l'article 5.4. La Belgique affirme que "Les dispositions figurant dans le texte actuel de la Recommandation doivent être considérées comme un seuil minimal de protection des données, qui ne peut être remis en cause. Ces dispositions ne peuvent donc qu'être précisées ou complétées par des modalités pratiques lorsque cela apparaît nécessaire. C'est dans cette optique que notamment les principes 5.4 (communication internationale) pourraient comporter des précisions nouvelles". Il convient de distinguer entre les changements qui sont strictement nécessaires et ceux qui ne sont que souhaitables. La Belgique fait clairement cette distinction et demande des changements "lorsque cela apparaît nécessaire", mais n'indique que l'addition possible de détails. L'observation allemande, également, n'est pas de nature radicale mais seulement une remarque de clarification: "Compte tenu du fait que les statuts d'Interpol qui régissent la coopération au sein de cette organisation n'ont pas force de loi, le paragraphe 5.4.a devrait être rédigé de manière à éviter tout malentendu éventuel à la suite du libellé actuel: s'il existe une disposition légale à cet effet en droit interne ou selon les accords internationaux...".

Les commentaires reproduits ci-dessus n'étant pas détaillés, il est difficile de comprendre pourquoi le libellé du paragraphe 5.4, lu dans le contexte du principe 5 dans son ensemble et de l'Exposé des Motifs, ne serait pas suffisamment flexible pour satisfaire les Etats concernés. Les extraits ci-après de la Recommandation N° R (87) 15 ne semblent pas avoir besoin d'une explication plus détaillée:

5.1 *Communication au sein de la police*

La communication de données entre services de police en vue d'une utilisation à des fins de police ne devrait être permise que s'il existe un intérêt légitime à cette communication dans le cadre des attributions légales de ces services.

5.2.i. *Communication à d'autres organes publics*

La communication de données à des organes publics ne devrait être permise que, si dans un cas déterminé:

- a. *il y a obligation ou autorisation légales claires ou autorisation de l'autorité de contrôle, ou si*
- b. *ces données sont indispensables au destinataire pour accomplir sa tâche légale propre et pour autant que le but de la collecte ou du traitement exécuté par ce destinataire n'est pas incompatible avec celui prévu à l'origine et que les obligations légales de l'organe communiquant ne s'y opposent pas.*

5.4. *Communication internationale*

La communication de données à des autorités étrangères devrait se limiter à des services de police. Elle ne devrait être permise que:

- a. *s'il existe une disposition légale claire découlant du droit interne ou international,*
- b. *si, à défaut d'une telle disposition, la communication est nécessaire à la prévention d'un danger grave et imminent ou à la répression d'une infraction pénale grave de droit commun,*

et dans la mesure où il n'est pas porté atteinte aux réglementations internes relatives à la protection de la personne concernée.

Les problèmes signalés par les Etats membres à l'égard de la "Coopération internationale" et "Interpol" semblent être résolus par les explications fournies dans l'Exposé des Motifs:

"59. Les organes publics mentionnés au principe 5.2 pourraient être des organes de sécurité sociale, des institutions fiscales enquêtant sur des fraudes, des services de contrôle de l'immigration, les douanes, etc.

65. Le principe 5.4 a trait au transfert international de données de police, au sens strict, entre organes de police. La référence au droit international concerne non seulement les accords internationaux d'entraide en matière pénale, mais aussi la coopération dans le cadre d'Interpol. Le principe tient également compte de l'existence ou de la conclusion d'accords entre des Etats voisins destinés à améliorer la communication transfrontière de données entre services de police.

66. *En ce qui concerne l'expression "services de police", il est admis que des fonctions de police peuvent être exercées dans certains Etats membres par des organes qui ne sont pas au sens strict des "services de police". Inversement, il se peut que certaines fonctions, dont on estime dans certains Etats membres qu'elle relèvent de la compétence de la police, soient exercées en fait par des institutions différentes dans d'autres Etats membres.*

67. *C'est pourquoi l'expression "services de police", telle qu'elle est employée dans le principe 5.4, doit être comprise au sens large. Il convient de se demander si l'organe visé exerce une fonction liée à la prévention ou à la répression des infractions pénales ou au maintien de l'ordre public. Enfin, le principe 5.4 ne devrait pas être interprété comme excluant la possibilité de communiquer des données à des autorités judiciaires étrangères dans la mesure où ces autorités exercent des fonctions concernant la prévention et la répression des infractions pénales."*

Par conséquent, indépendamment qu'il s'agisse de "Organes de police" ou "organes publics", aucune des nécessités avancées par divers Etats membres pour échanger les données à caractère personnel ne semble dépasser le champ d'application de l'Article 5 de la Recommandation N° R (87) 15. Quant au libellé des dispositions actuelles, il ne semble pas non plus d'une flexibilité telle que le côté opposé dans le domaine de la protection des données devrait s'inquiéter. Comme il a été expliqué au paragraphe 56 de l'Exposé des motifs, "le principe 5 est structuré de manière à régir séparément les différentes formes de transfert des données légitimement possibles, tout en définissant les idées générales applicables à tout transfert envisagé". L'on pourrait défendre qu'à ce jour, aucun argument convaincant n'a été avancé pour la thèse que le présent libellé du principe 5 et les paragraphes correspondants dans l'Exposé des Motifs n'ont pas réussi à fournir la formule la plus équilibrée permettant une disposition équitable pour les diverses exigences.

A la lumière de ce qui précède, il est difficile de trouver des arguments convaincants pourquoi il serait réellement nécessaire (plutôt que possible et, éventuellement, souhaitable) d'amender la Recommandation N° R (87) 15. En l'absence de tels arguments convaincants, il est difficile d'abandonner le principe "ne pas toucher".

Figure 1

Comparative Analysis: National Responses to Recommendation R (87) 15 – POLICE

R (87) 15 Art. No.	United Kingdom	Germany	Finland	Belgium	Austria	Hungary	Norway	Switzer- land
Scope Definition	C			C	C	C		
1.1		C						C
1.2	C							
1.3								
1.4		R/W	C					
2.1	R/W	R						
2.2	R	R						C
2.3								
2.4	R						C	C
3.1								
3.2	C	C					C	C
3.3								
4.	C							
5.1		C		C				
5.2i								
5.2ii		R/W						
5.3i								
5.3ii		R/W						
5.4	R	C		C				
5.5		R/W		C				
5.6	C	C		C				
6.1								
6.2								
6.3								
6.4								
6.5								
6.6		C						
7.1			S					
7.2								
8	C							

C=Clarify; S=Strengthen; W=Weaken; R=Radical Review/Reservation

(The following states responded but did not recommend amendments to specific sections:

Luxembourg, Sweden, Italy, Spain, Denmark, Greece, Bulgaria)

Law & Information Technology Research Unit – University of Malta - 1994