

Conseil de l'Union européenne / groupe de travail «Application de la loi»

Bruxelles, le 12 février 2014

Observations sur le contrôle de la protection des données à Europol

Peter Hustinx

Contrôleur européen de la protection des données

Je tiens tout d'abord à remercier la présidence grecque de m'avoir invité à participer à cette discussion sur les chapitres VII-VIII du projet de règlement Europol, et en particulier sur les articles 45 à 47 relatifs à la structure de contrôle. Permettez-moi de revenir immédiatement sur ces dispositions.

Je pense que les nouvelles versions des articles 45 à 47, telles qu'elles sont proposées par la présidence, réunissent tous les ingrédients d'un système de contrôle équilibré et efficace.

C'est principalement le cas pour trois raisons:

1) Le contrôle doit suivre le responsable du traitement, tant au niveau national qu'europpéen. Ainsi, si le contrôle se fait au niveau national, il doit être exercé par une autorité nationale compétente en matière de protection des données. S'il intervient au niveau européen, il doit être exercé par l'autorité européenne chargée de la protection des données.

2) Le contrôle doit reposer sur une coopération étroite entre les deux niveaux, ainsi que sur une implication structurelle des autorités nationales chargées de la protection des données. Cette implication doit être clairement définie dans le règlement et ne peut être laissée à des termes généraux, tels que «si nécessaire» ou «au besoin».

3) L'issue doit toujours être une décision claire, dont l'autorité responsable doit pouvoir répondre pleinement, et qui peut être soumise au contrôle juridictionnel d'un tribunal compétent, au niveau national ou de l'UE.

Permettez-moi à présent de développer ces points plus en détail.

Le contrôle suit le responsable du traitement

Premièrement, aujourd'hui, Europol a généralement bonne réputation en matière de protection des données, et il convient de maintenir ce niveau actuel de protection des données. Toutefois, les rôles et missions d'Europol vont aller croissant dans le cadre du règlement. Par conséquent, un contrôle plus rigoureux et plus strict sera nécessaire.

Le CEPD peut fournir ce contrôle renforcé. Il s'agit d'un organe permanent qui ne dépend pas de réunions éparées et qui dispose d'une longue expérience dans le contrôle de la plupart des institutions et organes de l'UE, y compris certains responsables de l'application de la loi. Par conséquent, le CEPD est tout à fait capable d'agir de façon effective et efficace.

Par exemple, nos services comptent déjà au moins huit membres du personnel disposant d'une expérience dans le domaine de l'application de la loi, y compris une certaine expérience «de première main» à Europol. En outre, dans le cadre de notre consultation sur les nouvelles propositions législatives, nous traitons des questions relatives à l'application de la loi à raison de 40 % en moyenne de la charge de travail totale, et ce depuis de nombreuses années.

Par ailleurs, le CEPD peut aussi apporter à Europol un engagement et une sécurité durables par sa capacité à approuver et mettre en application une stratégie de contrôle à long terme. Cela permettra à Europol de renforcer son rôle en tenant dûment compte de toutes les exigences en matière de protection des données, et de demeurer pleinement responsable.

Les autorités nationales chargées de la protection des données (sur la base du même principe) restent compétentes pour le contrôle des autorités nationales, y compris les unités nationales et les agents de liaison à Europol.

Implication structurelle des autorités nationales chargées de la protection des données

Deuxièmement, une coopération étroite avec les autorités nationales chargées de la protection des données est essentielle, et leur implication structurelle devrait être clairement définie dans le règlement. C'est exactement ce que prévoit l'article 47, sous la forme proposée, et il convient de s'en réjouir. Le texte suggéré repose sur une distinction entre des «questions spécifiques» nécessitant une implication nationale et des «questions de stratégie ou de politique générale».

Par questions spécifiques, nous entendons les questions impliquant l'exercice du droit d'accès ou du droit de rectification, visés aux articles 39 et 40 et à l'article 49, paragraphe 2. Mais elles couvriraient également d'autres catégories de questions pour lesquelles une évaluation concrète par une autorité nationale chargée de la protection des données est nécessaire. Dans ces cas, nous impliquerions évidemment les autorités nationales chargées de la protection des données concernées et nous baserions sur leur contribution.

En principe, les questions de stratégie ou de politique générale devraient être inscrites à l'ordre du jour des réunions de coordination régulières (devant se tenir au moins une, deux ou trois fois par an) de toutes les autorités chargées de la protection des données concernées. De telles réunions concernent également d'autres domaines, notamment Eurodac, VIS, CIS, et plus récemment SIS II, et conduisent presque systématiquement à un consensus.

Les sujets pertinents pourraient être la façon dont la «gestion des données» et la «responsabilité» liée à la conformité de la protection des données se développent à Europol. Ils pourraient aussi concerner les «normes de sécurité de l'information» ou le moyen d'interaction le plus efficace avec le bureau du délégué interne à la protection des données. Il s'agit de questions d'intérêt général, mais elles ne nécessitent pas forcément l'implication directe de l'ensemble des autorités chargées de la protection des données dans un quelconque cas particulier.

Toutefois, à ce stade, je n'exclurais certainement pas l'implication d'experts nationaux dans des inspections ou enquêtes communes. En réalité, cette implication est une bonne pratique annuelle que nous observons depuis de nombreuses années, et je ne vois aucune raison de la modifier après l'entrée en vigueur du règlement Europol.

Décision soumise à un contrôle juridictionnel

Troisièmement, une attribution claire des responsabilités est essentielle pour garantir un contrôle juridictionnel effectif de toute décision prise dans le cadre d'une étroite coopération. Si des décisions sont prises conjointement sans qu'une autorité individuelle chargée de la protection des données ne soit pleinement responsable et redevable, un contrôle juridictionnel effectif n'a plus lieu d'être.

Il ne fait aucun doute que le contrôle juridictionnel sera plus délicat à l'avenir, en particulier après le 1^{er} décembre 2014, date à laquelle la période transitoire prévue au protocole 36 du traité de Lisbonne s'achèvera. Dans ce contexte, il convient également de souligner les répercussions de l'article 8 de la Charte et de l'article 16 du TFUE. C'est la raison pour laquelle le problème des modalités actuelles de contrôle devient de plus en plus urgent.

Les modalités actuelles de contrôle d'Europol ne sont plus viables: les pouvoirs de l'ACC ne sont pas adaptés, sa position n'est pas conforme aux normes légales de totale indépendance et le contrôle juridictionnel est désormais impossible - mais confié à un comité des recours qui n'est qu'un sous-comité de l'ACC.

Les défis croissants auxquels devra faire face Europol nécessiteront donc des modalités plus rigoureuses et ceci est clairement dans l'intérêt des personnes concernées, mais aussi d'Europol lui-même, ainsi que de tout tiers impliqué.

ACC ou ACC+

Je comprends parfaitement que la nature humaine a tendance à idéaliser le statut quo (mis en place il y a de nombreuses années) voire à préférer une mise à niveau de la situation actuelle sous la forme d'une ACC+. Je le comprends d'autant plus que j'ai moi-même été membre de l'ACC Europol et président du comité des recours.

Or, en vérité, les modalités actuelles comportent de nombreuses lacunes qui seront bientôt mises au grand jour. Mettre l'ACC à niveau et la transformer en un organe «autonome» ne règlera pas le problème et ne sera pas rentable. Élargir son champ d'application, en impliquant Eurojust et le bureau proposé de Parquet européen, ne résoudra pas non plus le problème compte tenu des lacunes inhérentes à la structure et au fonctionnement d'une ACC.

Le problème majeur est qu'une ACC confond les responsabilités à différents niveaux et ne satisfait pas à la condition essentielle de totale indépendance d'un organe de contrôle, telle qu'imposée par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, à savoir qu'elle ne doit être soustraite à aucune influence extérieure. Au contraire, sa principale caractéristique est qu'elle repose sur l'influence extérieure directe d'autorités nationales de contrôle.

Enfin, dans ce contexte, permettez-moi de mentionner un point également évoqué dans un récent courrier de l'ACC Eurojust, qui a fait l'objet d'une large diffusion. Il est vrai que la compétence de contrôle du CEPD ne s'étend pas à la CJUE dans l'exercice de ses fonctions juridictionnelles [voir article 46, point c), du règlement 45/2001].

Toutefois, cela ne signifie pas que la CJUE en tant que telle soit exempte de tout contrôle du CEPD, mais uniquement de tout traitement de données à caractère personnel dans le cadre d'activités judiciaires comme, par exemple, le prononcé de jugements dans des affaires dont elle est saisie.

Par conséquent, le simple fait qu'Eurojust soit composé de juges et de procureurs ne place pas son rôle en matière d'assistance à la coopération transfrontalière dans le cadre d'enquêtes et de poursuites pénales au même niveau que la procédure de décision juridictionnelle d'un tribunal. En d'autres termes, il n'existe aucune raison valable d'insister sur une ACC en l'espèce.

Pouvoirs du CEPD

Enfin, les pouvoirs du CEPD visés à l'article 46, paragraphe 3, semblent avoir soulevé des préoccupations, en particulier le pouvoir d'imposer une interdiction temporaire ou définitive de traitement. La question comporte au moins deux volets.

Premièrement, cela fait partie de l'ensemble classique de pouvoirs d'exécution dont bénéficie également le CEPD pour l'ensemble des autres institutions et organes de l'UE. Cependant, aucune interdiction temporaire ou définitive de traitement n'a jamais été prononcée, simplement parce que des institutions et organes ont toujours adopté une démarche conforme, bien avant que cette sanction ultime ne soit envisageable. Il en sera probablement de même pour Europol.

Parallèlement, réduire l'étendue de cette sanction ultime ou la rendre plus difficile à utiliser (par exemple en imposant une majorité des deux tiers au conseil d'administration, comme l'a fait le comité LIBE) lève le doute sur l'existence d'une voie de recours ultime dans des situations extrêmes et, par conséquent, sur la compatibilité de la proposition avec l'article 47 de la Charte.

Toutefois, le texte révisé de l'article 46, paragraphe 3, point f), dans sa version actuellement proposée par la présidence, semble n'apporter que des précisions opportunes.

Conclusions

En résumé: les articles 45 à 47 révisés, tels qu'ils sont proposés par la présidence, prévoient un système équilibré et effectif qu'il convient de préférer au système actuel de contrôle avec une ACC, mise à niveau ou non.

Il est essentiel de distinguer clairement les différentes responsabilités au niveau national et de l'UE. En bref: un contrôle effectif ne requiert pas de réunions importantes ou fréquentes, et il ne faut pas confondre coopération étroite avec le fait de «se serrer mutuellement les coudes» à chaque étape du processus.

Il est temps d'adopter une vision plus réaliste du contrôle effectif d'Europol et de suivre la voie désormais proposée par la présidence.