



EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR

The EU's independent data
protection authority

23 janvier 2024

Avis 4/2024

sur la proposition de règlement visant à améliorer la coopération policière en ce qui concerne la prévention, la détection et les enquêtes en matière de trafic de migrants et de traite des êtres humains, et à renforcer le soutien apporté par Europol pour prévenir et combattre ces formes de criminalité, et modifiant le règlement (UE) 2016/794

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, du même règlement, «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 européen de la protection des données 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 instituant la Communauté économique européenne ou lors de l'élaboration d'actes délégués ou d'actes d'exécution, la Commission consulte le [CEPD] en cas d'incidence sur la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel».*

Le présent avis porte sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil visant à améliorer la coopération policière en ce qui concerne la prévention, la détection et les enquêtes en matière de trafic de migrants et de traite des êtres humains, et à renforcer le soutien apporté par Europol pour prévenir et combattre ces formes de criminalité, et modifiant le règlement (UE) 2016/7941. Il n'exclut pas que le CEPD formule ultérieurement des observations ou des recommandations complémentaires, en particulier si d'autres difficultés se posent ou si de nouvelles informations apparaissent. En outre, le présent avis est sans préjudice de toute mesure future susceptible d'être prise par le CEPD dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par le règlement (UE) 2018/1725. Il se limite aux dispositions pertinentes de la proposition applicables à la protection des données.

¹ COM(2023) 515 final.

Résumé

Le 28 novembre 2023, la Commission européenne a publié une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil visant à améliorer la coopération policière en ce qui concerne la prévention, la détection et les enquêtes en matière de trafic de migrants et de traite des êtres humains, et à renforcer le soutien apporté par Europol pour prévenir et combattre ces formes de criminalité, et modifiant le règlement (UE) 2016/794 (la «proposition»). Cette proposition vise principalement à renforcer le rôle d'Europol dans la lutte contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains, et notamment le rôle du centre européen chargé de lutter contre le trafic de migrants créé au sein d'Europol. À cette fin, plusieurs modifications du règlement (UE) 2016/794 (le «règlement Europol») ont été proposées, qui élargiraient encore les missions et les pouvoirs de l'agence.

Si le CEPD reconnaît que l'efficacité de la lutte contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains constitue un objectif d'intérêt général important et, à ce titre, peut justifier certaines restrictions de l'exercice des droits fondamentaux et libertés de la personne, conformément à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, il estime néanmoins qu'il convient d'examiner soigneusement le caractère nécessaire et proportionné des mesures proposées, compte tenu également de l'incidence pratique escomptée sur les droits et libertés des personnes concernées. En outre, les observations et recommandations formulées dans le présent avis reposent non seulement sur la proposition législative et les documents qui l'accompagnent, mais tiennent également compte des conclusions auxquelles est arrivé le CEPD dans le cadre des activités de contrôle concernant Europol et Frontex.

Le CEPD constate avec regret que la proposition n'est accompagnée d'aucune analyse d'impact à l'appui, ce qui est extrêmement préoccupant compte tenu de la nature des données à caractère personnel en jeu (données biométriques sensibles) et du fait que des personnes vulnérables peuvent être concernées (migrants). Le CEPD estime que cela ne devrait en aucun cas constituer un exemple à suivre pour toute législation future ayant une incidence comparable sur les droits fondamentaux au respect de la vie privée et à la protection des données.

Le CEPD regrette que l'incidence réelle des dispositions proposées sur les droits fondamentaux ne puisse être pleinement prévisible à partir du dispositif du texte législatif, qui reste trop vague à cet égard, et que les informations sur cette incidence figurent dans un document – la fiche financière – qui ne fera pas partie du texte législatif. Cela est d'autant plus préoccupant qu'aucune analyse d'impact n'a été réalisée avant la publication de la proposition.

Par conséquent, le CEPD formule plusieurs recommandations sur les éléments de la proposition, qu'il juge être d'une importance toute particulière pour la protection du droit à la protection des données, à savoir: a) le traitement accru des données biométriques, y compris la reconnaissance faciale; b) le rôle de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes («Frontex»); c) les transferts de données par Europol vers des pays tiers sur la base de dérogations; et d) l'exécution de mesures d'enquête non coercitives liées au traitement des données par Europol.

En particulier, le CEPD souligne la nécessité de mettre en place des mécanismes d'atténuation des risques en matière de protection des données découlant du traitement accru des données biométriques, y compris l'adoption de règles contraignantes claires prévoyant des garanties appropriées, tout particulièrement en ce qui concerne le caractère strictement nécessaire et proportionné du traitement des données biométriques par Europol et la qualité des données. Il recommande également de préciser et circonscrire plus avant le rôle que Frontex sera amenée à jouer dans la lutte contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains, afin d'éviter qu'elle ne soit, de fait, transformée en autorité répressive. Le CEPD attire en outre l'attention sur le fait que le considérant 8 de la proposition risque d'être interprété comme encourageant ou recommandant le recours régulier et systématique à des dérogations pour le transfert de données vers des pays tiers. Enfin, le CEPD recommande qu'Europol définisse clairement, conjointement avec le ou les États membres concernés, la répartition des responsabilités relatives au traitement des données à caractère personnel, conformément aux dispositions pertinentes du règlement Europol, du RPDUE et de la directive en matière de protection des données dans le domaine répressif, dans les cas où Europol fournit un appui opérationnel aux États membres en vertu des nouveaux articles 5 *bis* et 5 *ter* proposés du règlement Europol.

Table des matières

1. Introduction.....	5
2. Observations générales.....	6
3. Traitement des données biométriques, y compris la reconnaissance faciale.....	8
4. Rôle de Frontex.....	10
5. Transferts de données par Europol vers des pays tiers sur la base de dérogations.....	11
6. Exécution de mesures d'enquête non coercitives liées au traitement des données par Europol.....	11
7. Conclusions.....	12

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, et abrogeant le règlement (CE) n° 45/2001 et la décision n° 1247/2002/CE (le «RPDUE»)², et notamment son article 42, paragraphe 1,

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:

1. Introduction

1. Le 28 novembre 2023, la Commission européenne a publié la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil visant à améliorer la coopération policière en ce qui concerne la prévention, la détection et les enquêtes en matière de trafic de migrants et de traite des êtres humains, et à renforcer le soutien apporté par Europol pour prévenir et combattre ces formes de criminalité, et modifiant le règlement (UE) 2016/794³ (la «proposition»).
2. Le principal objectif de la proposition est de renforcer le rôle d'Europol dans la lutte contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains, notamment en renforçant le rôle du Centre européen contre le trafic de migrants au sein de l'Agence⁴. À cette fin, plusieurs modifications du règlement (UE) 2016/794 (le «règlement Europol»)⁵ ont été proposées, qui élargiraient encore les missions et les pouvoirs d'Europol.
3. En outre, la proposition poursuit plusieurs objectifs spécifiques, à savoir: 1) renforcer la coopération interservices en matière de trafic de migrants et de traite des êtres humains; 2) renforcer le pilotage et la coordination de la lutte contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains au niveau de l'UE; 3) améliorer le partage d'informations sur le trafic de migrants et la traite des êtres humains; 4) renforcer les ressources des États membres pour prévenir et combattre le trafic de migrants et la traite des êtres humains; et 5) renforcer le soutien d'Europol à la prévention du trafic de migrants et de la traite des êtres humains et à la lutte contre ces phénomènes au moyen de task forces opérationnelles et de déploiements d'Europol à des fins d'appui opérationnel⁶.
4. La proposition fait partie d'un ensemble de mesures visant à moderniser et à renforcer le cadre juridique existant en ce qui concerne la lutte contre le trafic de migrants et la traite

² JO L 295 du 21.11.2018, p. 39.

³ COM(2023) 754 final.

⁴ Voir p. 3 du document COM (2023) 754 final (exposé des motifs de la proposition).

⁵ Règlement (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).

⁶ Voir p. 3-4 du document COM(2023) 754 final.

des êtres humains. Elle s'accompagne d'une proposition de directive visant à prévenir et à combattre l'aide à l'entrée, au transit et au séjour non autorisés dans l'Union⁷, ainsi que d'un appel à l'action en faveur d'une alliance mondiale pour lutter contre la contrebande de migrants⁸.

5. Le présent avis du CEPD est émis en réponse à une consultation de la Commission européenne du 28 novembre 2023, conformément à l'article 42, paragraphe 1, du RPDUE. Le CEPD se félicite de la référence faite à cette consultation au considérant 24 de la proposition.

2. Observations générales

6. La traite des êtres humains et le trafic de migrants sont des formes de criminalité répandues à l'échelle mondiale qui consistent à abuser des êtres humains à des fins lucratives. À cet égard, le CEPD reconnaît pleinement que la lutte contre ces formes de criminalité et la prévention de celles-ci font partie des priorités de l'Union européenne et sont considérées comme essentielles pour lutter contre la migration irrégulière de manière globale⁹. Le CEPD comprend également que lutter efficacement contre ces formes de criminalité représente un objectif important d'intérêt général et peut donc justifier des limitations de l'exercice des droits fondamentaux et libertés de la personne, conformément à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.
7. S'il ne fait aucun doute que la coopération entre les agences de l'Union concernées et les autorités compétentes des États membres et des pays tiers, y compris le partage d'informations, revêt une importance cruciale dans la lutte contre ces formes de criminalité, il convient d'examiner soigneusement le caractère nécessaire et proportionné des mesures proposées, compte tenu également de l'incidence pratique attendue sur les droits et libertés des personnes concernées, ce qui est très important pour évaluer leur conformité avec le cadre juridique de l'Union, et en particulier avec le principe de proportionnalité.
8. Le CEPD constate avec regret que la proposition n'est ni accompagnée ni étayée par une analyse d'impact, ce que la Commission explique par le fait qu'elle «n'avait pas, ou peu, d'options à sa disposition, notamment en raison de la nécessité opérationnelle urgente d'améliorer le soutien d'Europol aux États membres dans la lutte contre le trafic de migrants»¹⁰. Cela est extrêmement préoccupant compte tenu de la nature des données à caractère personnel en jeu (données biométriques sensibles) et du fait que des personnes vulnérables peuvent être concernées (migrants). Le CEPD estime que cela ne devrait en aucun cas constituer un exemple à suivre pour toute législation future ayant une incidence comparable sur les droits fondamentaux au respect de la vie privée et à la protection des données. L'absence d'analyse d'impact rend l'appréciation du caractère nécessaire et proportionné plus difficile. En outre, certaines des mesures envisagées, par exemple en ce

⁷ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant des règles minimales pour prévenir et combattre l'aide à l'entrée, au transit et au séjour non autorisés dans l'Union, et remplaçant la directive 2002/90/CE du Conseil et la décision-cadre 2002/946 JAI du Conseil, COM(2023) 755 final.

⁸ Pour en savoir plus, voir https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/irregular-migration-and-return/international-conference-global-alliance-counter-migrant-smuggling_en#more-information

⁹ Voir p. 1 du document COM(2023) 754 final.

¹⁰ Voir p. 8 du document COM(2023) 754 final.

qui concerne les données biométriques ou l'appui opérationnel apporté par Europol sur le territoire des États membres, ne semblent pas directement et spécifiquement liées au trafic de migrants, mais concernent les activités d'Europol de manière plus horizontale.

9. Dans ce contexte, le présent avis se concentre sur les aspects suivants, que le CEPD considère comme particulièrement importants pour la protection du droit à la protection des données: a) le traitement accru des données biométriques, y compris la reconnaissance faciale; b) le rôle de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes («Frontex»); c) les transferts de données par Europol vers des pays tiers sur la base de dérogations; et d) l'exécution de mesures d'enquête non coercitives liées au traitement des données par Europol.
10. Il convient de garder à l'esprit que les observations et les recommandations formulées dans le présent avis sont fondées non seulement sur la proposition législative elle-même, mais également sur les documents qui l'accompagnent, comme la fiche financière législative, ainsi que sur les conclusions des activités de contrôle du CEPD concernant Europol et Frontex. Le CEPD regrette que l'incidence réelle des dispositions proposées sur les droits fondamentaux ne puisse être pleinement prévisible à partir du dispositif du texte législatif, qui reste trop vague à cet égard, et que les informations sur cette incidence figurent dans un document – la fiche financière – qui ne fera pas partie du texte législatif. Cela est d'autant plus préoccupant qu'aucune analyse d'impact n'a été réalisée avant la publication de la proposition.
11. En outre, le CEPD souhaite attirer l'attention sur l'incidence des mesures proposées sur le budget et les besoins en personnel. Dans l'exposé des motifs, la Commission estime que pour Europol, un budget supplémentaire d'environ 50 millions d'EUR et approximativement 50 postes supplémentaires seraient nécessaires pour l'ensemble de la période de l'actuel cadre financier pluriannuel 2021-2027¹¹. Étant donné que la plupart des mesures envisagées impliquent un traitement approfondi des données à caractère personnel, y compris des données sensibles telles que les données biométriques, le CEPD tient à souligner la nécessité correspondante de ressources supplémentaires en matière de contrôle.
12. Enfin, le CEPD note que, sans lien avec le trafic de migrants et la traite des êtres humains, la proposition de règlement étend la liste des formes de criminalité relevant de la compétence d'Europol en incluant à l'annexe I du règlement Europol la «violation des mesures restrictives de l'Union»¹². À cet égard, le CEPD convient pleinement que les mesures restrictives de l'Union sont un outil essentiel à la sauvegarde des valeurs, de la sécurité, de l'indépendance et de l'intégrité de l'Union, à la consolidation et au soutien de la démocratie, de l'État de droit, des droits de l'homme et les principes du droit international, ainsi qu'à la préservation de la paix internationale, à la prévention des conflits et au renforcement de la sécurité internationale¹³. Pour ces raisons, le CEPD soutient le point de vue selon lequel les violations des mesures restrictives de l'Union constituent une forme de criminalité qui porte atteinte aux intérêts communs de l'Union et, par conséquent, Europol devrait avoir la compétence d'agir afin de soutenir et de renforcer l'action des États membres.

¹¹ Voir p. 9 du document COM(2023) 754 final.

¹² Voir article 9, paragraphe 6, de la proposition.

¹³ Voir considérant 20 de la proposition.

3. Traitement des données biométriques, y compris la reconnaissance faciale

13. L'article 9 de la proposition envisage d'apporter des modifications à l'article 4, paragraphe 1, du règlement Europol en ce qui concerne les missions d'Europol en ajoutant un nouveau point *z bis*): «soutenir les États membres dans le traitement efficace et efficient des données biométriques». L'exposé des motifs de la proposition précise que ce traitement serait effectué «conformément aux garanties existantes en matière de traitement de données biométriques»¹⁴.
14. À cet égard, le CEPD rappelle que, outre l'article 76 du RPDUE, l'article 30, paragraphe 2, du règlement Europol fixe des conditions spécifiques pour le traitement des données biométriques par Europol, conditions qui ne sont pas affectées par la modification proposée par la Commission et qui devraient donc être pleinement respectées. En particulier, selon cette disposition, le traitement de données biométriques n'est autorisé «que lorsque cela est strictement nécessaire et proportionné aux fins de projets de recherche et d'innovation [...] et à des fins opérationnelles, dans le cadre des objectifs d'Europol, et dans le seul but de prévenir ou de combattre les formes de criminalité relevant des objectifs d'Europol. Un tel traitement de données s'effectue également sous réserve des garanties appropriées prévues dans le règlement [Europol] concernant les droits et libertés de la personne concernée».
15. Le CEPD note que la fiche financière législative accompagnant la proposition¹⁵ fournit de plus amples informations sur le futur rôle d'Europol dans «le traitement efficace et efficient des données biométriques». Parmi les mesures envisagées figurent la mise à niveau importante/l'acquisition d'un nouveau système automatisé d'identification des empreintes digitales (AFIS); l'amélioration des performances et des fonctionnalités dans les nouvelles solutions de reconnaissance faciale (FACE); l'intégration complète de l'AFIS et de la nouvelle application FACE dans les flux de travail de gestion des données d'Europol; le développement des fonctionnalités permettant de rechercher des données biométriques dans le système d'information Europol (SIE) et en interrogeant les systèmes d'Europol (QUEST); la mise à jour du portail d'analyse des données pour les données biométriques; etc.
16. Le CEPD considère que toutes ces initiatives entraîneront inévitablement une montée en puissance considérable du traitement des données biométriques, y compris l'utilisation de la reconnaissance faciale par Europol. Par conséquent, cette montée en puissance soulève un certain nombre de questions sérieuses, notamment celle de savoir comment, dans la pratique, l'exigence relative au caractère strictement nécessaire et proportionné du traitement, énoncée à l'article 30 du règlement Europol, sera garantie. Cela s'applique non seulement à la collecte et au traitement interne qui s'ensuit auxquels procède Europol, mais également à la transmission des données biométriques aux États membres (par exemple via EIS/QUEST).
17. Il importe de souligner également la nature transversale de la question du traitement des données biométriques par Europol et les éventuelles répercussions dans d'autres domaines,

¹⁴ Voir p. 7 du document COM(2023) 754 final.

¹⁵ Voir le document COM(2023) 754 final, FICHE FINANCIÈRE LÉGISLATIVE «AGENCES», p. 7.

dans lesquels Europol a accès à ces données, par exemple l'échange automatisé de données aux fins de la coopération policière (Prüm II), l'interopérabilité des systèmes d'information à grande échelle de l'UE tels que le système d'information Schengen (SIS) et le système d'information sur les visas (VIS), et le transfert de données biométriques à caractère personnel provenant de pays tiers, notamment au titre de l'article 18 *bis*, paragraphe 6, du règlement Europol.

18. Le CEPD rappelle que la Cour de justice de l'Union européenne, dans sa jurisprudence récente sur le traitement à des fins répressives de catégories particulières de données à caractère personnel, y compris les données biométriques et génétiques, a tenu à rappeler que l'exigence selon laquelle un tel traitement ne devrait être autorisé «uniquement en cas de nécessité absolue» doit être interprétée comme définissant des conditions renforcées de licéité du traitement des données sensibles. D'autre part, le caractère «absolu» de la nécessité d'un traitement de telles données implique que cette nécessité soit appréciée de manière particulièrement rigoureuse. En outre, selon la Cour, l'exigence de «nécessité absolue» du traitement de données sensibles implique un contrôle particulièrement strict, dans ce contexte, du respect du principe de minimisation des données¹⁶.
19. Autre question importante (à laquelle la proposition n'apporte pas de réponse): celle des contrôles qui seraient appliqués en ce qui concerne la qualité des données biométriques traitées par Europol. Par exemple, si le CEPD comprend que la qualité des données provenant de scènes de crime ou de décors similaires ne peut pas toujours être garantie, il est en tout état de cause nécessaire de prévoir une norme de qualité minimale, en particulier si les données sont traitées à l'aide d'algorithmes de comparaison [fondés ou non sur l'intelligence artificielle (IA)].
20. Dans ce contexte, le CEPD fait observer que, contrairement au cadre juridique dont relèvent les systèmes d'information à grande échelle de l'UE, dans lequel nombre d'actes de base prévoient explicitement l'adoption d'actes d'exécution ou d'actes délégués spécifiant les seuils et les contrôles de qualité des données, le règlement Europol ne prévoit pas l'adoption d'actes de cette nature¹⁷. Cela nuit à la clarté et à la précision des nouvelles dispositions, qui tolèrent le cumul d'interférences graves avec les droits fondamentaux des personnes concernées en raison de l'augmentation prévue des opérations de traitement concernant certaines catégories particulières de données.
21. Le CEPD estime que les risques accrus découlant de la généralisation envisagée du traitement des données biométriques devraient être dûment pris en considération. Par conséquent, il recommande la mise en place de mécanismes d'atténuation des risques que représente le traitement de données biométriques pour la protection des données. Ces mécanismes d'atténuation devraient inclure l'adoption de règles claires et contraignantes prévoyant des garanties appropriées, tout particulièrement en ce qui concerne le caractère

¹⁶ Voir l'arrêt du 26 janvier 2023, *Ministerstvo na vatreshnite raboti* (enregistrement des données biométriques et génétiques par la police), C-205/21, ECLI:EU:C:2023:49, p. 117, 118 et 125.

¹⁷ Voir, par exemple, l'article 42, paragraphe 5, du règlement (UE) 2018/1862 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale, modifiant et abrogeant la décision 2007/533/JAI du Conseil, et abrogeant le règlement (CE) n° 1986/2006 du Parlement européen et du Conseil et la décision 2010/261/UE de la Commission, ou l'article 29, paragraphe 2 *bis*, du règlement (CE) n° 767/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS).

strictement nécessaire et proportionné du traitement des données biométriques par Europol et la qualité des données.

22. En outre, compte tenu du rôle essentiel de ces modalités et de leur incidence potentielle sur les droits fondamentaux, le CEPD recommande qu'elles soient fixées soit dans l'acte de base, c'est-à-dire dans le règlement Europol, soit dans les actes d'exécution ou les actes délégués adoptés en vertu des articles 290 et 291 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Le choix d'un instrument juridique prévoyant des garanties supplémentaires pour le traitement des données biométriques n'est pas une simple formalité, mais un moyen d'assurer un contrôle plus démocratique avec des vérifications et contre-vérifications appropriées. À cet égard, le CEPD estime que seuls les détails (pratiques) très techniques devraient être arrêtés, au titre du principe d'autonomie administrative, par l'organe de l'UE intervenant dans le traitement des données à caractère personnel (par exemple, par le conseil d'administration d'une agence décentralisée).

4. Rôle de Frontex

23. L'un des objectifs de la proposition est de renforcer la coopération entre Europol et Frontex, plus particulièrement à la suite de la création du centre européen chargé de lutter contre le trafic de migrants. Toutefois, le rôle, les limites et les procédures à suivre par Frontex dans l'accomplissement de ses missions visant à soutenir Europol, Eurojust et les services répressifs des États membres ne sont pas suffisamment précisés dans la proposition, ni dans le règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes¹⁸. En particulier, la manière dont cette mission interagirait avec les missions principales de Frontex en matière de gestion des frontières et des migrations n'est pas suffisamment claire.
24. Le CEPD rappelle les conclusions de son récent audit de Frontex, qui ont donné lieu à la formulation d'un certain nombre de recommandations et à l'ouverture d'une enquête¹⁹. En particulier, le CEPD considère que l'article 90 du règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, lu à la lumière des dispositions définissant le rôle et les missions de Frontex, permet à cette dernière agence de traiter des données opérationnelles à caractère personnel collectées uniquement dans le cadre d'une finalité spécifique et légitime, dans les limites de son mandat, à savoir – en ce qui concerne les recueils de témoignages – à des fins de gestion des flux migratoires. En outre, le CEPD considère que Frontex ne peut en aucun cas collecter systématiquement, proactivement et de son propre chef n'importe quel type de données sur des personnes soupçonnées de se livrer à des formes de criminalité transfrontière. Cette collecte doit être strictement limitée aux besoins définis d'Europol, d'Eurojust et des autorités compétentes des États membres et ne concerner que les personnes soupçonnées de se livrer à des formes de criminalité transfrontière dont Europol, Eurojust et les autorités compétentes des États membres sont autorisés à traiter les données à caractère personnel pour s'acquitter de leurs missions.

¹⁸ Règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) n° 1052/2013 et (UE) 2016/1624 (JO L 295 du 14.11.2019, p. 1).

¹⁹ Voir le résumé du rapport d'audit du CEPD sur l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes du 24 mai 2023.

25. Le CEPD recommande donc de clarifier et de circonscrire davantage le rôle de Frontex dans la lutte contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains, afin d'éviter que Frontex ne devienne *de facto* une autorité répressive.

5. Transferts de données par Europol vers des pays tiers sur la base de dérogations

26. Le CEPD note que, selon le considérant 8 de la proposition, «[l]e transfert par Europol de données à caractère personnel vers des pays tiers peut, en l'absence d'une décision d'adéquation ou de garanties adéquates ou appropriées en matière de protection des données, être effectué conformément à l'article 25, paragraphe 5, du règlement [Europol]». Le CEPD rappelle que cette dernière disposition prévoit la possibilité de déroger aux règles juridiques générales relatives au transfert de données à caractère personnel vers des pays tiers et des organisations internationales dans des cas spécifiques, par exemple lorsque le transfert est nécessaire à la sauvegarde des intérêts vitaux de la personne concernée ou d'une autre personne, lorsqu'il est essentiel à la prévention d'une menace grave et immédiate pour la sécurité publique, ou lorsqu'il est nécessaire, dans des cas particuliers, à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution des sanctions pénales.
27. Le CEPD rappelle en outre que, conformément à l'article 25, paragraphe 5, dernier alinéa, du règlement Europol, «[a]ucune dérogation ne peut être applicable aux transferts systématiques, en masse ou structurels». À cet égard, le CEPD rappelle également son avis sur les transferts internationaux de données par Frontex dans le cadre des opérations de retour du 20 décembre 2021, dans lequel il a vivement recommandé l'utilisation d'outils structurels pour les transferts plutôt que des dérogations²⁰.
28. Le CEPD souligne que le considérant 8 de la proposition ne peut et ne devrait pas être interprété comme encourageant ou recommandant le recours régulier et systématique à des dérogations pour le transfert de données vers des pays tiers et recommande donc de modifier le considérant en conséquence.

6. Exécution de mesures d'enquête non coercitives liées au traitement des données par Europol

29. Le CEPD fait observer que l'article 9 de la proposition propose de modifier l'article 4, paragraphe 5, du règlement Europol et d'ajouter de nouveaux articles 5 *bis* et 5 *ter* relatifs à l'appui opérationnel apporté par Europol aux États membres, en particulier la mise en place de task forces opérationnelles et le déploiement d'Europol à des fins d'appui opérationnel. Le considérant 18 de la proposition précise que le personnel et les experts nationaux détachés déployés par Europol devraient être capables de prendre des mesures d'enquête non coercitives liées au traitement des données en liaison et en accord avec les

²⁰ https://edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/supervisory-opinions/international-data-transfers-frontex_en

autorités compétentes de l'État membre concerné, conformément au règlement Europol et au droit national de cet État membre.

30. Le CEPD considère que cet élément s'inscrit dans une tendance plus générale observée ces dernières années, selon laquelle davantage d'acteurs participent à une opération de traitement spécifique. L'accès d'Europol aux environnements informatiques nationaux dans le cadre d'une enquête spécifique ou le concept d'analyse opérationnelle commune prévu à l'article 20, paragraphe 2 *bis*, du règlement Europol²¹ constituent des exemples de cette approche. Le CEPD rappelle que l'analyse opérationnelle commune est une nouvelle méthode de travail d'Europol, qui permet aux États membres d'autoriser d'autres États membres à accéder directement aux informations qu'ils fournissent à Europol afin de mener une analyse opérationnelle commune dans le cadre d'enquêtes pénales spécifiques. Le CEPD a déjà analysé cet élément dans le cadre de ses activités de contrôle et a averti Europol des conséquences possibles sur la responsabilité conjointe du traitement, conformément à l'article 86 du RPDUE.
31. Le CEPD recommande dès lors qu'Europol définisse clairement, conjointement avec le ou les États membres concernés, la répartition des responsabilités relatives au traitement des données à caractère personnel, conformément aux dispositions pertinentes du règlement Europol, du RPDUE et de la directive en matière de protection des données dans le domaine répressif²², dans les cas où Europol fournit un appui opérationnel aux États membres en vertu des nouveaux articles 5 *bis* et 5 *ter* du règlement Europol. Cette répartition devrait également être précisée dans les modalités d'application relatives à la création et à la mise en œuvre des task forces opérationnelles ainsi qu'à la préparation et à la mise en œuvre des déploiements d'Europol à des fins d'appui opérationnel, que le conseil d'administration d'Europol devrait adopter en vertu, respectivement, de l'article 5 *bis*, paragraphe 8, et de l'article 5 *ter*, paragraphe 9.

7. Conclusions

32. Eu égard aux considérations qui précèdent, le CEPD formule les recommandations suivantes:

(1) *mettre en place des mécanismes d'atténuation des risques en matière de protection des données découlant du traitement accru des données biométriques, y compris l'adoption de règles contraignantes claires prévoyant des garanties appropriées, tout particulièrement en ce qui*

²¹ Ce concept est également mentionné à l'article 9 de la proposition au titre du nouvel article 5 *bis*, paragraphe 6, du règlement Europol, ainsi que dans la FICHE FINANCIÈRE LÉGISLATIVE «AGENCES», COM(2023) 754 final, p. 6.

²² Directive (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).

concerne le caractère strictement nécessaire et proportionné du traitement des données biométriques par Europol et la qualité des données;

- (2) clarifier et circonscrire davantage le rôle de Frontex dans la lutte contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains;*
- (3) modifier le considérant 8 de la proposition afin d'éviter qu'il ne soit interprété comme encourageant ou recommandant le recours régulier et systématique à des dérogations pour le transfert de données vers des pays tiers;*
- (4) (à l'intention d'Europol) définir clairement, conjointement avec le ou les États membres concernés, la répartition des responsabilités relatives au traitement des données à caractère personnel, conformément aux dispositions pertinentes du règlement Europol, du RPDUE et de la directive en matière de protection des données dans le domaine répressif, dans les cas où Europol fournit un appui opérationnel aux États membres en vertu des nouveaux articles 5 bis et 5 ter proposés du règlement Europol.*

Bruxelles, le 23 janvier 2024

(signé par voie électronique)

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI