

Commentaires du CEPD concernant la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – «La stratégie de l'UE en vue de l'éradication de la traite des êtres humains pour la période 2012-2016»

I. Contexte

Le 19 juin 2012, la Commission a présenté une communication proposant une stratégie de l'UE en vue de l'éradication de la traite des êtres humains pour la période 2012-2016 (ci-après la «stratégie»)¹.

Cette stratégie vise à établir un cadre cohérent pour les initiatives existantes et envisagées de lutte contre la traite des êtres humains (TEH), à fixer des priorités dans ce domaine et à identifier et combler les lacunes. Un des piliers centraux de la stratégie est la directive 2011/36/UE récemment adoptée concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes, qui devrait être transposée par les États membres d'ici le 6 avril 2013. Cette directive, de même que la stratégie, adopte une approche globale et intégrée, axée sur les droits de l'homme et sur les victimes.

La stratégie réunit un grand nombre de mesures législatives et politiques articulées autour de cinq priorités:

- détecter les victimes de la traite, les protéger et leur porter assistance;
- renforcer la prévention de la traite des êtres humains;
- poursuivre plus activement les auteurs d'infractions;
- améliorer la coordination et la coopération entre les principaux acteurs et la cohérence des politiques;
- mieux cerner les nouvelles préoccupations relatives aux diverses formes de traite des êtres humains et y répondre efficacement.

La stratégie est fondée sur une approche multidisciplinaire centrée sur divers domaines d'action dans lesquels des mesures sont prises pour contrer ce phénomène complexe. La communication fait notamment référence au plan d'action mettant en œuvre le programme de Stockholm,² la stratégie de sécurité intérieure de l'UE en action³, l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité⁴, et le document d'orientation générale sur le renforcement de la dimension extérieure de l'UE dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains.⁵

¹ COM(2012) 286 final.

² JO C 115 du 4.5.2010.

³ COM(2010) 673 final.

⁴ COM(2011) 743 final.

⁵ COM(2010) 673 final, *op.cit.*, p. 3 et 4.

Ces commentaires sont élaborés sur la base d'avis et de commentaires formels antérieurs du CEPD dans divers domaines liés à la communication et pertinents pour lutter contre la TEH et protéger les victimes de la traite. Les avis récents les plus pertinents sont les suivants:

- Avis sur la communication de la Commission sur l'échange d'informations dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice (dans le cadre de la stratégie de l'UE sur la gestion de l'information)⁶,
- Avis sur la communication de la Commission sur la stratégie de sécurité intérieure de l'UE⁷,
- Avis sur la proposition de règlement sur les statistiques européennes de la sécurité face à la criminalité⁸,
- Avis sur le paquet législatif relatif aux victimes de la criminalité, en ce compris une proposition de directive établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et une proposition de règlement relatif à la reconnaissance mutuelle des mesures de protection en matière civile (Paquet sur les victimes de la criminalité)⁹.

II. Commentaires généraux

Le CEPD salue la stratégie et se réjouit de l'importance qui y est accordée à la protection des droits fondamentaux, en particulier en ce qui concerne la protection des victimes de la traite. Il va sans dire que la TEH constitue une violation grave des libertés individuelles et de la dignité explicitement interdite à l'article 5, paragraphe 3, de la charte des droits fondamentaux et qu'elle doit dès lors être traitée dans le cadre d'une approche globale, intégrée et structurée, fortement axée sur l'intégration des droits fondamentaux.

Ceci dit, le CEPD fait remarquer que la lutte contre la TEH est un domaine qui requiert un traitement massif de données, impliquant, dans de nombreux cas, des données à caractère personnel, et crée dès lors des risques d'atteinte à la vie privée. Par conséquent, une mesure efficace de lutte contre la TEH ne peut être mise en place sans le soutien d'un solide système de protection des données la complétant.

C'est la raison pour laquelle le CEPD est convaincu que la stratégie, **dans sa phase de mise en œuvre**, tirerait largement profit de l'inclusion de la dimension de la

⁶ Avis du Contrôleur européen de la protection des données du 30 septembre 2010 sur la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil — «Présentation générale de la gestion de l'information dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice», JO 2010/C 355/03.

⁷ Avis du Contrôleur européen de la protection des données du 17 décembre 2010 sur la communication de la Commission sur la stratégie de sécurité interne de l'UE, JO 2011/C 101/02.

⁸ Avis du Contrôleur européen de la protection des données du 19 septembre 2011 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux statistiques européennes de la sécurité face à la criminalité, JO 2011/C 343/01.

⁹ Avis du Contrôleur européen de la protection des données du 17 octobre 2011 sur le paquet législatif relatif aux victimes de la criminalité, en ce compris une proposition de directive établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et une proposition de règlement relatif à la reconnaissance mutuelle des mesures de protection en matière civile (Paquet sur les victimes de la criminalité), JO 2012/C 35/02.

protection des données et d'un nouvel éclaircissement sur le rôle de la protection des données dans la lutte contre la traite des êtres humains.

Comme il sera expliqué plus en détails ci-après, le CEPD est persuadé que la protection des données devrait être perçue **comme un incitant à une meilleure mise en œuvre** de la stratégie et comme un prérequis à un échange d'informations et une coopération plus efficaces dans ce domaine. Plus important encore, la protection des données ne devrait pas être considérée comme un obstacle à une lutte efficace contre la TEH. La confiance est essentielle pour les victimes qui doivent prendre contact avec les autorités et d'autres acteurs actifs dans ce domaine (tels que les autorités en matière d'asile et de contrôle des frontières, les organes répressifs, les autorités sociales, les ONG) et pouvoir compter sur eux, ainsi que pour les autorités et les autres acteurs institutionnels eux-mêmes.

L'objectif de ces commentaires est donc de souligner que la protection des données est une condition indispensable à l'instauration de la confiance et qu'elle peut contribuer à établir une coopération plus efficace entre toutes les parties prenantes impliquées dans ce domaine. Des suggestions pratiques et faisables seront soumises quant au rôle que peut jouer la protection des données en la matière.

À cette fin, lors de la mise en œuvre des points d'action envisagés dans la communication, la Commission, les États membres, les agences de l'UE et les autres acteurs impliqués dans la mise en œuvre devraient prendre en compte, dans la mesure du possible, la protection des données.

III. Commentaires spécifiques

- *La protection des données en tant que condition indispensable à la confiance mutuelle entre les victimes et les autorités impliquées dans la prévention, la protection et la poursuite des auteurs d'infractions*

Comme mentionné ci-dessus, la protection des données peut créer et faciliter la confiance requise – tant entre les victimes et les autorités chargées de la lutte contre la TEH qu'entre les autorités elles-mêmes – afin de lutter efficacement contre le phénomène de traite des êtres humains. En d'autres termes, la protection des données peut contribuer à promouvoir une **relation fondée sur la confiance** entre les victimes et les autorités en garantissant aux victimes – qui craindront probablement des représailles de la part des auteurs des infractions – que leur dossier sera traité confidentiellement et qu'aucune information ne filtrera.

De même, la protection des données est un facteur clé de confiance entre la police et les organes répressifs des États membres. La coopération et l'échange d'informations utiles seront plus aisés si les organes répressifs ont la certitude que leurs homologues des autres États membres n'utiliseront les données transférées qu'à des fins licites encadrées de solides garanties. Le respect de la législation applicable en matière de protection des données est également important pour la collecte d'informations, vu que les données obtenues par des moyens illicites peuvent être irrecevables devant les tribunaux. Il en va de même pour la coopération entre les agences de l'UE chargées de la lutte contre la TEH. Dans ce contexte, la protection des données – perçue comme un stimulateur et une condition indispensable à la confiance mutuelle et à une

coopération renforcée – devrait être prise en considération dans la mise en œuvre de la déclaration commune des agences de l'UE chargées de la justice et des affaires intérieures signée le 18 octobre 2011 à l'occasion de la cinquième journée européenne de lutte contre la traite des êtres humains. La mise en œuvre de cette déclaration commune est prévue dans la priorité D de la stratégie.

Pour atteindre ces objectifs, la protection des données devrait être intégrée dans les programmes de formation destinés aux unités répressives chargées de la lutte contre la TEH ainsi que dans d'autres instruments tels que ceux mentionnés aux actions 5 et 6 de la priorité D (*Améliorer la coordination et la coopération entre les principaux acteurs et la cohérence des politiques*) de la stratégie. En outre, des informations sur l'exercice concret du droit à la protection des données à caractère personnel et sur les travaux des autorités nationales chargées de la protection des données pourraient également être incluses dans les mécanismes d'orientation nationaux et transnationaux mentionnés dans la priorité A (*Détecter les victimes de la traite, les protéger et leur porter assistance*), action 1.

De plus, lors de l'élaboration de lignes directrices spécifiques sur la détection des victimes de la traite destinées aux services consulaires et aux garde-frontières, les aspects relatifs au respect de la vie privée et à la protection des données (en particulier la protection des victimes et leur information) devraient être pris en considération.

Par ailleurs, la protection des données devrait être un aspect à prendre dûment en considération lors de l'élaboration des procédures à mettre en place pour réglementer l'échange d'informations entre les unités répressives locales et régionales et les unités répressives nationales (priorité C *Poursuivre plus activement les auteurs d'infractions*, action 1). Il en va de même pour les équipes communes d'enquête et la coopération transfrontalière en général.

- *La protection des données en tant que droit des victimes, en particulier le droit à l'information*

La priorité A, action 4, de la communication concerne l'information sur les droits des victimes. Dans ce contexte, elle mentionne qu'afin d'informer les victimes de leurs droits et de les aider à les exercer, la Commission fournira en 2013 des informations claires et accessibles sur le droit du travail, les droits sociaux, les droits des victimes et les droits des migrants dont jouissent les victimes de la traite des êtres humains en vertu de la législation de l'UE. Par la suite, la Commission aidera en 2014 les États membres à fournir et à diffuser des informations du même ordre au niveau national.

Le CEPD saisit cette occasion pour souligner que les informations à transmettre aux victimes de la traite devraient inclure non seulement les informations sur l'existence du droit à la protection des données à caractère personnel, mais aussi la procédure à suivre pour exercer ce droit. Dans la pratique, ces informations devraient être comprises dans les informations générales à fournir, lesquelles sont visées dans la priorité A, action 4, de la stratégie.

En outre, le CEPD en profite pour rappeler les suggestions faites au sujet de la proposition de directive sur les droits des victimes, qui reconnaît le droit des victimes de la criminalité de recevoir une assistance dès la survenue de l'acte criminel, tout au

long de la procédure pénale ainsi qu'après celle-ci. Dans son avis sur le paquet législatif relatif aux victimes de la criminalité,¹⁰ le CEPD a notamment recommandé de veiller à ce que les États exigent de tous les organismes en contact avec les victimes qu'ils adoptent des **normes claires**, par lesquelles ils s'engagent à ne divulguer à des tiers des informations qui leur ont été communiquées par la victime ou concernant cette dernière seulement si la victime a donné son accord explicite à une telle divulgation ou s'il existe une obligation ou une autorisation légales de communiquer ces informations.

Le CEPD estime important, dans ce contexte spécifique, de lier l'avis sur la proposition de directive sur les droits des victimes aux présents commentaires sur la stratégie. En ajoutant des dispositions sur la protection des données, la confiance des victimes s'en trouvera renforcée, ce qui pourrait les encourager à coopérer davantage avec les différentes autorités, dont la police et (si nécessaire) les autorités répressives.

- *La protection des données dans l'élaboration d'un système européen de collecte des données*

La priorité E (*Mieux cerner les nouvelles préoccupations relatives aux diverses formes de traite des êtres humains et y répondre efficacement*), action 1, de la communication annonce que la Commission, en collaboration avec les États membres, va mettre au point à l'échelle de l'Union européenne un système de collecte et de publication de données ventilées par âge et par sexe. Dans ce contexte, la communication fait référence à la communication sur l'évaluation de la criminalité dans l'UE, dans laquelle la Commission a insisté sur la nécessité de recueillir des données fiables et comparables afin d'élaborer une politique en matière de traite des êtres humains reposant sur des éléments concrets. Ladite communication présente un plan d'action 2011-2015 pour la collecte de données sur un petit nombre d'indicateurs.

Le CEPD attire l'attention sur la nécessité de respecter les exigences en matière de protection des données lors de la collecte de données sur la TEH et, à cet égard, renvoie à son avis sur la proposition de règlement relatif aux statistiques européennes de la sécurité face à la criminalité, qui examinait les risques liés à la possibilité d'identifier les victimes durant une collecte de données. Il recommande de ne traiter, autant que possible, que des données anonymes¹¹ à ces fins. Dans les cas où il est nécessaire de traiter des données à caractère personnel, même s'il s'agit de données liées à des personnes uniquement de manière indirecte¹², il convient de s'assurer que les règles de protection des données et de confidentialité sont strictement respectées.

¹⁰ Voir la note de bas de page 9.

¹¹ En vertu du considérant 26 de la directive 95/46/CE, «*les principes de la protection ne s'appliquent pas aux données rendues anonymes d'une manière telle que la personne concernée n'est plus identifiable*» compte tenu de «*l'ensemble des moyens susceptibles d'être raisonnablement mis en œuvre, soit par le responsable du traitement, soit par une autre personne, pour identifier ladite personne*».

¹² Les données à caractère personnel sont définies à l'article 2, point a), de la directive 95/46/CE et à l'article 2, point a), du règlement (CE) n° 45/2001 comme étant «*toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable*». Cette identification peut être *directe* (notamment par référence à un nom) ou *indirecte* (notamment par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments spécifiques, propres à son identité physique, physiologique, psychique, économique, culturelle ou sociale).

- *La protection des données dans l'outil destiné à aider les États membres à traiter les questions de droits fondamentaux spécifiquement liées à la politique de lutte contre la traite des êtres humains et aux actions connexes*

L'action 5 de la priorité D vise à renforcer les droits fondamentaux dans les politiques anti-traite et les actions connexes. La communication annonce que, pour renforcer les instruments existants, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne commencera en 2014 à mettre au point un outil, tel qu'un manuel ou un guide, pour aider les États membres à traiter les questions de droits fondamentaux spécifiquement liées à la politique de lutte contre la traite des êtres humains et aux actions connexes, qui prendra en compte les structures, processus et résultats pertinents et se concentrera sur les droits des victimes, en intégrant une dimension de genre ainsi que l'intérêt supérieur de l'enfant.

Le CEPD suggère que, lors de l'élaboration de cet outil, la FRA consulte son bureau afin de discuter de la meilleure manière d'intégrer dans cet outil le droit à la protection des données à caractère personnel, qui est un droit fondamental de l'Union européenne.

IV. Conclusion

Le CEPD est satisfait de la stratégie et se tient à disposition pour tout autre avis sur tous les aspects relatifs à la protection des données dans ce domaine.

Bruxelles, le 10 juillet 2012