



COMMISSION
DES
AFFAIRES EUROPÉENNES

Paris, le 9 mars 2012

LE PRÉSIDENT

Monsieur le Président,

En application de l'article 6 du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, je vous fais parvenir ci-joint un avis motivé du Sénat sur la « Proposition de règlement 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 » (COM (2012) 11 final) exposant les raisons pour lesquelles cette proposition n'apparaît pas conforme au principe de subsidiarité.

Cet avis motivé ayant été instruit à la fois par la commission des affaires européennes et la commission des lois, je vous transmets également les comptes rendus des réunions qui ont été consacrées à ce sujet.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

P.J.

Simon SUTOUR

Monsieur José Manuel BARROSO
Président de la Commission européenne
COMMISSION EUROPÉENNE
200 rue de la Loi
B – 1049 BRUXELLES

N° 105
S É N A T

Le 4 mars 2012

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

RÉSOLUTION EUROPÉENNE
PORTANT AVIS MOTIVÉ

*sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition
de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif
à la protection des données à caractère personnel.*

*Est devenue résolution du Sénat, conformément à
l'article 73 octies, alinéas 4 et 5, du Règlement du
Sénat, la proposition de résolution de la commission
des lois dont la teneur suit :*

Voir les numéros :

Sénat : 424 et 447 (2011-2012).

La proposition de règlement, d'applicabilité directe, tend à réduire la fragmentation juridique et à apporter une plus grande sécurité juridique, en instaurant un corps harmonisé de règles de base. Elle prévoit, dans de nombreux domaines, de conférer à la Commission européenne le pouvoir d'adopter des actes délégués conformément à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Afin de garantir des conditions uniformes pour sa mise en œuvre, elle confie à la Commission des compétences d'exécution. Son article 51 met en place un système de « guichet unique » qui confie la compétence pour contrôler les activités du responsable de traitement ou du sous-traitant établi dans plusieurs États membres à l'autorité de contrôle de l'État membre où se situe le principal établissement dudit responsable ou du sous-traitant.

Vu l'article 88-6 de la Constitution,

Le Sénat fait les observations suivantes :

– l'article 5 du traité sur l'Union européenne prévoit que l'Union ne peut intervenir, en vertu du principe de subsidiarité, 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, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union* » ; cela implique d'examiner non seulement si l'objectif de l'action envisagée peut être mieux réalisé au niveau communautaire, mais également si l'intensité de l'action entreprise n'excède pas la mesure nécessaire pour atteindre l'objectif que cette action vise à réaliser ;

– dans un domaine touchant directement aux droits des citoyens, la proposition de règlement ne doit pas priver les États membres de la possibilité de maintenir transitoirement des dispositions nationales plus protectrices de manière à ce que l'harmonisation européenne ne puisse aboutir à une diminution des garanties ;

– le très grand nombre de délégations accordées à la Commission européenne, en sus de ses compétences d'exécution, tend à excéder la nature même d'un acte délégué au

regard des dispositions de l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ; un certain nombre d'entre elles, par exemple celles prévues pour le droit à l'oubli numérique, devraient être réglées directement par le législateur européen ; d'autres pourraient relever des autorités de contrôle nationales ou de leur regroupement au niveau européen ;

– le dispositif du « guichet unique » prévu par l'article 51 de la proposition de règlement priverait les personnes concernées de la possibilité de voir l'ensemble de leurs plaintes instruites par leur autorité de contrôle nationale et serait, pour les plaignants, source d'une grande complexité en raison de l'asymétrie entre les recours administratifs exercés auprès de l'autorité étrangère et les recours juridictionnels contre le responsable de traitement, portés devant le juge national ; pour assurer le respect du principe de subsidiarité, il conviendrait de privilégier une procédure permettant aux personnes concernées de s'adresser à l'autorité de contrôle de l'État membre où elles résident.

Le Sénat estime donc que l'article 51 de la proposition de règlement ainsi que les dispositions de celle-ci concernant des actes délégués et d'exécution ne respectent pas, en l'état, le principe de subsidiarité.

Devenue résolution du Sénat le 4 mars 2012.

Le Président,

Signé : Jean-Pierre BEL

Réunion de la commission des affaires européennes du jeudi 23 février 2012

Contrôle de subsidiarité

Protection des données personnelles

*Communication de M. Simon Sutour
et proposition de résolution portant avis motivé*

M. Simon Sutour, président. – Au cours de sa réunion de jeudi dernier, le groupe subsidiarité a considéré que la proposition de règlement relatif à la protection des données personnelles présentait un risque de non-conformité au principe de subsidiarité. J'ai présenté hier en commission des lois une proposition de résolution européenne, au titre de l'article 88-4 de la Constitution, qu'elle examinera la semaine prochaine et qui sera débattue en séance publique le 6 mars. Une telle procédure est exceptionnelle. Ce texte le mérite, car sa portée est considérable.

Nous nous penchons ce matin sur la seule question de la subsidiarité, selon le cadre fixé par l'article 88-6 de la Constitution. Nous examinons uniquement la proposition de règlement relatif à la protection des données à caractère personnel présentée par la Commission européenne le 25 janvier 2012, que nous a exposée Mme Reding lors de sa récente audition, et non pas la proposition de directive qu'elle présente également.

Ce règlement, qui remplacerait la directive du 24 octobre 1995, a pour objectif d'instaurer un climat de confiance dans l'environnement en ligne, essentiel selon la Commission, au développement économique. Ce texte suscite des interrogations au regard du principe de subsidiarité sur trois points.

Tout d'abord, la Commission européenne a fait le choix de proposer un règlement pour remplacer la directive de 1995, afin d'assurer une plus grande homogénéité au sein de l'Union. Or notre pays a adopté de longue date des dispositions pour protéger les données personnelles : la grande loi Informatique et libertés remonte à 1978 – notre législation a très largement inspiré la directive de 1995. Précisément, la proposition de règlement se montre moins exigeante que notre droit national pour les responsables de traitement. Puisqu'il s'agit d'un règlement, nous ne pourrions maintenir nos dispositions lorsqu'elles sont plus protectrices. S'agissant des droits des citoyens, il serait plus conforme au principe de subsidiarité de pouvoir garder nos dispositions plus protectrices, aussi longtemps que la législation européenne ne donnera pas toutes les garanties dont nous bénéficions aujourd'hui – nous retrouvons le débat qu'a illustré le rapport d'Alain Richard.

Ensuite, il faut préserver le rôle des autorités de contrôle. Les textes nécessaires n'étant pas aboutis, de nombreux points ne sont pas traités. La proposition de règlement renvoie à cinquante reprises à des actes délégués ou à des actes d'exécution que la Commission européenne prendrait seule. Des questions essentielles sont concernées, comme le droit à l'oubli numérique. On peut y voir une concentration excessive du pouvoir de décision entre les mains de la Commission européenne. Non seulement certaines questions devraient plutôt être réglées directement par le législateur européen – Parlement et Conseil –, mais elles pourraient l'être, dans certains cas, ce qui met en cause la subsidiarité, par les autorités de contrôle des États membres, éventuellement regroupées au niveau européen. La rapidité des évolutions technologiques requiert une capacité d'adaptation permanente. Nos autorités de contrôle nationales sont réactives. Elles ont su coordonner leur action au sein du G29. Elles paraissent mieux placées que la Commission européenne pour appréhender les défis technologiques.

Enfin, la proposition de règlement retient la compétence d'une seule autorité de contrôle, celle du principal établissement du responsable de traitement. Ce guichet unique éloigne la décision du citoyen.

Quand un citoyen soulèvera un problème le concernant, la décision pourra être renvoyée à l'autorité de contrôle d'un autre pays. Ainsi, pour un Français en litige avec Facebook, c'est l'autorité de contrôle irlandaise qui tranchera. Les moyens de l'autorité compétente pour un pays de 4,6 millions d'habitants ne sont peut-être pas adaptés au traitement des saisines potentielles de centaines de millions de citoyens européens ! Une gestion de proximité serait plus pertinente et mieux à même d'enraciner la construction européenne dans l'opinion publique. Il serait préférable de poser la compétence de l'autorité de contrôle de l'État membre où réside le plaignant, comme c'est le cas en droit de la consommation. Dessaisir l'autorité de contrôle nationale, c'est éloigner la décision du citoyen, à rebours du principe de subsidiarité, le seul qui nous importe ce matin, puisque nous examinerons le fond jeudi prochain, qui a fait hier l'objet d'un débat très intéressant et d'un vote quasi unanime de la commission des lois.

M. Alain Richard. – Il pourrait être plus convaincant, au titre de la subsidiarité, de donner aux personnes le choix entre leur autorité nationale et l'autorité découlant du nouveau règlement.

M. Simon Sutour, président. – C'est une proposition judicieuse, mais qui, à ce stade, n'aurait sans doute pas l'aval de la commission des lois.

La proposition suivante de résolution portant avis motivé est adoptée à l'unanimité :

Proposition de résolution européenne portant avis motivé

La proposition de règlement, d'applicabilité directe, tend à réduire la fragmentation juridique et à apporter une plus grande sécurité juridique, en instaurant un corps harmonisé de règles de base. Elle prévoit, dans de nombreux domaines, de conférer à la Commission européenne le pouvoir d'adopter des actes délégués conformément à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Afin de garantir des conditions uniformes pour sa mise en œuvre, elle confie à la Commission des compétences d'exécution. Son article 51 met en place un système de « guichet unique » qui confie la compétence pour contrôler les activités du responsable de traitement ou du sous-traitant établi dans plusieurs États membres à l'autorité de contrôle de l'État membre où se situe le principal établissement dudit responsable ou du sous-traitant.

Vu l'article 88-6 de la Constitution,

Le Sénat fait les observations suivantes :

– l'article 5 du traité sur l'Union européenne prévoit que l'Union ne peut intervenir, en vertu du principe de subsidiarité, 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, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union » ; cela implique d'examiner non seulement si l'objectif de l'action envisagée peut être mieux réalisé au niveau communautaire, mais également si l'intensité de l'action entreprise n'excède pas la mesure nécessaire pour atteindre l'objectif que cette action vise à réaliser ;

– dans un domaine touchant directement aux droits des citoyens, la proposition de règlement ne doit pas priver les États membres de la possibilité de maintenir transitoirement des dispositions nationales plus protectrices de manière à ce que l'harmonisation européenne ne puisse aboutir à une diminution des garanties ;

– le très grand nombre de délégations accordée à la Commission européenne, en sus de ses compétences d'exécution, tend à excéder la nature même d'un acte délégué au regard des dispositions de l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ; un certain nombre d'entre elles, par exemple celles prévues pour le droit à l'oubli numérique, devraient être réglées directement par le législateur européen ; d'autres pourraient relever des autorités de contrôle nationales ou de leur regroupement au niveau européen ;

– le dispositif du « guichet unique » prévu par l'article 51 de la proposition de règlement priverait les personnes concernées de la possibilité de voir l'ensemble de leurs plaintes instruites par leur autorité de contrôle nationale, et serait, pour les plaignants, source d'une grande complexité en raison de l'asymétrie entre les recours administratifs exercés auprès de l'autorité étrangère et les recours juridictionnels contre le responsable de traitement, portés devant le juge national ; pour assurer le respect du principe de subsidiarité, il conviendrait de privilégier une procédure permettant aux personnes concernées de s'adresser à l'autorité de contrôle de l'État membre où elles résident.

Le Sénat estime donc que l'article 51 de la proposition de règlement ainsi que les dispositions de celle-ci concernant des actes délégués et d'exécution ne respectent pas, en l'état, le principe de subsidiarité.

Réunion de la commission des lois du mercredi 29 février 2012

Contrôle de subsidiarité

Protection des données à caractère personnel

Examen du rapport et du texte de la commission

M. Jean-Pierre Sueur, président. - Nous en venons à la proposition de résolution n° 424 sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement européen relatif à la protection des données à caractère personnel que la commission des affaires européennes a adoptée le 23 février 2012 en application de l'article 73 *octies*.

Cette proposition de résolution, qui s'adresse aux institutions européennes, est complémentaire de celle déposée par la commission des lois sur le fondement de l'article 73 *quinquies*, qui, elle, est destinée au Gouvernement.

Compte tenu du délai de prise d'effet de ces propositions, qui est de huit semaines, si nous ne statuons pas rapidement sur le présent texte, il deviendra résolution du Sénat après la suspension des travaux, le 6 mars 2012. Pour toutes ces raisons, il serait judicieux de se prononcer dès aujourd'hui.

M. Simon Sutour, rapporteur. - Jeudi dernier, après l'examen du texte que nous venons d'adopter, la commission des affaires européennes a adopté une proposition de résolution portant avis motivé sur la subsidiarité : l'objectif poursuivi peut-il être mieux poursuivi au niveau communautaire, l'intensité de l'action entreprise n'excède-t-elle pas la mesure nécessaire pour atteindre l'objectif ?

En l'espèce, l'idée est de rappeler que, s'agissant de questions touchant directement aux droits des citoyens, la proposition de règlement ne doit pas priver les Etats membres de la possibilité de maintenir transitoirement des dispositions nationales plus protectrices - c'est un point fort de notre proposition. Nous dénonçons également le nombre excessif de délégations législatives accordées à la Commission et le système du guichet unique. Au nom du principe de subsidiarité, conservons au citoyen la possibilité de saisir l'autorité de contrôle du pays où il réside.

Pour conclure, cette proposition, qui s'adresse aux institutions européennes à la différence de la précédente, poursuit le même objectif : assurer la protection la plus complète et la plus efficace des données personnelles de nos ressortissants. Son adoption renforcera la position du Sénat.

La proposition de résolution portant avis motivé est adoptée.

Proposition de résolution européenne portant avis motivé

La proposition de règlement, d'applicabilité directe, tend à réduire la fragmentation juridique et à apporter une plus grande sécurité juridique, en instaurant un corps harmonisé de règles de base. Elle prévoit, dans de nombreux domaines, de conférer à la Commission européenne le pouvoir d'adopter des actes délégués conformément à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Afin de garantir des conditions uniformes pour sa mise en œuvre, elle confie à la Commission des compétences d'exécution. Son article 51 met en place un système de « guichet unique » qui confie la compétence pour contrôler les activités du responsable de traitement ou du sous-traitant établi dans plusieurs États membres à l'autorité de contrôle de l'État membre où se situe le principal établissement dudit responsable ou du sous-traitant.

Vu l'article 88-6 de la Constitution,

Le Sénat fait les observations suivantes :

– l'article 5 du traité sur l'Union européenne prévoit que l'Union ne peut intervenir, en vertu du principe de subsidiarité, 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, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union » ; cela implique d'examiner non seulement si l'objectif de l'action envisagée peut être mieux réalisé au niveau communautaire, mais également si l'intensité de l'action entreprise n'excède pas la mesure nécessaire pour atteindre l'objectif que cette action vise à réaliser ;

– dans un domaine touchant directement aux droits des citoyens, la proposition de règlement ne doit pas priver les États membres de la possibilité de maintenir transitoirement des dispositions nationales plus protectrices de manière à ce que l'harmonisation européenne ne puisse aboutir à une diminution des garanties ;

– le très grand nombre de délégations accordée à la Commission européenne, en sus de ses compétences d'exécution, tend à excéder la nature même d'un acte délégué au regard des dispositions de l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ; un certain nombre d'entre elles, par exemple celles prévues pour le droit à l'oubli numérique, devraient être réglées directement par le législateur européen ; d'autres pourraient relever des autorités de contrôle nationales ou de leur regroupement au niveau européen ;

– le dispositif du « guichet unique » prévu par l'article 51 de la proposition de règlement priverait les personnes concernées de la possibilité de voir l'ensemble de leurs plaintes instruites par leur autorité de contrôle nationale, et serait, pour les plaignants, source d'une grande complexité en raison de l'asymétrie entre les recours administratifs exercés auprès de l'autorité étrangère et les recours juridictionnels contre le responsable de traitement, portés devant le juge national ; pour assurer le respect du principe de subsidiarité, il conviendrait de privilégier une procédure permettant aux personnes concernées de s'adresser à l'autorité de contrôle de l'État membre où elles résident.

Le Sénat estime donc que l'article 51 de la proposition de règlement ainsi que les dispositions de celle-ci concernant des actes délégués et d'exécution ne respectent pas, en l'état, le principe de subsidiarité.