

## I

(Résolutions, recommandations et avis)

## AVIS

## CONTRÔLEUR EUROPÉEN DE LA PROTECTION DES DONNÉES

**Avis du contrôleur européen de la protection des données sur l'initiative du Royaume de Belgique, de la République tchèque, de la République d'Estonie, du Royaume d'Espagne, de la République française, de la République italienne, du Grand-Duché de Luxembourg, du Royaume des Pays-Bas, de la République d'Autriche, de la République de Pologne, de la République portugaise, de la République de Slovénie, de la République slovaque et du Royaume de Suède en vue de l'adoption d'une décision du Conseil sur le renforcement d'Eurojust et modifiant la décision 2002/187/JAI**

(2008/C 310/01)

LE CONTRÔLEUR EUROPÉEN DE LA PROTECTION DES DONNÉES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 286,

vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et notamment son article 8,

vu la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données,

vu le règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données, et notamment son article 41,

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:

### I. OBSERVATIONS LIMINAIRES

1. Le 27 février 2008, l'initiative de 14 États membres en vue de l'adoption d'une décision du Conseil sur le renforcement d'Eurojust et modifiant la décision 2002/187/JAI <sup>(1)</sup> a été publiée au Journal officiel.
2. Le CEPD n'a pas été invité à formuler un avis sur cette initiative. Il rend donc d'office le présent avis, comme il l'a fait pour l'initiative en vue de l'adoption d'une décision du Conseil relative à l'approfondissement de la coopération

transfrontière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontière (traité de Prüm), et pour l'initiative en vue de l'adoption d'une décision du Conseil concernant la mise en œuvre de la décision du Conseil précitée <sup>(2)</sup>. Le CEPD estime que le présent avis devrait être mentionné dans le préambule de la décision du Conseil, de manière analogue à ce qui a été fait pour un certain nombre d'instruments juridiques adoptés sur la base d'une proposition de la Commission, dans lesquels son avis a été mentionné.

3. Bien que l'État membre ou le groupe d'États membres qui prend l'initiative d'une mesure législative dans le cadre du titre VI du traité UE ne soit pas légalement tenu de demander l'avis du CEPD, les règles applicables n'excluent cependant pas cette possibilité. Le CEPD déplore que les États membres n'aient pas demandé son avis en l'espèce, étant donné que l'initiative concerne essentiellement le traitement de données à caractère personnel ou les conditions qui régissent ce traitement.
4. Dans le même ordre d'idées, il déplore qu'aucune analyse d'impact n'accompagne l'initiative <sup>(3)</sup>. Ce type d'analyse constitue un élément indispensable pour améliorer la transparence et, de manière plus générale, la qualité du processus

<sup>(2)</sup> Avis du 4 avril 2007 sur l'initiative de 15 États membres en vue de l'adoption de la décision du Conseil relative à l'approfondissement de la coopération transfrontière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontière (JO C 169 du 21.7.2007, p. 2) et avis du 19 décembre 2007 sur l'initiative de la République fédérale d'Allemagne, en vue de l'adoption d'une décision du Conseil concernant la mise en œuvre de la décision 2007/.../JAI relative à l'approfondissement de la coopération transfrontière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontière (JO C 89 du 10.4.2008, p. 1).

<sup>(3)</sup> Un exposé des motifs (non publié au Journal officiel, mais disponible sur le registre public des documents du Conseil) explique l'initiative. Il ne résout toutefois pas la question du manque de transparence (etc.) soulevée dans le présent avis.

<sup>(1)</sup> JO C 54 du 27.2.2008, p. 4.

législatif. Pour les citoyens de l'Union européenne, il n'est pas facile de comprendre pourquoi cet élément fait normalement partie du processus législatif lorsque la Commission émet des propositions et pourquoi il n'en va pas de même lorsque l'initiative émane des États membres.

5. En l'occurrence, les documents d'accompagnement auraient pu fournir une justification attestant de l'urgence qu'il y a à modifier la décision 2002/187/JAI. À cet égard, il convient de souligner que l'initiative a été prise en vue d'adopter un instrument juridique juste avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Ce traité entraînera une modification du statut d'Eurojust, notamment du fait de la suppression de la structure en piliers du traité UE.
6. Enfin, le CEPD rappelle que les 14 États membres ont présenté une deuxième initiative, étroitement liée à la première, en vue de l'adoption d'une décision du Conseil concernant le Réseau judiciaire européen <sup>(4)</sup>. Le CEPD n'émettra pas d'avis sur cette autre initiative, étant donné que celle-ci est moins importante du point de vue de la protection des données à caractère personnel. Les informations diffusées au sein du Réseau judiciaire européen — comme le propose l'article 8 de l'initiative — ne concernent en principe pas essentiellement des données à caractère personnel.

## II. GÉNÉRALITÉS

### L'initiative dans son contexte

7. Conformément à ses considérants, l'initiative vise à renforcer encore l'efficacité opérationnelle d'Eurojust. Cet objectif s'inscrit dans un contexte où la poursuite du développement d'Eurojust est considérée comme une évolution logique. Dans le programme de La Haye de novembre 2004 <sup>(5)</sup>, le Conseil européen avait déjà invité la Commission à étudier la suite du développement d'Eurojust. En octobre 2007, la Commission a présenté une communication au Conseil et au Parlement européen sur le rôle d'Eurojust et du Réseau judiciaire européen dans le cadre de la lutte contre le crime organisé et le terrorisme dans l'Union européenne <sup>(6)</sup>. Cette communication a conclu qu'il était nécessaire de modifier la décision relative à Eurojust pour permettre à cette organisation de développer son potentiel de coopération et de s'affirmer ultérieurement comme un acteur essentiel de la lutte contre le crime organisé et le terrorisme en Europe.
8. Le CEPD rappelle également que l'article 85 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité de Lisbonne) élargira la base juridique applicable à Eurojust, par rapport à la base juridique actuelle, définie à l'article 31, paragraphe 2, du traité UE. L'article 85 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne mentionne notamment le déclenchement d'enquêtes pénales. L'article 86 dudit traité dispose que le Conseil peut instituer un Parquet européen à partir d'Eurojust.
9. La communication indique que le bilan opérationnel d'Eurojust est positif. On enregistre une augmentation considérable du nombre d'affaires traitées par Eurojust. La communication relève cependant que ce développement doit s'accompagner d'une clarification et d'un renforcement des pouvoirs des membres nationaux d'Eurojust et du collège. Elle démontre les faiblesses du cadre actuel, qui n'octroie pas suffisamment de pouvoirs aux membres nationaux et au collège.
10. Le CEPD convient qu'il faut améliorer le cadre juridique d'Eurojust, afin de le rendre plus efficace. Il s'agit d'une organisation qui est en pleine évolution. Le rôle qu'elle joue dans le cadre des enquêtes et des poursuites pénales est de plus en plus important et devrait encore s'accroître afin de permettre à Eurojust de s'affirmer comme un acteur essentiel dans ce domaine.

### Situation d'Eurojust en matière d'information

11. La communication souligne que l'accès à l'information est fondamental. Dans cette perspective, il est logique qu'une grande partie des modifications proposées dans l'initiative aient trait à la situation d'Eurojust en matière d'information <sup>(7)</sup>. Le présent avis du CEPD se centrera en particulier sur cette question, étant donné qu'elle a trait à la collecte, au stockage et à l'échange de données à caractère personnel. À cet égard, il importe également de noter que la deuxième partie de la communication est essentiellement consacrée aux relations qui existent entre Eurojust et les autres acteurs de la coopération judiciaire en matière pénale. L'amélioration de ces relations revêt également une importance capitale dans l'initiative et constituera un élément essentiel du présent avis.
12. Le CEPD constate que l'initiative comporte des dispositions qui présentent un intérêt particulier en matière de collecte, de stockage et d'échange de données à caractère personnel:
  - l'article 9, paragraphe 4, dispose que le membre national d'Eurojust jouit d'un accès non restreint à certains registres,
  - l'article 9 bis définit de manière détaillée les pouvoirs du membre national, y compris sa situation en matière d'information,
  - conformément à l'article 12, paragraphe 5, le système national de coordination Eurojust est relié au système de gestion des dossiers d'Eurojust,
  - le nouvel article 13 bis traite des informations communiquées par Eurojust aux autorités nationales,
  - les listes exhaustives relatives au traitement des données visées à l'article 15 seront remplacées par des listes ouvertes. De nouveaux types d'informations sont ajoutés à l'article 15, paragraphe 1, point 1), et le concept de système de gestion des dossiers est introduit,

<sup>(4)</sup> JO C 54 du 27.2.2008, p. 14.

<sup>(5)</sup> JO C 53 du 3.3.2005, p. 1.

<sup>(6)</sup> Communication du 23 octobre 2007, document COM (2007) 644 final, ci-après dénommée «la communication».

<sup>(7)</sup> Les termes «situation en matière d'information» font référence aux possibilités dont Eurojust et ses membres disposent en matière de collecte d'informations.

- conformément à l'article 26, paragraphe 1 bis, le collège d'Eurojust peut ouvrir un fichier de travail établi par Europol à des fins d'analyse et peut participer à son fonctionnement. L'article 26, paragraphe 2, facilite encore les relations avec le Réseau judiciaire européen, l'agence Frontex et d'autres acteurs,
  - l'article 27 bis traite des demandes de coopération judiciaire émanant d'États tiers.
13. Du fait qu'elles élargissent les possibilités existant en matière de collecte, de stockage et d'échange de données à caractère personnel, ces dispositions génèrent des risques supplémentaires pour la protection des données à caractère personnel. Il n'est bien sûr pas toujours possible d'éviter ces risques, étant donné qu'il faut faire en sorte que les règles applicables permettent à Eurojust d'accomplir ses activités opérationnelles avec efficacité. Néanmoins, lorsqu'il conçoit de nouvelles dispositions qui étendent les possibilités prévues en matière de traitement des données, le législateur européen devrait chercher à assurer un juste équilibre entre les différents intérêts publics qui sont en jeu, en tenant compte du principe de proportionnalité.
14. Cela exige en tout état de cause que ces règles soient établies sur la base d'une analyse des points faibles des règles existantes et de l'efficacité attendue des nouvelles dispositions. C'est aussi pour cette raison qu'il est regrettable que l'initiative ne soit pas accompagnée de documents comportant une telle analyse, même si la communication fournit beaucoup d'informations utiles. Par exemple, aucun élément n'est avancé pour démontrer la nécessité de remplacer les listes exhaustives mentionnées à l'article 15 par des listes ouvertes.

### Le cadre du droit pénal national

15. La nécessité de fournir des éléments de preuve est d'autant plus important qu'Eurojust doit fonctionner dans un cadre complexe. Au stade actuel de l'intégration européenne, les enquêtes et poursuites pénales relèvent des droits nationaux. Les législations internes en vigueur dans les États membres dans ce domaine reposent sur de longues traditions juridiques et sont très disparates. La mission d'Eurojust consiste à faciliter la coordination optimale des actions d'enquête et de poursuites des États membres couvrant le territoire de plusieurs d'entre eux, dans le respect intégral des droits et libertés fondamentaux <sup>(8)</sup>.
16. De plus, la décision 2002/187/JAI laisse une large marge d'appréciation aux gouvernements nationaux quant à la manière dont ils s'acquittent des missions qui leur incombent dans le cadre d'Eurojust, par exemple en ce qui concerne le statut qu'ils donnent aux membres nationaux.
17. Cette réalité a des conséquences diverses. En premier lieu, il semble légitime de limiter la marge de manœuvre des États membres pour qu'Eurojust puisse fonctionner efficacement. L'article 2, paragraphe 2, proposé accroît le niveau
- minimum des ressources que les États membres devraient allouer aux membres nationaux. En outre, le nouvel article 9 bis vise à renforcer le statut des membres nationaux. Les États membres sont tenus de leur conférer certains pouvoirs.
18. En second lieu, il faut tenir compte du fait qu'Eurojust échange des informations dans le cadre de systèmes juridiques très disparates, ayant des exigences légales (et constitutionnelles) différentes en ce qui concerne l'utilisation et l'accès aux informations. Ces exigences ne devraient pas être utilisées pour limiter les pouvoirs d'Eurojust en matière de collecte, de stockage et d'échange d'informations, ou restreindre ces échanges, mais il conviendrait, au contraire, dans un environnement aussi complexe, de bien évaluer toutes les conséquences potentielles et de les étudier préalablement.

### Le traité de Lisbonne et l'urgence des changements: faut-il faire des changements maintenant?

19. Le traité de Lisbonne a trois conséquences importantes en ce qui concerne cette initiative:
- a) l'article 85 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne élargit les fonctions d'Eurojust, alors que l'article 86 prévoit même un changement de fonction plus fondamental, à savoir l'institution d'un Parquet européen (voir également point 8 du présent avis);
  - b) le cadre législatif d'Eurojust doit être adopté par le Parlement européen et le Conseil, selon la procédure législative habituelle, le Conseil statuant à la majorité qualifiée. La procédure en manquement visée à l'article 228 du traité CE (dans le traité de Lisbonne: à l'article 260 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) s'appliquera à la mise en œuvre dans les États membres;
  - c) suite à la suppression de la structure en piliers, Eurojust deviendra un organe de l'Union européenne auquel s'appliqueront toutes les dispositions d'application générale contenues dans le titre II du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, telles que, par exemple, les dispositions relatives à la transparence et à la protection des données.
20. La question se pose de savoir s'il ne serait pas préférable d'attendre l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne pour adopter la modification du cadre législatif d'Eurojust, telle qu'elle est présentée dans l'initiative.
21. Le CEPD estime que certains arguments plaident de manière convaincante pour la solution consistant à attendre l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Ces arguments sont les suivants:
- a) cela permettrait d'inclure intégralement dans le texte les missions mentionnées à l'article 85 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne <sup>(9)</sup>;

<sup>(8)</sup> Voir le deuxième considérant de la décision 2002/187/JAI du Conseil du 28 février 2002 instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité.

<sup>(9)</sup> L'article 86 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne est moins important à cet égard, étant donné qu'il ne sera pas nécessairement mis en œuvre immédiatement après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

- b) il en résulterait une reconnaissance du rôle joué par le Parlement européen en tant que co-législateur et en tant que partie associée à l'évaluation des activités d'Eurojust <sup>(10)</sup>;
- c) cela permettrait à la Commission et à la Cour de justice d'exercer un contrôle sur la mise en œuvre dans les États membres et de faire en sorte que les nouvelles dispositions ne puissent pas bénéficier des dérogations prévues au titre VII du protocole n° 36 du traité de Lisbonne, qui dispose que les compétences limitées de la Cour de justice en ce qui concerne les actes législatifs qui ont été adoptés avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne restent inchangées aussi longtemps que ces actes n'auront pas été modifiés ou qu'un délai de 5 ans ne sera pas écoulé;
- d) cela permettrait de prendre en compte les conséquences de la suppression de la structure en piliers, qui pourrait, en matière de protection des données, avoir pour effet de rendre le règlement n° 45/2011 <sup>(11)</sup> applicable à Eurojust.

### III. DISPOSITIONS RELATIVES AU TRAITEMENT DES DONNÉES À CARACTÈRE PERSONNEL

#### Cadre général

22. L'article 14 de la décision 2002/187/JAI dispose qu'Eurojust peut, dans le cadre de ses compétences et afin de mener à bien ses tâches, traiter les données à caractère personnel. Cet article fait en outre référence à la convention n° 108 <sup>(12)</sup> du Conseil de l'Europe, énonce certains principes généraux en matière de protection des données et dispose qu'Eurojust doit établir un index des données relatives aux enquêtes et peut créer des fichiers de travail temporaires comportant également des données à caractère personnel.
23. Dans l'initiative, il n'est pas proposé de remplacer la référence à la convention n° 108 par une référence à la décision-cadre du Conseil relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale <sup>(13)</sup>, et il n'est fait aucunement référence à cette décision-cadre du Conseil <sup>(14)</sup>. Pour des raisons de cohérence, le CEPD recommande de renvoyer à l'article 14 de la décision 2002/187/JAI. Cette référence est d'autant plus importante qu'Eurojust échange

des données à caractère personnel avec des autorités nationales qui seront liées par la décision-cadre du Conseil relative à la protection des données à caractère personnel, dès son entrée en vigueur dans les États membres.

#### Le système de gestion des dossiers

24. L'initiative propose de remplacer la référence faite à l'«index [des données]» par une référence à un «système de gestion des dossiers contenant [des données]». Le CEPD est favorable à ce changement, qui reflète mieux les pratiques en vigueur au sein d'Eurojust. Cette modification permet de préciser que les dispositions ou les restrictions relatives au traitement des données à caractère personnel s'appliquent au «système de gestion des dossiers» proprement dit et pas uniquement à l'index.
25. Dans l'initiative, il est proposé de remplacer les listes limitées de données à caractère personnel qui peuvent faire l'objet d'un traitement conformément à l'article 15, paragraphes 1 et 2, par des listes similaires, mais dotées d'un caractère ouvert. Le terme «seulement» sera supprimé et à l'article 15, paragraphe 1, les termes «telles que» sont ajoutés. Mis à part une légère incohérence qu'il convient de rectifier dans l'initiative (pourquoi n'ajouter «telles que» qu'à l'article 15, paragraphe 1?), le CEPD estime qu'il ne convient pas d'adopter la modification proposée dans le droit de l'Union. Cette modification modifie la nature de la liste et a un effet négatif sur la protection de données et sur la sécurité juridique, sans que cela ne repose sur une raison valable <sup>(15)</sup>.
26. Le CEPD ne comprend pas la nécessité de cette modification, en particulier parce que les listes de données sont déjà relativement complètes. S'il manquait une catégorie spécifique de données, il serait préférable de l'inclure dans la décision proprement dite. L'initiative actuelle fournit une excellente occasion de le faire, comme l'atteste l'ajout proposé d'une catégorie 1) à l'article 15, paragraphe 1.

#### Ajout d'une catégorie de données

27. Cet ajout concerne les numéros de téléphone, les données relatives à l'immatriculation des véhicules, les données relatives aux échanges téléphoniques et de courriers électroniques, les registres d'ADN et les photographies concernant des personnes qui font l'objet d'une enquête ou d'une poursuite pénale pour certains types de criminalité. S'il comprend la nécessité de traiter ces données, le CEPD estime cependant qu'il convient de clarifier certains points spécifiques, à savoir:

- a) la notion de registres d'ADN n'est pas claire. Il est essentiel de définir précisément le concept de registres d'ADN et d'établir une distinction entre les profils ADN, d'une part, et les données ADN, qui peuvent fournir des informations sur les caractéristiques génétiques et/ou l'état de

<sup>(10)</sup> Voir la dernière phrase de l'article 85, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

<sup>(11)</sup> Règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données (JO L 8 du 12.1.2001, p. 1).

<sup>(12)</sup> Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, signée le 28 janvier 1981.

<sup>(13)</sup> La dernière version publique de la proposition de décision-cadre du Conseil date du 11 décembre 2007 et est disponible sur le registre public des documents du Conseil.

<sup>(14)</sup> Malheureusement, la proposition de décision du Conseil portant création de l'office européen de police (EUROPOL) (voir point 31 du présent avis) n'y fait pas non plus référence.

<sup>(15)</sup> Le CEPD n'ignore pas que ce point fait également débat au sein du groupe de travail du Conseil et que les travaux pourraient peut-être conclure à la nécessité de maintenir le caractère fermé de la liste. Des conclusions en ce sens seraient bien entendu accueillies avec satisfaction.

santé d'une personne, d'autre part. Le CEPD considère que le traitement effectué par Eurojust pourrait être limité aux profils ADN <sup>(16)</sup>;

- b) s'agissant des données relatives aux échanges téléphoniques et de courriers électroniques, il est difficile de déterminer exactement quelles sont les données qui sont incluses dans ce concept et quelles sont celles qui ne le sont pas. En particulier en ce qui concerne le courrier électronique, la différence entre les données relatives au trafic et celles relatives au contenu n'est pas évidente. L'existence de ce problème a été reconnue dans le cadre de la directive 2006/24/CE sur la conservation de données <sup>(17)</sup>, ainsi que lors de l'examen relatif à la mise en œuvre de cette directive. L'article 5, paragraphe 2, de cette directive est libellé comme suit: «Aucune donnée révélant le contenu de la communication ne peut être conservée au titre de la présente directive.». Le CEPD recommande qu'une clarification similaire soit ajoutée à l'article 15 de la décision du Conseil;
- c) les photographies peuvent révéler des informations sensibles concernant non seulement le suspect, mais aussi d'autres personnes, telles que les témoins ou les victimes, visées à l'article 15, paragraphe 2. Le CEPD estime qu'il faudrait veiller à ce que le traitement des photographies soit entouré des mêmes garanties procédurales que celles qui sont prévues à l'article 15, paragraphe 4. Il conviendrait de modifier l'article 15 en ce sens.

#### IV. RELATIONS AVEC LES PARTENAIRES EXTÉRIEURS

28. Le septième considérant de l'initiative prévoit de renforcer la capacité d'Eurojust à travailler avec des partenaires extérieurs tels qu'Europol, l'OLAF et l'agence Frontex, ainsi qu'avec les autorités de pays tiers.
29. En outre, l'article 26 contient de nouvelles dispositions relatives aux relations et à la coopération étroite avec d'autres partenaires tels que le Réseau judiciaire européen, le Centre de situation conjoint (SitCen), Interpol et l'Organisation mondiale des Douanes. Il ressort du texte de l'initiative que cette coopération peut, dans tous les cas, inclure l'échange de données à caractère personnel. Cela conduit aux observations suivantes:
- a) en ce qui concerne le Réseau judiciaire européen, il est très positif que cette initiative, comme l'initiative relative à la décision du Conseil concernant le Réseau judiciaire européen, contienne des règles précises en matière de coopération;

<sup>(16)</sup> Dans le même ordre d'idées, voir les avis précédents du CEPD, par exemple l'avis sur l'initiative de 15 États membres en vue de l'adoption de la décision du Conseil relative à l'approfondissement de la coopération transfrontière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontière (Prüm), points 47 et 48.

<sup>(17)</sup> Directive 2006/24/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 sur la conservation de données générées ou traitées dans le cadre de la fourniture de services de communications électroniques accessibles au public ou de réseaux publics de communications, et modifiant la directive 2002/58/CE (JO L 105 du 13.4.2006, p. 54).

- b) le SitCen n'est pas une organisation indépendante, mais une entité dépourvue de la personnalité juridique, qui fait partie du Conseil. Il conviendrait d'examiner de manière plus approfondie comment il serait possible de mettre en place des relations appropriées avec le SitCen, tout en prévoyant les garanties nécessaires en matière de protection des données;
- c) en ce qui concerne Interpol, le CEPD croit comprendre que l'échange d'informations avec Eurojust sera nécessaire dans certains cas. Le texte de l'initiative est jugé acceptable, mais il eût été préférable qu'un accord entre les deux organes, dans la mesure où celui-ci concerne le traitement de données à caractère personnel, soit soumis à l'approbation de l'autorité de contrôle commune;
- d) enfin, le CEPD est opposé à l'échange de données à caractère personnel entre Eurojust et l'Organisation mondiale des Douanes, étant donné qu'il ne semble pas y avoir de réel besoin en ce qui concerne ce type d'échanges. Il propose de supprimer l'article 26, paragraphe 10, de l'initiative ou, au moins, de prévoir dans le texte que l'accord ne concernera pas l'échange de données à caractère personnel.

#### Coopération avec Europol

30. En ce qui concerne la coopération avec Europol, l'initiative contient plusieurs éléments nouveaux, qui ont essentiellement trait au statut d'Eurojust à l'égard des fichiers de travail établis par Europol à des fins d'analyse <sup>(18)</sup>. L'article 9 bis, paragraphe 1, point c), tel qu'il est proposé, confère aux membres nationaux d'Eurojust le pouvoir de s'acquitter de tâches en liaison avec des fichiers de travail établis par Europol à des fins d'analyse. L'article 26, paragraphe 1 bis, proposé est particulièrement importante, étant donné qu'il dispose que les États membres prennent les mesures nécessaires pour que le collège puisse être effectivement en mesure d'ouvrir un fichier de travail établi par Europol à des fins d'analyse et qu'il puisse participer à son fonctionnement. Cette proposition relève d'une approche fondamentalement nouvelle, en ce qu'elle met un terme à une situation dans laquelle les cadres juridiques d'Europol et d'Eurojust prévoient une séparation totale entre les deux organes. Ceux-ci coopèrent, par exemple, sur la base d'un accord mutuel, mais ne disposent d'aucun accès direct à leurs systèmes respectifs.
31. La proposition de décision du Conseil portant création de l'office européen de police (EUROPOL) ne comporte pas de disposition similaire à celle de l'article 26, paragraphe 1 bis, qui autorise l'accès et la participation d'Eurojust aux fichiers de travail établis par Europol. <sup>(19)</sup> L'article 14 de cette proposition prévoit, au contraire, des limitations strictes en

<sup>(18)</sup> Les fichiers de travail à des fins d'analyse sont décrits aux articles 14 et 16 de la proposition mentionnée au point 31 du présent avis. L'article 26 tel que proposé dans l'initiative utilise les termes «fichier de travail établi à des fins d'analyse».

<sup>(19)</sup> Le CEPD a publié un avis sur cette proposition le 16 février 2007 (JO C 255 du 27.10.2007, p. 13). La dernière version de la proposition, datée du 10 avril 2008, est disponible sur le registre public des documents du Conseil.

ce qui concerne la participation et l'accès à ces fichiers de travail. L'article 14, paragraphe 2, dispose que seuls les analystes sont habilités à introduire des données dans le fichier concerné et à les modifier et que tous les participants au groupe d'analyse peuvent rechercher des données dans le fichier.

32. Cela entraîne deux obligations juridiques antagonistes. D'une part, Europol ne peut accorder le droit de participer à ces fichiers de travail et de les analyser qu'aux analystes ou aux participants d'un groupe d'analyse. D'autre part, les États membres sont tenus, en vertu du droit de l'Union, d'autoriser Eurojust à ouvrir les fichiers et à y participer. Il n'est pas évident de déterminer laquelle de ces deux obligations prévaudrait. Pour des raisons de sécurité juridique, il est nécessaire que le Conseil modifie l'un de ces deux instruments juridiques avant de procéder à une adoption définitive. Il convient de veiller à ce que ces deux instruments soient compatibles.
33. À cet égard, il convient également de répondre à une question essentielle. Est-il nécessaire que le collège d'Eurojust participe activement aux activités d'Europol ou suffirait-il qu'Eurojust demande à Europol de pouvoir consulter un fichier de travail à des fins d'analyse et/ou obtienne des informations de la part d'Europol sur demande, comme cela se passe actuellement, conformément à l'accord conclu entre les deux organes?
34. Le CEPD estime qu'au vu des circonstances actuelles et compte tenu de l'absence de motivation claire et publique, il conviendrait d'examiner s'il ne suffirait pas de s'en tenir aux arrangements actuels, pour autant que:
- a) cela ne porte pas préjudice à la situation des membres nationaux d'Eurojust et du collège en matière d'information;
  - b) les liens structurels entre les deux organes soient suffisamment solides pour garantir la coopération et éviter les doubles emplois. <sup>(20)</sup>

Cette solution aurait également pour effet de servir la cause de la protection des données. Les responsabilités d'Europol et d'Eurojust en matière de traitement des données à caractère personnel demeureront bien distinctes (qui sera le sous-traitant?, qui sera le responsable du traitement?), ce qui est par ailleurs utile compte tenu de l'existence de différents systèmes de contrôle en matière de protection des données, dotés d'organes de contrôle communs différents, celui d'Eurojust étant composé de juges <sup>(21)</sup>.

### Coopération avec les autorités de pays tiers

35. Cela implique également une coopération avec les autorités de pays tiers. Les arrangements qui existent déjà en application de l'article 27 de la décision 2002/187/JAI du Conseil

<sup>(20)</sup> À ce sujet, voir également le document de réflexion présenté, en novembre 2007, par le coordinateur de la lutte contre le terrorisme (doc. 15448/07 du Conseil).

<sup>(21)</sup> Article 23 de la décision du Conseil 2002/187/JAI.

seront complétés par un article sur les magistrats de liaison détachés auprès d'États tiers (article 26 bis) et par un article relatif aux demandes de coopération judiciaire émanant d'États tiers (article 27 bis).

36. Le CEPD approuve ces nouvelles dispositions, mais demande qu'une attention particulière soit accordée au niveau de protection des données assuré dans les pays tiers, qui fait l'objet de l'article 27, paragraphe 4, de la décision 2002/187/JAI du Conseil. Le CEPD recommande que l'on mette à profit la modification actuelle de la décision du Conseil, qui accroît encore l'étendue des échanges avec les pays tiers, pour y intégrer une procédure d'évaluation de leur bien-fondé. Cette évaluation devrait être réalisée par le collège d'Eurojust, avec l'approbation de l'organe de contrôle commun.

### V. CONTRÔLE

37. La décision 2002/187/JAI du Conseil comporte des dispositions étendues visant à assurer le respect des règles applicables à Eurojust en matière de protection des données. L'article 17 traite du délégué à la protection des données au sein d'Eurojust, tandis que l'article 23 institue un organe de contrôle commun qui contrôle, de manière collégiale, les activités d'Eurojust.
38. L'initiative ne propose aucune modification fondamentale à ces dispositions, qui semblent fonctionner correctement. Seul un petit ajout est proposé à l'article 23, paragraphe 10, afin de préciser que le secrétariat de l'organe de contrôle doit pouvoir s'appuyer sur les compétences du secrétariat créé par la décision 2000/641/JAI du Conseil <sup>(22)</sup>.
39. Le CEPD accueille favorablement cet ajout, qui pourrait renforcer la cohérence du contrôle de la protection des données dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (actuel troisième pilier). L'expérience acquise avec d'autres organes de l'UE et l'utilisation de systèmes d'information à grande échelle contribuera inmanquablement à améliorer la qualité de la protection.

### Données relatives au personnel

40. Sur le plan de la cohérence, la question ci-après mérite également d'être examinée. L'article 38 de la proposition de décision du Conseil portant création de l'office européen de police (EUROPOL) <sup>(23)</sup> traite du personnel d'Europol. L'article 38, paragraphe 1, soumet le directeur d'Europol, les directeurs adjoints et le personnel au statut des fonctionnaires des Communautés européennes (et à des règles similaires). Parallèlement à cela, l'article 38, paragraphe 5 bis, prévoit qu'Europol applique les dispositions du règlement (CE) n° 45/2001 au traitement des données à caractère personnel relatives à son personnel. Cela inclut le contrôle de l'application de ce règlement par le CEPD.

<sup>(22)</sup> Décision du Conseil du 17 octobre 2000 portant création d'un secrétariat pour les autorités de contrôle communes chargées de la protection des données, instituées par la convention portant création d'un office européen de police (convention Europol), la convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes et la convention d'application de l'accord de Schengen relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes (convention de Schengen) (JO L 271 du 24.10.2000, p. 1).

<sup>(23)</sup> Dernière version du texte, voir note de bas de page n° 19.

41. Le CEPD recommande que le Conseil adopte la même approche en ce qui concerne Eurojust et qu'il ajoute une disposition similaire concernant le traitement des données à caractère personnel de son personnel. L'incertitude qui règne quant au fait de savoir si l'organe de contrôle commun est compétent pour contrôler le traitement des données à caractère personnel relatives au personnel d'Eurojust constitue une raison supplémentaire de privilégier cette approche. En effet, l'article 23, paragraphe 1, de la décision 2002/187/JAI du Conseil fait spécifiquement référence au contrôle des activités d'Eurojust visées aux articles 14 à 22 de la décision, ce qui n'inclut pas nécessairement les données relatives à la gestion administrative d'Eurojust, telles que, par exemple, les données relatives au personnel.

42. Cette solution est d'autant plus utile que l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, qui entraînera la suppression de la structure en piliers, pourrait éventuellement faire relever Eurojust du champ d'application du règlement (CE) n° 45/2001 et qu'elle aura, en tout état de cause, pour effet de soumettre Eurojust à l'article 16, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui oblige le législateur de l'Union à fixer les règles relatives au traitement des données à caractère personnel par les différents organes de l'UE.

#### Consultation de l'organe de contrôle commun

43. Enfin, l'initiative reconnaît le rôle consultatif joué par l'organe de contrôle commun. Certaines décisions ne peuvent être prises qu'après consultation de l'organe de contrôle commun. Il faut se féliciter de la reconnaissance ainsi accordée à cet organe. Son rôle pourrait même être renforcé à certains égards si le collègue d'Eurojust était non seulement tenu de le consulter, mais aussi de respecter ses recommandations (voir plus haut, points 29 et 36).

### VI. CONCLUSIONS

#### Procédure

44. Le CEPD déplore que les États membres n'aient pas sollicité son avis, étant donné que l'initiative concerne essentiellement le traitement de données à caractère personnel par Eurojust ou les conditions qui autorisent ce traitement.

#### Absence d'analyse d'impact

45. L'initiative aurait dû être accompagnée non seulement d'un exposé des motifs, mais aussi d'une analyse d'impact, ces deux documents étant nécessaires pour améliorer la transparence, et d'une manière plus générale, la qualité du processus législatif. Ces documents auraient pu justifier l'urgence qu'il y a à modifier la décision 2002/187/JAI.

#### Nécessité d'améliorer le cadre juridique d'Eurojust

46. Le CEPD convient qu'il est nécessaire d'améliorer le cadre juridique d'Eurojust, afin de le rendre plus efficace. Il s'agit

d'une organisation en pleine évolution. Il fait les constatations suivantes:

- a) en élargissant les possibilités de traitement de données à caractère personnel, les modifications proposées entraînent des risques supplémentaires pour la protection de ces données;
- b) Eurojust échange des informations dans le cadre de systèmes juridiques très disparates, ayant des exigences légales (et constitutionnelles) différentes en ce qui concerne l'utilisation et l'accès à ces informations.

C'est pour ces raisons également que de nouvelles règles doivent être établies sur la base d'une analyse des points faibles des règles existantes et de l'efficacité attendue des nouvelles dispositions.

#### Traité de Lisbonne

47. L'avis donne quatre arguments pour attendre l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Ces arguments sont les suivants:

- a) cela permettrait d'inclure intégralement dans le texte les missions mentionnées à l'article 85 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;
- b) il en résulterait une reconnaissance du rôle joué par le Parlement européen en tant que co-législateur et en tant que partie associée à l'évaluation des activités d'Eurojust;
- c) cela permettrait à la Commission et à la Cour de justice d'exercer un contrôle sur la mise en œuvre dans les États membres et de faire en sorte que les nouvelles dispositions ne puissent bénéficier des dérogations prévues au titre VII du protocole n° 36 du traité de Lisbonne;
- d) cela permettrait de prendre en compte les conséquences de la suppression de la structure en piliers, qui pourrait, en matière de protection des données, avoir pour effet de rendre le règlement n° 45/2001 applicable à Eurojust.

#### Dispositions relatives au traitement des données à caractère personnel

48. Il conviendrait de faire référence à la décision-cadre du Conseil relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Les listes des données à caractère personnel pouvant faire l'objet d'un traitement en vertu de l'article 15, paragraphes 1 et 2, devraient rester des listes fermées. Des précisions doivent être apportées en ce qui concerne les nouveaux éléments d'information qui sont ajoutés à l'article 15, paragraphe 1, point 1).

#### Relations avec les partenaires extérieurs

49. Le CEPD est opposé à l'échange de données à caractère personnel entre Eurojust et l'Organisation mondiale des douanes.

50. En ce qui concerne les relations avec Europol, il conviendrait d'envisager de maintenir les arrangements existants, pour autant que:
- a) cela ne porte pas préjudice à la situation des membres nationaux d'Eurojust et du collègue en matière d'information;
  - b) les liens structurels existant entre les deux organes soient suffisamment solides pour garantir la coopération et éviter les doubles emplois.
51. En ce qui concerne la coopération avec les autorités de pays tiers, il est recommandé de mettre à profit la modification actuelle de la décision du Conseil, qui accroît encore l'étendue des échanges avec les pays tiers, pour intégrer dans la décision du Conseil une procédure d'évaluation de leur bien-fondé.

### Contrôle

52. Le CEPD accueille favorablement l'ajout proposé à l'article 23, paragraphe 10, qui prévoit que le secrétariat de l'organe

de contrôle doit pouvoir s'appuyer sur les compétences du secrétariat créé par la décision 2000/641/JAI du Conseil.

53. Le CEPD recommande d'ajouter une disposition similaire à celle figurant à l'article 38, paragraphe 5 bis, de la proposition de décision du Conseil portant création de l'office européen de police (EUROPOL), afin d'établir que les dispositions du règlement (CE) n° 45/2001 s'appliquent au traitement des données à caractère personnel relatives au personnel d'Eurojust.
54. Les dispositions relatives au rôle consultatif de l'organe de contrôle commun sont favorablement accueillies et pourraient même être renforcées à certains égards.

Fait à Bruxelles, le 25 avril 2008.

Peter HUSTINX

*Contrôleur européen de la protection des données*