



EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR

The EU's independent data
protection authority

19 juillet 2022

Avis 16/2022

sur la proposition de directive du
Parlement européen et du Conseil
relative au recouvrement et à la
confiscation d'avoirs

Le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) est une institution indépendante de l'UE chargée, en vertu de l'article 52, paragraphe 2, du règlement (UE) 2018/1725, «[e]n ce qui concerne le traitement de données à caractère personnel, [...] de veiller à ce que les libertés et droits fondamentaux des personnes physiques, notamment le droit à la protection des données, soient respectés par les institutions et organes de l'Union» et, en vertu de l'article 52, paragraphe 3, «de conseiller les institutions et organes de l'Union et les personnes concernées pour toutes les questions concernant le traitement des données à caractère personnel».

Wojciech Rafał Wiewiórowski a été nommé Contrôleur le 5 décembre 2019 pour un mandat de cinq ans.

*Conformément à l'**article 42, paragraphe 1**, du règlement (UE) 2018/1725, «[à] la suite de l'adoption de propositions d'acte législatif, de recommandations ou de propositions au Conseil en vertu de l'article 218 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou lors de l'élaboration d'actes délégués ou d'actes d'exécution, la Commission consulte le Contrôleur européen de la protection des données en cas d'incidence sur la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel».*

Cet avis est relatif à la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs. Le présent avis n'exclut pas que le CEPD formule ultérieurement des observations ou des recommandations supplémentaires, en particulier si d'autres problèmes sont détectés ou si de nouvelles informations apparaissent. En outre, le présent avis est sans préjudice de toute mesure future qui pourrait être prise par le CEPD dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par le règlement (UE) 2018/1725. Le présent avis se limite aux dispositions pertinentes du projet de proposition en matière de protection des données.

Résumé

Le 25 mai 2022, la Commission européenne a publié la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs (ci-après la «proposition»).

L'objectif de la proposition est d'améliorer les capacités des autorités compétentes des États membres à identifier, geler et gérer les avoirs, de renforcer et d'étendre les capacités de confiscation de manière à couvrir toutes les activités criminelles pertinentes menées par les organisations criminelles, permettant ainsi la confiscation de tous les avoirs pertinents, et d'améliorer la coopération entre les autorités concernées par le recouvrement des avoirs.

Le CEPD remarque que le traitement de données à caractère personnel dans le cadre du recouvrement et de la confiscation d'avoirs, envisagé dans la proposition, est susceptible d'avoir une incidence significative sur les personnes concernées et de constituer une ingérence dans les droits des personnes garantis par la charte des droits fondamentaux de l'UE, y compris le droit à la protection des données. Il se félicite dès lors que la proposition souligne explicitement qu'il est particulièrement important que la protection des données à caractère personnel, conformément au droit de l'Union, soit garantie dans le cadre du traitement des données au titre de la proposition.

Le CEPD doute toutefois que les catégories particulières de données à caractère personnel énumérées à l'annexe II.B. 2) c) v) du règlement (UE) 2016/794 (par exemple, les informations permettant l'identification médico-légale, telles qu'empreintes digitales, profil ADN établi à partir de l'ADN non codant, empreinte vocale, groupe sanguin, dossier dentaire ou données comportementales), auxquelles la proposition fait référence, puissent effectivement être pertinentes dans le contexte spécifique du recouvrement d'avoirs. Il doute également de l'intérêt de mettre ces catégories de données à disposition pour les échanges transfrontières entre les bureaux de recouvrement d'avoirs.

En outre, le CEPD estime que la législation nationale transposant la proposition de directive devrait désigner la ou les autorités compétentes qui seront responsables de la gestion du registre des biens gelés et confisqués et qui assumeront donc le rôle de responsable du traitement des données conformément à l'article 3, paragraphe 8, de la directive en matière de protection des données dans le domaine répressif. La proposition devrait également définir clairement les objectifs pour lesquels il est possible d'accéder aux registres centralisés et de les consulter directement et immédiatement.

En ce qui concerne la coopération avec les organes et agences de l'UE, le CEPD rappelle que tout échange et tout traitement ultérieur de données à caractère personnel dans le cadre de la coopération envisagée doivent avoir lieu dans le strict respect des dispositions du chapitre IX du RPDUE et des règles spécifiques en matière de protection des données figurant dans les actes juridiques instituant les agences de l'Union.

Table des matières

1. Introduction.....	4
2. Remarques d'ordre général.....	4
3. Accès des bureaux de recouvrement des avoirs aux informations	6
4. Échange d'informations entre les bureaux de recouvrement des avoirs	7
5. Établissement de registres centralisés de biens gelés et confisqués	8
6. Coopération entre les bureaux de recouvrement des avoirs et les agences de l'UE	8
7. Conclusions.....	9

LE CONTRÔLEUR EUROPÉEN DE LA PROTECTION DES DONNÉES,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu le règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données («RPDUE»)¹, et notamment son article 42, paragraphe 1,

A ADOPTÉ LE PRÉSENT AVIS:

1. Introduction

1. Le 25 mai 2022, la Commission européenne a publié la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs² (ci-après la «proposition»).
2. Selon l'exposé des motifs³, les objectifs de la proposition sont les suivants:
 - renforcer les capacités des autorités compétentes à identifier, à geler et à gérer les avoirs;
 - renforcer et étendre les capacités de confiscation de manière à couvrir toutes les activités criminelles pertinentes menées par les organisations criminelles, permettant ainsi la confiscation de tous les avoirs pertinents;
 - améliorer la coopération entre tous les acteurs concernés par le recouvrement des avoirs et favoriser une approche plus stratégique de celui-ci.
3. Le présent avis du CEPD est émis en réponse à une demande de consultation présentée par la Commission européenne le 25 mai 2022, conformément à l'article 42, paragraphe 1, du RPDUE. Le CEPD se félicite de la référence faite à cette consultation au considérant 51 de la proposition. À cet égard, le CEPD remarque également avec satisfaction qu'il a déjà été préalablement consulté de manière informelle conformément au considérant 60 du RPDUE.

2. Remarques d'ordre général

4. La proposition, annoncée dans la stratégie de l'UE visant à lutter contre la criminalité organisée adoptée par la Commission en avril 2021⁴, remplacerait l'actuelle

¹ JO L 295 du 21.11.2018, p. 39.

²COM (2020) 245 final.

³COM (2022) 245 final, p. 2.

⁴Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à la stratégie de l'UE visant à lutter contre la criminalité organisée (2021-2025), COM(2021)170 final.

directive 2014/42/UE concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime⁵ et la décision 2007/845/JAI du Conseil relative aux bureaux de recouvrement des avoirs.⁶

5. La proposition vise à établir des règles minimales concernant le dépistage, le gel, la confiscation et la gestion des biens en matière pénale. La proposition s'appliquerait:
 - aux infractions pénales énumérées à l'article 2, paragraphe 1;
 - à la liste des infractions commises dans le cadre d'une organisation criminelle énumérées à l'article 2, paragraphe 2; et
 - à toute autre infraction pénale définie dans un autre instrument juridique de l'UE prévoyant l'application de la proposition (article 2, paragraphe 4).

Les règles énoncées dans la proposition visent également à faciliter la mise en œuvre des «mesures restrictives de l'Union», telles que définies à l'article 3, paragraphe 11, de la proposition⁷.

6. Le traitement de données à caractère personnel dans le cadre du recouvrement et de la confiscation d'avoirs, envisagé dans la proposition, est susceptible d'avoir une incidence significative sur les personnes concernées et de constituer une ingérence dans les droits des personnes garantis par la charte des droits fondamentaux de l'UE, y compris le droit à la protection des données. Par conséquent, les exigences de nécessité et de proportionnalité du traitement envisagé doivent être évaluées conformément à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte⁸. C'est pourquoi la proposition de directive doit garantir que les limitations du droit à la protection des données dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée s'opèrent dans les limites du strict nécessaire⁹.
7. Le CEPD se félicite que la proposition souligne explicitement qu'il est particulièrement important que la protection des données à caractère personnel, conformément au droit de l'Union, soit garantie dans le cadre du traitement de données au titre de la présente directive¹⁰. Dans ce contexte, le considérant 37 de la proposition précise que la directive (UE) 2016/680 (ci-après la «DPDR»)¹¹ s'applique aux traitements de données à caractère personnel effectués par les autorités nationales compétentes, notamment les bureaux de recouvrement des avoirs, aux fins de la présente proposition.

⁵Directive 2014/42/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne (JO L 127 du 29.4.2014, p. 39).

⁶Décision 2007/845/JAI du Conseil du 6 décembre 2007 relative à la coopération entre les bureaux de recouvrement des avoirs des États membres en matière de dépistage et d'identification des produits du crime ou des autres biens en rapport avec le crime (JO L 332 du 18.12.2007, p. 103).

⁷Voir article 2, paragraphe 3, de la proposition.

⁸ Pour de plus amples informations, veuillez consulter les lignes directrices du CEPD portant sur l'évaluation de la proportionnalité des mesures limitant les droits fondamentaux au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel, publiées le 19 décembre 2019, https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-12-19_edps_proportionality_guidelines_en.pdf

⁹ Voir les arrêts rendus par la Cour le 8 avril 2014 dans les affaires jointes C-293/12 et C-594/12, DRI, point 52; le 16 décembre 2008 dans l'affaire C-73/07, Satakunnan Markkinapörssi/Satamedia, point 56; et le 9 novembre 2010 dans les affaires jointes C-92/09 et C-93/09, *Volker et Markus Schecke et Eifert*, points 77 et 86.

¹⁰Voir considérant 37 de la proposition.

¹¹Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil (JO L 119 du 4.5.2016, p. 89).

8. En outre, le considérant 38 de la proposition précise que, s'il y a lieu, notamment eu égard au traitement de données à caractère personnel par les bureaux de gestion des avoirs aux fins de la gestion de biens, le règlement (UE) 2016/679 (ci-après le «RGPD»)¹² peut également s'appliquer.

3. Accès des bureaux de recouvrement des avoirs aux informations

9. Le CEPD remarque que l'article 6 de la proposition fournit une liste d'informations auxquelles les bureaux de recouvrement des avoirs doivent avoir accès dans la mesure où ces informations sont nécessaires à l'identification et au dépistage de produits, d'instruments et de biens. Bien que l'article 6, paragraphe 1, point g) («*les informations pertinentes détenues par les autorités compétentes en matière de prévention ou de détection des infractions pénales ou d'enquêtes ou de poursuites en la matière*») et de l'article 6, paragraphe 1, point a), «*les données fiscales, y compris les données détenues par les autorités fiscales*», n'énumèrent pas de manière exhaustive toutes les catégories de données à traiter en vertu de ces dispositions, les informations auxquelles l'accès doit être autorisé devraient en tout état de cause être limitées conformément à l'article 6, paragraphe 1 («*dans la mesure où ces informations sont nécessaires au dépistage et à l'identification de produits, d'instruments et de biens*»).
10. Le CEPD se félicite que l'accès aux informations fasse l'objet de garanties spécifiques afin de prévenir toute utilisation abusive des droits d'accès¹³. À cet égard, il remarque avec satisfaction que l'accès aux informations par les bureaux de recouvrement des avoirs prévu à l'article 7 de la proposition ne serait accordé qu'au cas par cas (article 7, paragraphe 1) et serait accompagné de mesures techniques et organisationnelles garantissant la sécurité des données (article 7, paragraphe 3). Le CEPD prend également acte de la garantie pour les personnes concernées prévue à l'article 6, paragraphe 3, selon laquelle l'accès aux informations énumérées à l'article 6, paragraphe 1, doit être sans préjudice des garanties procédurales établies par le droit national.
11. En outre, le CEPD se félicite des dispositions établies à l'article 8 de la proposition concernant le contrôle de l'accès et des recherches effectuées par les bureaux de recouvrement des avoirs. Il remarque également que ces dispositions sont sans préjudice des règles générales relatives à la journalisation énoncées à l'article 25 de la directive en matière de protection des données dans le domaine répressif et les complètent dans le contexte spécifique du recouvrement et de la confiscation d'avoirs.

¹²Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) (JO L 119 du 4.5.2016, p. 1).

¹³Voir considérant 17 de la proposition.

4. Échange d'informations entre les bureaux de recouvrement des avoirs

12. Le CEPD remarque que l'article 9, paragraphe 1, de la proposition prévoit l'échange transfrontière, entre les bureaux de recouvrement d'avoirs, des informations énumérées à l'annexe II, section B, point 2, du règlement (UE) 2016/794¹⁴. Le catalogue de catégories de données visé s'appliquerait aux personnes qui, au regard du droit national de l'État membre concerné, a) sont soupçonnées d'avoir commis une infraction ou participé à une infraction pénale relevant de la compétence d'Europol, ou qui ont été condamnées pour une telle infraction, ou b) pour lesquelles il existe des indices concrets ou de bonnes raisons de croire, au regard du droit national de l'État membre concerné, qu'elles commettront des infractions pénales relevant de la compétence d'Europol.
13. Le CEPD a toujours exprimé son soutien aux mesures visant à harmoniser et à aligner les règles juridiques applicables au traitement de données opérationnelles à caractère personnel. Par conséquent, il se félicite de l'approche choisie par la Commission pour définir de manière exhaustive les catégories de données pouvant être échangées entre les bureaux de recouvrement des avoirs.
14. L'utilisation d'une liste fermée de catégories de données apporterait une sécurité juridique supplémentaire et correspond au principe de minimisation des données, énoncé à l'article 4, paragraphe 1, point c), de la DPDR. En outre, elle est complétée par l'obligation prévue à l'article 9, paragraphe 2, de la proposition de préciser autant que possible le contenu de la demande d'information, y compris le type d'infraction pénale faisant l'objet de la demande.
15. En même temps, le CEPD doute que les catégories particulières de données à caractère personnel énumérées à l'annexe II.B. 2) c) v) soient effectivement pertinentes dans le contexte spécifique du recouvrement d'avoirs (par exemple, les informations permettant l'identification médico-légale, telles que les empreintes digitales, le profil ADN établi à partir de l'ADN non codant, l'empreinte vocale, le groupe sanguin, le dossier dentaire ou les données comportementales). Par conséquent, le CEPD recommande d'exclure les catégories susmentionnées de données à caractère personnel sensibles du champ d'application de la proposition, à moins que des arguments objectifs convaincants à l'appui de leur nécessité et de leur proportionnalité dans le contexte spécifique de la proposition puissent être présentés au législateur.
16. Le CEPD remarque également que l'article 9, paragraphe 5, de la proposition prévoit l'utilisation de l'application de réseau d'échange sécurisé d'informations (SIENA), gérée par Europol, par les bureaux de recouvrement des avoirs en tant que canal de communication sécurisé pour ces échanges d'informations¹⁵. À cet égard, le CEPD estime que cet élément de la proposition peut effectivement contribuer à améliorer la sécurité des données ainsi qu'à renforcer et à faciliter la surveillance.

¹⁴Règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI (JO L 135 du 24.5.2016, p. 53).

¹⁵Voir considérant 18 de la proposition.

5. Établissement de registres centralisés de biens gelés et confisqués

17. L'article 26 de la proposition imposerait aux États membres l'obligation de mettre en place des registres centralisés contenant les informations relatives au gel, à la confiscation et à la gestion des instruments et produits ou des biens qui sont susceptibles de faire l'objet ou qui font l'objet d'une décision de confiscation¹⁶. Conformément à l'article 26, paragraphe 5, de la proposition, les États membres doivent mettre en place des mesures techniques et organisationnelles appropriées pour garantir la sécurité des données contenues dans les registres centralisés de biens gelés et confisqués.
18. À cet égard, le CEPD estime que la législation nationale transposant la directive devrait désigner la ou les autorités compétentes qui seront responsables de la gestion du registre et assumeront donc le rôle de responsable du traitement des données conformément à l'article 3, paragraphe 8, de la directive en matière de protection des données dans le domaine répressif.
19. En outre, le CEPD recommande que la proposition définisse clairement les objectifs pour lesquels il est possible d'accéder aux registres centralisés et de les consulter directement et immédiatement (c'est-à-dire que les informations stockées dans le registre ne peuvent être consultées et utilisées qu'aux fins prévues par la proposition, à savoir le gel, la confiscation et la gestion des instruments et produits ou des biens qui sont susceptibles de faire l'objet ou qui font l'objet d'une décision de confiscation).

6. Coopération entre les bureaux de recouvrement des avoirs et les agences de l'UE

20. Le CEPD remarque que l'article 28 de la proposition prévoirait une coopération étroite entre les bureaux de recouvrement des avoirs et le Parquet européen, Europol et Eurojust, conformément à leurs mandats respectifs, dans la mesure où il est nécessaire de dépister et d'identifier des biens dans le cadre des enquêtes transfrontières¹⁷.
21. À cet égard, le CEPD rappelle que tout échange et tout traitement ultérieur de données à caractère personnel dans le cadre de la coopération envisagée doivent avoir lieu dans le strict respect des dispositions du chapitre IX du RPDUE et des règles spécifiques en matière de protection des données figurant dans les actes juridiques instituant les agences de l'Union.

¹⁶Voir considérant 43 de la proposition.

¹⁷Voir considérants 44 et 45 de la proposition.

7. Conclusions

22. À la lumière des considérations qui précèdent, le CEPD émet les recommandations suivantes:

- (1) *en ce qui concerne l'article 9, paragraphe 1, exclure de la proposition la possibilité d'échanger les catégories particulières de données à caractère personnel énumérées à l'annexe II.B. 2) c) v) (informations permettant l'identification médico-légale, telles que des empreintes digitales, le profil ADN établi à partir de l'ADN non codant, l'empreinte vocale, le groupe sanguin, le dossier dentaire ou de données comportementales), à moins qu'il n'existe des arguments objectifs convaincants à l'appui de leur nécessité et de leur proportionnalité;*
- (2) *en ce qui concerne l'article 26, exiger que les États membres désignent la ou les autorités compétentes responsables de la gestion du registre et définir clairement les objectifs pour lesquels il est possible d'accéder aux registres centralisés et de les consulter directement et immédiatement.*

Bruxelles, le 19 juillet 2022

(signé par voie électronique)

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI