



Avis sur une notification en vue d'un contrôle préalable adressée par le délégué à la protection des données de Frontex concernant le traitement de données à caractère personnel à des fins d'analyse des risques (PeDRA)

Bruxelles, le 3 juillet 2015 (2015-0346)

1. Procédure

Le 15 avril 2015, le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) a reçu du délégué à la protection des données (DPD) de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex) une notification en vue d'un contrôle préalable concernant le traitement de données à caractère personnel à des fins d'analyse des risques (PeDRA).

Des questions ont été soulevées les 7 et 11 mai 2015, auxquelles Frontex a répondu le 14 mai 2015. Le projet d'avis a été envoyé au DPD pour commentaires le 22 juin 2015. Le CEPD a reçu une réponse le 2 juillet 2015.

2. Les faits

Le projet PeDRA est destiné à mettre en œuvre l'article 11 quater du règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil¹ («le règlement Frontex»), tel que modifié.

Frontex recevra des États membres des informations concernant des personnes soupçonnées d'être impliquées dans des activités d'aide à l'immigration clandestine, dans des activités de traite des êtres humains ou dans d'autres activités criminelles transfrontalières. Elle utilisera ensuite ces données à deux fins (expliquées de manière détaillée ci-après):

- analyses des risques, dont les résultats seront dépersonnalisés;
- préparation d'«ensembles de données à caractère personnel» en vue de leur transmission ultérieure à Europol.

Les personnes concernées sont des personnes que les autorités compétentes des États membres soupçonnent d'être impliquées dans des activités d'aide à l'immigration clandestine, dans des activités de traite des êtres humains ou dans d'autres activités criminelles transfrontalières. Les victimes d'activités de traite des êtres humains et les migrants clandestins sont explicitement exclus de la catégorie des personnes concernées. Ces informations seront initialement fournies sous la forme de rapports d'entretiens narratifs (d'autres sources de données seront ajoutées au fur et à mesure du développement des procédures) recueillis dans le cadre d'opérations coordonnées par Frontex.² Il a été fourni une

¹ JO L 349/01 du 25.11.2004.

² Opérations conjointes, projets pilotes, interventions rapides.

liste non exhaustive des catégories de données qui pourront être incluses dans ces rapports, comme suit:

- nom(s) et pseudonyme de la personne concernée;
- sexe;
- nationalité(s);
- noms des complices connus;
- groupe criminel organisé;
- activité enregistrée;
- adresse personnelle;
- adresse du refuge;
- moyens de communication (numéro de téléphone, nom d'utilisateur sur les médias sociaux...);
- moyens de transport (immatriculation de véhicule, nom de bateau...);
- arme;
- photographie(s);
- événement non constitutif d'une infraction;³
- événement constitutif d'une infraction;
- appartenance ethnique;⁴
- orientation sexuelle.⁵

Dans le cadre du développement à venir de PeDRA, il est prévu de s'acheminer vers des formats de communication des informations plus structurés.

Initialement, ces rapports reposeront sur les entretiens avec les migrants interceptés à la frontière extérieure de l'Union. Ces entretiens sont conduits par les autorités compétentes de l'État membre. Ces informations seront ensuite envoyées à Frontex par un canal de messagerie sécurisé à l'initiative de l'État membre effectuant la transmission (des informations plus détaillées concernant les mesures de sécurité sont exposées ci-après).

Les agents de renseignement des États membres (les points de contact qui soumettent les rapports à PeDRA; au nombre d'un par État membre et par opération conjointe) recevront une formation sur la manière dont utiliser l'outil pour s'assurer que celui-ci soit utilisé de manière conforme à sa base juridique; les rapports rejetés à l'issue du contrôle de légalité seront enregistrés à des fins de retour d'informations aux États membres qui les ont soumis et à chacun des agents de renseignement qui les a soumis (points de contact). En outre, Frontex prévoit d'établir un «réseau des agents de renseignement» pour faciliter la diffusion des meilleures pratiques.

Dès sa réception par Frontex, le message sera authentifié et fera l'objet d'un contrôle de légalité réalisé par un analyste PeDRA expérimenté afin de vérifier qu'il satisfait aux critères de transmission à Frontex définis à l'article 11 quater, paragraphe 2, du règlement Frontex. Les messages rejetés à l'issue du contrôle de légalité seront conservés à titre temporaire jusqu'à la confirmation de leur légalité; Frontex pourra demander des informations complémentaires à l'État membre qui les a soumis. Les messages dont il sera conclu au rejet

³ Frontex a expliqué que cette expression renvoie à des événements qui ne constituent pas en eux-mêmes des crimes tels que visés dans la définition du champ d'application de PeDRA, mais qui présentent des liens avec ces crimes, comme des déplacements entre des refuges.

⁴ Frontex a expliqué que cette information serait nécessaire pour mettre au jour des liens entre des personnes se livrant à des activités de traite d'êtres humains/de trafic de clandestins, dès lors qu'il arrive que ces personnes se livrent à ces activités principalement avec des migrants issus de leur propre groupe ethnique («homophilie»).

⁵ Frontex a expliqué qu'il est courant que les migrants soient victimes d'abus sexuels de la part des personnes qui se livrent aux activités de traite d'êtres humains ou de trafic de clandestins.

définitif à l'issue du contrôle de légalité seront supprimés et l'État membre qui les a soumis sera informé. Les rapports qui ne relèvent manifestement pas de la mission seront refusés sans aucune demande de précisions.

Les messages acceptés pourront être utilisés à l'une ou plusieurs des fins mentionnées ci-dessus et expliquées de manière plus détaillée ci-après:

a) Analyses des risques

Les données à caractère personnel transmises par le canal sont utilisées par Frontex à des fins d'analyses des risques. Les résultats de ces analyses des risques ne comprendront aucune donnée à caractère personnel.

b) Préparation d'«ensembles de données à caractère personnel» en vue de leur transmission ultérieure à Europol.

Frontex rassemblera les données à caractère personnel reçues des États membres dans des dossiers thématiques, en les regroupant selon des critères comme le lieu, le crime ou le groupe criminel organisé. Ces recueils d'informations pourront être enrichis par l'intégration de documents de contexte comme des analyses des risques réalisées par Frontex ou d'autres informations préexistantes (par exemple des cartes, des statistiques...) et d'un texte d'explication. Il apparaît que les critères précis du moment et des modalités de l'extraction et de la transmission à Europol des ensembles de données à caractère personnel ne sont pas exactement les mêmes dans les différentes parties des pièces justificatives:

Le dossier relatif à la transmission à Europol indique que «[c]onformément au règlement Frontex, les transmissions à Europol interviendront au cas par cas, à savoir non pas de manière systématique ou automatique mais après une décision adoptée dans le respect des principes de proportionnalité et de nécessité applicables en matière de protection des données».

Selon le dossier relatif à PeDRA, il est procédé à l'extraction d'un ensemble de données à caractère personnel et à sa transmission à Europol soit lorsque le dossier concerné comporte un nombre d'informations utile, soit lorsque les données à caractère personnel les plus anciennes figurant dans ce dossier ont été reçues par Frontex au plus tard 90 jours auparavant.

Dans sa réponse à une demande de précisions, Frontex a indiqué que son objectif était de faire suivre les ensembles de données à caractère personnel à Europol dans un délai de 48 heures; elle prévoit de faire suivre à Europol la totalité des rapports reçus.

Les ensembles de données à caractère personnel comprendront à la fois les données soumises par les États membres et les éléments d'explication et de contexte fournis par Frontex.

Les données à caractère personnel seront conservées pendant 90 jours à compter de la conclusion du contrôle de légalité réalisé par Frontex.⁶ À l'issue de cette période, les

⁶ Frontex a justifié ce point de départ (par opposition à un point de départ qui correspondrait au message de validation) en faisant valoir que les États membres pourraient mettre un certain temps à répondre aux demandes de précisions formulées dans le cadre du contrôle de légalité, ce qui réduirait indûment la durée pendant laquelle les données sont disponibles à des fins d'analyse. Frontex a également relevé que le problème des réponses tardives se révélerait plus important dans les cas d'afflux accru de migrants, c'est-à-dire au moment même où l'agence sera susceptible de recevoir davantage d'informations pertinentes pour PeDRA.

informations figurant dans le système actif seront expurgées.⁷ Les données à caractère personnel seront cependant également conservées dans une archive chiffrée inerte. Il est prévu de fixer la période de conservation de cette archive à trois ans.⁸ Dans la notification, il est mentionné que cette archive est motivée par des «finalités historiques et de vérification»; Frontex a précisé par la suite que la finalité de cette archive est de pouvoir préciser des informations au cours d'éventuelles procédures en justice ultérieures et de pouvoir répondre aux demandes formulées par les personnes concernées. L'accès à cette archive sera limité.

Il n'est envisagé aucun transfert vers des pays tiers ou des organisations internationales. Le seul tiers auquel il est actuellement prévu de communiquer des données à caractère personnel dans le cadre de PeDRA est Europol; les analyses des risques pourront être diffusées plus largement mais elles ne comprendront pas de données à caractère personnel.

Frontex ne prévoit pas de fournir de manière proactive aux personnes concernées des informations concernant le traitement.

En ce qui concerne les droits d'accès, de rectification, de verrouillage, d'effacement et d'opposition, Frontex a indiqué qu'elle apprécierait les demandes au cas par cas, en relevant que les limitations prévues à l'article 20 du règlement pourraient s'appliquer.

[...]

Selon la notification, PeDRA renvoie à l'ensemble des mesures de mise en œuvre de l'article 11 quater, dont la première composante opérationnelle est un exercice pilote destiné à vérifier les procédures. Il est prévu de procéder, à la suite de l'exercice pilote, au déploiement progressif à l'ensemble des opérations conjointes.

3. Analyse juridique

3.1. Contrôle préalable

L'article 27, paragraphe 2, du règlement énumère plusieurs conditions dans lesquelles des traitements sont soumis au contrôle préalable du CEPD.

Le point a) de cet article mentionne le traitement de certaines catégories de données sensibles, y compris de données relatives à des (suspensions d')infractions, au nombre des motifs de contrôle préalable. Comme il est indiqué dans la notification et comme il ressort avec évidence de la finalité du projet, PeDRA donnera lieu au traitement de données à caractère personnel relatives à des (suspensions d')infractions et, dès lors, il est soumis au contrôle préalable.

Conformément à l'article 27, paragraphe 4, du règlement, le CEPD rend son avis dans un délai de deux mois, hors périodes de suspension dans l'attente d'informations complémentaires. Le dossier a été notifié le 15 avril 2015 et a été suspendu du 7 au 14 mai 2015. Du 22 juin au 2 juillet 2015, il a été suspendu dans l'attente des commentaires sur le projet d'avis. En conséquence, le CEPD doit rendre son avis le 6 juillet 2015 au plus tard.

⁷ En supprimant les références à des personnes spécifiques, les adresses, les numéros de téléphone, etc., tout en conservant les informations relatives aux événements. Ces expurgations devraient être effectuées automatiquement dans la mesure du possible; les documents sans texte qui contiennent des données à caractère personnel seront identifiés par l'insertion de données en vue de leur expurgation et seront expurgés manuellement.

⁸ Avec une possibilité de nouvelle prolongation selon la gravité du crime; Frontex prévoit d'aligner ces durées sur celles appliquées par Europol (à savoir, le seul destinataire de ces données).

3.2. Licéité du traitement

Le traitement des données à caractère personnel ne peut être effectué qu'en application des motifs visés à l'article 5 du règlement.

Il est indiqué au point a) que le traitement doit être «nécessaire à l'exécution d'une mission effectuée dans l'intérêt public sur la base des traités instituant les Communautés européennes ou d'autres actes législatifs adoptés sur la base de ces traités». Ceci signifie que, premièrement, ces missions doivent trouver leur base dans le droit de l'Union et, deuxièmement, le traitement envisagé doit être nécessaire à l'accomplissement de ces missions.

L'article 11 quater du règlement Frontex est libellé comme suit (caractères gras ajoutés):

«1. Sans préjudice des compétences des États membres concernant la collecte de données à caractère personnel dans le contexte d'opérations conjointes, de projets pilotes et d'interventions rapides, et sous réserve des restrictions énoncées aux paragraphes 2 et 3, **l'Agence peut traiter ultérieurement les données à caractère personnel recueillies par les États membres pendant de telles activités opérationnelles et transmises à l'Agence en vue de contribuer à la sécurité des frontières extérieures des États membres.**

2. **Le traitement ultérieur** des données à caractère personnel par l'Agence **se limite aux données concernant des personnes dont les autorités compétentes des États membres ont des motifs raisonnables de soupçonner** l'implication dans des activités criminelles transfrontalières, dans des activités d'aide à l'immigration clandestine ou dans des activités de traite des êtres humains au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 1, points a) et b), de la directive 2002/90/CE du Conseil du 28 novembre 2002 définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers.

3. Les données à caractère personnel visées au paragraphe 2 ne sont traitées ultérieurement par l'Agence **qu'aux fins suivantes:**

- (a) la **transmission, au cas par cas**, à Europol ou à d'autres agences répressives de l'Union, **sous réserve de l'article 13;**
- (b) l'utilisation pour la **préparation des analyses des risques** visées à l'**article 4**. Dans le **résultat** des analyses des risques, les données sont **dépersonnalisées.**

4. Les données à caractère personnel **sont détruites dès qu'elles ont été transmises** à Europol ou à d'autres agences de l'Union **ou utilisées pour la préparation des analyses des risques** visées à l'article 4. La durée de la **conservation** des données **n'excède en aucun cas trois mois** après la date à laquelle elles ont été recueillies.

5. Le traitement de ces données à caractère personnel respecte les principes de nécessité et de proportionnalité. **L'Agence ne peut utiliser** les données à caractère personnel **à des fins d'enquêtes**, celles-ci demeurant de la responsabilité des autorités compétentes des États membres.

En particulier, le traitement **est strictement limité aux données à caractère personnel requises aux fins visées au paragraphe 3.**

6. Sans préjudice du règlement (CE) n° 1049/2001, la **transmission ultérieure** ou toute autre communication de telles données à caractère personnel traitées par l'Agence **à des pays tiers ou d'autres tierces parties sont interdites.**

7. Le présent article s'applique en conformité avec les mesures visées à l'article 11 bis».

Concernant le paragraphe 1, Frontex a confirmé que seules les données collectées par les États membres dans le contexte d'opérations conjointes, de projets pilotes et d'interventions rapides seraient transférées à l'Agence; les données collectées dans le cadre d'autres activités de contrôle aux frontières de routine seraient exclues.

En ce qui concerne le paragraphe 2, Frontex a confirmé que seules des données à caractère personnel concernant des personnes suspectées de se livrer à des activités de trafic de clandestins/de traite des êtres humains ou à d'autres activités criminelles transfrontalières seraient traitées et que les données à caractère personnel se rapportant, par exemple, à des demandeurs d'asile, seraient rejetées à l'issue du contrôle de légalité et, dès lors, ne feraient pas l'objet d'un traitement ultérieur aux fins de PeDRA.

Le paragraphe 3, point a), relatif à la transmission à Europol autorise les transferts «au cas par cas». Frontex a expliqué qu'elle ne prévoyait pas d'exclure des données à caractère personnel qui lui auront été soumises des informations qu'elle transférerait ensuite à Europol et qu'elle aurait pour objectif de transmettre les rapports reçus dans un délai de 48 heures.

Concernant la transmission de données à caractère personnel à Europol, le deuxième alinéa de l'article 13 du règlement Frontex, visé à l'article 11 quater, paragraphe 3, est également pertinent:

«La **transmission** ultérieure ou toute autre communication de données à caractère personnel traitées par l'Agence à **d'autres agences**, organes ou organismes **de l'Union** font l'**objet d'accords de travail spécifiques** relatifs à l'échange de données à caractère personnel et sont soumises à l'**approbation préalable** du Contrôleur européen de la protection des données».

À ce jour, Frontex n'a négocié et conclu d'accord de ce type qu'avec Europol, laquelle sera en conséquence la seule agence de l'Union autorisée à recevoir des données à caractère personnel dans le cadre de PeDRA. Le texte de l'accord a été soumis au CEPD préalablement à sa signature. Le CEPD n'a formulé aucune objection à l'encontre de l'accord et a accordé son approbation préalable sous réserve de certaines conditions.⁹

Si les aspects formels de ce transfert (à savoir l'accord avec Europol) ne nécessitent pas d'explications complémentaires, le critère «au cas par cas» posé à l'article 11 quater, paragraphe 3, point a), mérite une étude plus approfondie.

Cet élément signifie que l'envoi des données à Europol ne doit pas relever d'une politique générale, mais doit intervenir uniquement à l'issue d'une intervention et d'une appréciation humaines. Ces transferts devraient uniquement avoir lieu si, compte tenu des informations dont Frontex dispose, les liens établis entre les différents rapports reçus et les informations de contexte complémentaires fournies par Frontex présentent une valeur ajoutée.

Comme il a été relevé dans la section 2 ci-dessus, les explications fournies par Frontex dans les différentes parties des pièces justificatives ne sont parfois pas exactement les mêmes.

La description indiquée dans le dossier relatif à la transmission à Europol («les transmissions à Europol interviendront au cas par cas, à savoir non pas de manière systématique ou automatique mais après une décision adoptée dans le respect des principes de proportionnalité et de nécessité applicables en matière de protection des données») semblent satisfaire à cette exigence de transfert «au cas par cas». Si tous les rapports reçus étaient ensuite envoyés, au plus tard peu avant leur expiration (comme il est expliqué dans le document exposant le

⁹ Dossier 2015-0129 du CEPD.

dossier relatif à PeDRA), ce critère ne serait pas satisfait. L'objectif déclaré par Frontex (dans sa réponse du 14 mai 2015) de transmission des informations à Europol dans un délai de 48 heures suscite des doutes quant au point de savoir si Frontex effectuera une réelle appréciation au cas par cas. Conformément à l'article 11 quater de son règlement, **Frontex devrait uniquement transférer des données à caractère personnel à Europol lorsque ce transfert est nécessaire et proportionné, au cas par cas.**¹⁰ Faire suivre la totalité des informations ne constituerait pas un transfert au cas par cas. **Frontex devrait définir une méthode d'appréciation du caractère nécessaire et proportionné des transferts à Europol et mettre à jour les autres documents pertinents en conséquence.** Ces recommandations s'appliquent de la même manière aux éventuels transferts effectués à l'avenir à destination «d'autres agences répressives de l'Union»

L'article 11 quater, paragraphe 3, point b), renvoie aux analyses des risques réalisées conformément à l'article 4 du règlement Frontex, qui est libellé comme suit:

«L'Agence conçoit et met en application un modèle d'analyse commune et intégrée des risques.

Elle **prépare des analyses des risques à la fois générales et spécifiques** à remettre au Conseil et à la Commission.

[...]

Aux fins du présent article, **les États membres fournissent à l'Agence toutes les informations nécessaires** relatives à la situation et aux menaces potentielles aux frontières extérieures. [...]

Comme il a été mentionné ci-dessus, les résultats de ces analyses des risques ne comprennent aucune donnée à caractère personnel.

Alors que l'article 11 quater, paragraphe 4, du règlement Frontex renvoie à l'effacement des données «dès qu'elles ont été transmises [...] ou utilisées pour la préparation des analyses des risques», Frontex a fait valoir que ces deux finalités ne doivent pas être considérées comme exclusives l'une de l'autre, à savoir *soit* en vue de la transmission à Europol, *soit* en vue d'une utilisation pour les analyses des risques. Le motif fourni était que l'existence d'une condition alternative («soit/soit») concernant l'utilisation réduirait considérablement l'utilité du mécanisme. Le CEPD convient de ce qui précède et relève en outre que, si la position «soit/soit» était adoptée, Frontex devrait se prononcer quant au point de savoir quelle utilisation serait la plus avantageuse, ce qui nécessiterait une analyse plus approfondie susceptible de se rapprocher d'activités d'enquêtes, lesquelles sont clairement exclues du champ d'application de PeDRA par l'article 11 quater, paragraphe 5, du règlement Frontex. En conséquence, un seul rapport soumis par un État membre peut être utilisé à la fois à des fins de transmission à Europol et à des fins d'analyses des risques. Des considérations complémentaires concernant la conservation des données sont énoncées ci-après à la section 3.5 ci-dessous.

En conclusion, le projet de traitement de données à caractère personnel dans le cadre de PeDRA tel que décrit est couvert par l'article 5, point a), sous réserve du respect des recommandations énoncées dans le présent avis, et en particulier de la recommandation relative aux transferts «au cas par cas» énoncée ci-dessus.

¹⁰ Concernant les garanties relatives au transfert en tant que tel, voir également section 3.6 ci-après.

3.3. Traitement de catégories particulières de données

L'article 10 du règlement comporte des règles particulières applicables à certaines catégories de données sensibles. Frontex a indiqué que des données relatives à des (suspensions d')infractions, à l'appartenance ethnique et à l'orientation sexuelle pourront faire l'objet d'un traitement dans le cadre de PeDRA et que ces données relèvent de l'article 10.

Le traitement de données se rapportant à l'appartenance ethnique et à l'orientation sexuelle est uniquement autorisé dans les cas énumérés à l'article 10, paragraphe 2, du règlement.

L'article 10, paragraphe 2, dresse une liste de situations dans lesquelles ces catégories particulières peuvent faire l'objet d'un traitement. Aucune des situations mentionnées dans cette disposition ne semble s'appliquer à PeDRA. L'article 10, paragraphe 4, permet au législateur de l'Union de prévoir des exceptions supplémentaires.¹¹

L'article 11 quater, paragraphe 1, du règlement Frontex prévoit que «l'Agence peut traiter ultérieurement les données à caractère personnel recueillies par les États membres pendant de telles activités opérationnelles et transmises à l'Agence».

Cette disposition autorise Frontex à effectuer un traitement ultérieur de données à caractère personnel reçues d'États membres dans le cadre de PeDRA.¹² Ces données à caractère personnel doivent avoir été collectées licitement par l'État membre qui les soumet en application de la loi nationale applicable, laquelle comporte vraisemblablement des garanties concernant le traitement de ces données particulières.

Dans les situations dans lesquelles les États membres ont collecté ces données particulières de manière licite, il pourrait ainsi être considéré que cette disposition couvre également le traitement ultérieur de ces données par Frontex, sous réserve de l'existence de garanties appropriées pour exclure toute discrimination fondée sur l'appartenance ethnique.¹³

Afin de renforcer la sécurité juridique, la **meilleure solution serait de modifier le règlement Frontex en conséquence, conformément aux normes énoncées à l'article 10, paragraphe 4, du règlement**, en vue de fournir une base juridique claire pour le traitement de ces données. Dans l'attente d'une telle modification, il est possible de considérer que l'article 11 quater, paragraphe 1, du règlement Frontex constitue également une base juridique pour le traitement de cette catégorie particulière de données, **sous réserve de l'existence de garanties appropriées contre les discriminations**.

Concernant les données relatives à l'«**orientation sexuelle**», Frontex a expliqué que les migrants sont souvent victimes d'abus sexuels de la part des personnes qui se livrent aux activités de traite d'êtres humains ou de trafic de clandestins au cours du processus de migration et qu'en conséquence, Europol pourrait avoir besoin d'informations de ce type concernant les personnes qui se livrent à ces activités de traite d'êtres humains ou de trafic de clandestins pour réaliser ses enquêtes complémentaires. Le CEPD considère que les informations concernant ce type d'abus sont en réalité des informations concernant une (suspension d')infraction, et non pas l'orientation sexuelle de l'auteur (suspecté) de l'infraction, et devraient donc être appréciées au regard de l'article 10, paragraphe 5, du règlement, et non pas de l'article 10, paragraphe 2.

¹¹ Le même article permet également au CEPD de prévoir de telles exceptions supplémentaires «si cela s'avère nécessaire»; cette disposition doit être comprise comme une mesure transitoire, destinée à des situations dans lesquelles le législateur n'a pas encore prévu cette exception à la suite de l'entrée en vigueur du règlement. Le CEPD n'accorde plus d'autorisations de ce type; voir dossier 2013-0717 du CEPD.

¹² Pour des informations plus détaillées et concernant les finalités autorisées, voir section 3.2 ci-dessus.

¹³ Dans ce contexte, il convient de relever également qu'Europol, en sa qualité de destinataire prévu de données à caractère personnel dans le cadre de PeDRA, est également soumise à des règles strictes concernant le traitement de données à caractère personnel se rapportant à l'appartenance ethnique (voir articles 10, paragraphe 3, 14, paragraphe 1 et 16, paragraphe 1, de la décision 2009/917/JAI du Conseil).

Le traitement de données à caractère personnel relatives à l'orientation sexuelle dans le cadre de PeDRA ne semble pas nécessaire. En conséquence, **Frontex devrait s'abstenir de tout traitement de données à caractère personnel relatives à l'orientation sexuelle dans le cadre de PeDRA**, compte tenu du fait que les informations relatives à des actes d'abus sexuels commis sur des migrants par des personnes se livrant à des activités de traite d'êtres humains ou de trafic de clandestins sont considérées comme des données se rapportant à une infraction, et non pas à l'orientation sexuelle.

Conformément à l'article 10, paragraphe 5, du règlement, le traitement de données relatives aux infractions, aux condamnations pénales ou aux mesures de sûreté n'est permis que s'il est autorisé par les traités ou d'autres actes législatifs adoptés sur la base de ces traités.

L'article 11 quater, paragraphe 3, du règlement Frontex, cité à la section 3.2 ci-dessus, prévoit cette autorisation. Dès lors, cette catégorie particulière de données à caractère personnel peut être traitée dans le cadre de PeDRA aux fins énumérées dans cet article et dans le respect des conditions qui y sont posées.

3.4. Qualité des données

Conformément à l'article 4, paragraphe 1, point c), du règlement, les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement. Ce principe est réaffirmé à l'article 11 quater, paragraphe 5, du règlement Frontex dans lequel il est renvoyé aux principes de nécessité et de proportionnalité. Conformément à l'article 4, paragraphe 1, point d), du règlement, il convient d'assurer l'exactitude de ces données.

Frontex a expliqué que les «événements non constitutifs d'une infraction» renvoyaient à des événements qui ne constituent pas en eux-mêmes des atteintes au droit national, comme des informations sur le transport à l'intérieur du pays tiers, mais qui présentent des liens avec les crimes transfrontaliers ciblés par le projet PeDRA; l'inclusion de telles informations apparaît pertinente et non excessive.

Frontex a expliqué que la responsabilité de la collecte et de la fourniture des données, y compris de l'exactitude de celles-ci, incombe aux États membres. Ceci étant, les agents de renseignement des États membres (points de contact) recevront une formation sur la manière dont utiliser l'outil de téléchargement; les rapports rejetés à l'issue du contrôle de légalité seront enregistrés à des fins de retour d'informations aux États membres qui les ont soumis et à chacun des agents de renseignement qui les a soumis. En outre, il est prévu d'établir un «réseau des agents de renseignement» pour faciliter la diffusion des meilleures pratiques. Les aspects relatifs à la protection des données à caractère personnel devront être abordés tant dans le cadre du réseau que lors des formations. Ces mesures devraient contribuer à assurer la qualité appropriée des données enregistrées dans le système. **Frontex devrait veiller au contrôle adéquat de la qualité des données et assurer le suivi de tous les problèmes identifiés.** Ces mesures de contrôle et de suivi pourront par exemple prendre la forme de rapports internes réguliers sur les données soumises à Frontex par les États membres (concernant, à titre d'exemple, le nombre et la proportion des soumissions acceptées/refusées à l'issue du contrôle de légalité). Les rapports qu'Europol fournira à Frontex (concernant, à titre d'exemple, le nombre et la proportion des ensembles de données à caractère personnel acceptés/refusés à l'issue du contrôle de la conformité à la mission effectué par Europol) pourront également contribuer à cet exercice.

Les catégories de données mentionnées ne semblent pas, en principe, excessives (sous réserves des observations formulées à la section 3.3 ci-dessus). Frontex a indiqué que la liste n'était pas exhaustive, en raison notamment du fait qu'au moins initialement, les rapports seront fournis sous la forme de rapports narratifs rédigés librement. En vue d'assurer la

qualité des données, il serait nécessaire de veiller à ce que seules soient incluses des données à caractère personnel pertinentes, adéquates et non excessives. À cette fin, il conviendrait d'assurer la formation appropriée des membres du personnel en charge de la fourniture des rapports initiaux, en gardant à l'esprit que ces personnes sont des fonctionnaires des États membres. Dans le cas de Frontex, le contrôle de légalité devrait également contribuer à assurer la qualité des données.

En vue d'assurer la qualité des données et de faciliter le suivi, l'évolution prévue vers un format plus structuré apparaît comme une initiative précieuse. Tous les modèles ou documents similaires à venir devraient être conçus en gardant à l'esprit le principe de qualité des données.

3.5. Conservation des données

Conformément à l'article 4, paragraphe 1, point e), du règlement, les données à caractère personnel doivent uniquement être conservées pendant la durée nécessaire à la réalisation de la mission pour laquelle elles ont été collectées ou pour laquelle elles sont traitées ultérieurement.

Il est établi à l'article 11 quater, paragraphe 4, du règlement Frontex que la période de conservation «n'excède en aucun cas trois mois après la date à laquelle [les données] ont été recueillies».

L'interprétation de Frontex est que cette période de conservation débute à la date à laquelle les données ont été acceptées à l'issue du contrôle de légalité.

Le CEPD comprend l'expression «ont été recueillies» utilisée dans cet article comme renvoyant à la collecte des données *par Frontex*, c'est-à-dire au moment auquel un État membre transfère les données à caractère personnel à Frontex et auquel le message est accepté à l'issue du contrôle d'authentification, et non pas au moment de l'enregistrement initial de l'entretien par les autorités compétentes des États membres ni au moment auquel les données sont acceptées à l'issue du contrôle de légalité.

S'il est exact que, comme Frontex le fait valoir, les États membres peuvent avoir besoin d'un certain temps pour répondre aux demandes de clarification, il apparaît qu'il s'agit d'un problème dont la résolution incombe à l'État membre concerné.

Le CEPD recommande dès lors de faire débiter la période de conservation de 90 jours à la date de l'authentification du message reçu.

À la fin de cette période, Frontex effacera certaines parties des informations traitées afin d'anonymiser ces dernières. Les identifiants comme les noms, les numéros de téléphone, etc., seront supprimés mais les informations dépersonnalisées découlant de cette suppression seront conservées.

Le CEPD souligne que la simple suppression des identifiants évidents pourrait ne pas être suffisante pour anonymiser les données.¹⁴ **Frontex devrait s'assurer que cette expurgation conduit à une parfaite anonymisation des données.** S'il reste possible d'identifier les personnes concernées de manière indirecte, les informations doivent toujours être considérées comme des informations à caractère personnel. Si Frontex n'est pas en mesure d'assurer une anonymisation irréversible, elle devrait plutôt procéder à la simple suppression des informations concernées.

Frontex entend également conserver une archive de toutes les données traitées dans le cadre de PeDRA pendant une période dont la durée - selon les prévisions actuelles - serait de

¹⁴ Voir également l'avis du groupe de travail «Article 29» sur le concept de données à caractère personnel, consultable à l'adresse http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2007/wp136_fr.pdf.

trois ans. Frontex a justifié cette période par la nécessité d’alignement sur les périodes de conservation en vigueur au sein d’Europol. Alors qu’elle avait initialement mentionné que l’archive était motivée par des «finalités historiques et de vérification», Frontex a précisé ultérieurement que les deux finalités étaient de pouvoir répondre aux demandes formulées par les personnes concernées (par exemple, des demandes d’accès) et de pouvoir fournir des informations, si nécessaire, dans le cadre de procédures en justice ultérieures.

Les utilisations de l’archive qui sont indiquées ne semblent effectivement pas revêtir une nature historique. En tout état de cause, le traitement ultérieur à des fins historiques est soumis à des garanties spécifiques; les données ne doivent notamment pas être utilisées à l’appui de dispositions ou décisions concernant une personne en particulier [voir article 4, paragraphe 1, point b), du règlement].

En ce qui concerne les demandes formulées par les personnes concernées (par exemple, des demandes d’accès), il convient de relever qu’en règle générale, les données à caractère personnel ne devraient pas être conservées pendant une durée excédant celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles ont été traitées dans le simple but de pouvoir répondre aux demandes d’accès de personnes concernées. En effet, le droit d’accès suppose le droit d’accès à des données existantes et ne devrait pas servir à justifier une conservation plus longue.

Concernant les **procédures en justice**, il convient de relever que les données d’origine fournies par les États membres sont transmises à Europol en tant qu’éléments des ensembles de données à caractère personnel. Pour ce motif, il semble plus probable que les demandes de précision formulées dans le cadre de procédures en justice ultérieures seront adressées à Europol ou à l’État membre pertinent. Compte tenu de ce qui précède, la raison pour laquelle Frontex devrait également conserver cette archives en vue de répondre à des demandes de précision n’apparaît pas clairement. Pour prouver qu’un ensemble de données à caractère personnel spécifique a été envoyé à Europol, il n’est peut-être pas nécessaire de conserver un enregistrement complet de toutes les informations à caractère personnel comprises dans cet ensemble.

La finalité de **vérification** est différente de celle d’apport d’une assistance dans le cadre de procédures en justice et devrait en être clairement distinguée. La durée de la période de conservation apparaîtrait comme excessive pour répondre aux finalités de vérification; la nécessité de disposer de l’intégralité des données n’apparaît pas non plus immédiatement de manière évidente.¹⁵ Frontex devrait démontrer quelles informations seraient nécessaires, et pendant quelle durée, à des fins de vérification.

Dans les deux cas, la limitation de la finalité est un élément essentiel: l’accès aux données ne doit être possible que si cet accès est nécessaire pour atteindre l’une (et/ou l’autre) de ces finalités, et uniquement à cette condition.

En tout état de cause, **Frontex devrait fournir des explications plus détaillées concernant le caractère nécessaire de cette archive, compte tenu en particulier de la période de conservation clairement établie à l’article 11 quater, paragraphe 4, du règlement Frontex.**

¹⁵ Si l’objectif est, par exemple, de prouver qu’un ensemble de données à caractère personnel déterminé a été transféré à Europol à une date déterminée, il pourrait ne pas être nécessaire de conserver, à cette fin, le contenu de l’ensemble de données à caractère personnel. La conservation d’une valeur de hachage pourrait suffire.

3.6. Transfert de données

L'une des principales finalités du projet PeDRA est de générer des ensembles de données à caractère personnel en vue de leur transmission à Europol. Frontex a confirmé qu'aucun autre transfert à des tiers externes n'était prévu.

Étant donné qu'Europol n'est pas soumise au règlement, les transferts à cette agence relèvent de l'article 9 du règlement.¹⁶ Il convient de relever que les exigences prévues par cet article et les autres exigences prévues par le règlement sont cumulatives: un transfert doit être licite en application de l'article 5 *et* satisfaire aux garanties énoncées à l'article 9.

Cet article offre plusieurs possibilités pour conférer à ces transferts un caractère légitime. Conformément à l'article 9, paragraphe 1, de tels transferts peuvent avoir lieu «pour autant qu'un niveau de protection adéquat soit assuré» sur le territoire du destinataire et que «ce[s] transfert[s] vise[nt] exclusivement à permettre l'exécution des missions qui relèvent de la compétence du responsable du traitement».

Le critère du caractère adéquat, en ce qui le concerne, doit être apprécié «au regard de toutes les circonstances entourant une opération ou un ensemble d'opérations de transfert de données. Il est notamment tenu compte de la nature des données, de la finalité et de la durée du (ou des) traitement(s) envisagé(s), du pays tiers ou de l'organisation internationale destinataire, de la législation, tant générale que sectorielle, en vigueur dans le pays tiers ou applicable à l'organisation internationale en question ainsi que des règles professionnelles et des mesures de sécurité appliquées dans ce pays ou dans cette organisation internationale». Le CEPD¹⁷ et le groupe de travail «Article 29» ont fourni des orientations complémentaires sur la manière dont apprécier le caractère adéquat.¹⁸

Frontex a réalisé et documenté une appréciation du caractère adéquat concernant Europol, et est parvenue à la conclusion que celle-ci offre une protection adéquate.

Pour ce qui est du second critère, l'article 11 quater, paragraphe 3, point a), du règlement Frontex fournit une base juridique claire pour les transferts à Europol; ceux-ci relèvent donc en principe de la compétence de Frontex (c'est-à-dire du responsable du traitement).

Cependant, il est nécessaire d'apprécier s'il est possible de considérer que le transfert intervient au cas par cas conformément à l'exigence posée à l'article 11 quater, paragraphe 3, point a), du règlement Frontex, comme développé à la section 3.2 ci-dessus.

3.7. Information de la personne concernée

L'article 12 du règlement énonce les obligations d'information du responsable du traitement des données dans les situations dans lesquelles les données n'ont pas été collectées auprès de la personne concernée, comme c'est le cas pour PeDRA. L'article 12, paragraphe 2, autorise le responsable du traitement à s'abstenir de communiquer des informations individuelles sous

¹⁶ Si Europol est une agence de l'Union européenne, elle n'est pas soumise au règlement, mais à son propre régime spécifique. Le CEPD interprète l'article 9 comme recouvrant les transferts à des destinataires qui ne sont soumis ni au règlement, ni aux dispositions nationales de mise en œuvre de la directive 95/46/CE. Voir page 24 du document d'orientation du CEPD sur le transfert de données à caractère personnel par les institutions et organes de l'UE vers des pays tiers et des organisations internationales (document d'orientation), consultable sur le site Internet du CEPD [disponible uniquement en anglais].

¹⁷ Document d'orientation visé à la note de bas de page précédente, pages 10 à 13.

¹⁸ Le groupe de travail «Article 29» est composé des autorités nationales chargées de la protection des données, des États membres de l'UE, du CEPD et de la Commission européenne. Il a interprété les articles 25 et 26 de la directive 95/46/CE, qui comprennent les dispositions correspondantes pour le traitement dans les États membres. Voir document de travail «Transferts de données personnelles vers des pays tiers: Application des articles 25 et 26 de la directive relative à la protection des données», consultable à l'adresse http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/1998/wp12_fr.pdf.

certaines conditions, en particulier lorsque cette communication implique des efforts disproportionnés ou est impossible, ou si la législation de l'Union prévoit expressément l'enregistrement ou la communication des données. Dans ce cas, le responsable du traitement prévoit des garanties appropriées après avoir consulté le CEPD.

Frontex a expliqué qu'elle n'informerait pas elle-même directement les personnes concernées, en relevant qu'elle n'était pas compétente pour réaliser des enquêtes et qu'elle ne serait pas en contact direct avec les personnes concernées (les autorités nationales compétentes elles-mêmes ne sont pas susceptibles de l'être). Il importe de rappeler ici que les données à caractère personnel qui seront traitées dans le cadre de PeDRA sont les données de personnes suspectées de se livrer à des activités de trafic de clandestins/de traite d'êtres humains ou d'autres personnes soupçonnées de se livrer à des activités criminelles transfrontalières, et non pas les données de migrants.

Il se pourrait tout à fait que Frontex soit dans l'impossibilité de communiquer des informations individuelles aux personnes concernées, ou que cette communication nécessite des efforts disproportionnés. À titre d'exemple, il est possible que les informations de contact ne soient pas disponibles. Étant donné que la réalisation d'enquêtes est expressément exclue de la mission de Frontex, celle-ci ne doit pas rechercher d'informations complémentaires concernant des personnes concernées, comme leurs informations de contact.

Dans les cas dans lesquels Frontex serait en mesure de communiquer des informations individuelles aux personnes concernées, il convient également de relever que, dans le cadre de PeDRA, les personnes concernées sont susceptibles de faire l'objet d'enquêtes pénales menées par les autorités compétentes de l'État membre et que le fait de les informer individuellement pourrait avoir pour effet de leur donner des renseignements sur l'enquête de l'État membre. Cette situation pourrait justifier l'application, dans les cas susvisés, d'une limitation sur le fondement de l'article 20, paragraphe 1, point a).

Ceci étant, en vue d'offrir un niveau de transparence minimal, **Frontex devrait fournir une déclaration de confidentialité recouvrant les éléments énoncés à l'article 12 du règlement sur son site Internet.**

3.8. Droit d'accès et de rectification

Conformément aux articles 13 et 14 du règlement, les personnes concernées disposent d'un droit d'accès à leurs données et du droit d'en obtenir la rectification.

Frontex a déclaré qu'elle appliquerait sa méthode standard de traitement des demandes d'accès et de rectification, en relevant qu'il pourrait être fait application des exceptions prévues à l'article 20.

La limitation des droits des personnes concernées devrait uniquement intervenir au cas par cas, et non pas relever d'une politique générale. Dans le cas où Frontex utiliserait ces limitations, cette **utilisation, y compris les motifs de la limitation, devrait être documentée en interne.**

3.9. Mesures de sécurité

[...]

4. Conclusion:

Il n'existe aucune raison de conclure à une violation des dispositions du règlement n° 45/2001, pour autant que les recommandations énoncées dans le présent avis soient pleinement prises en compte. À titre de rappel, dans le cadre de PeDRA, Frontex devrait:

1. uniquement transférer des données à caractère personnel à Europol¹⁹ lorsque ce transfert est nécessaire et proportionné, au cas par cas;
2. définir une méthode d'appréciation du caractère nécessaire et proportionné des transferts à Europol et mettre à jour les autres documents pertinents en conséquence;
3. dans l'attente d'une modification du règlement Frontex conforme aux normes posées à l'article 10, paragraphe 4, du règlement pour fournir une base juridique claire au traitement des données relatives à l'origine ethnique, prévoir des garanties appropriées contre l'utilisation de données ethniques à des fins de discrimination;
4. s'abstenir de tout traitement de données à caractère personnel relatives à l'orientation sexuelle;
5. veiller au contrôle approprié de la qualité des données et assurer le suivi de tous les problèmes identifiés;
6. faire débiter la période de conservation de 90 jours à la date de l'authentification du message reçu;
7. s'assurer que cette expurgation conduit à une parfaite anonymisation des données;
8. fournir des explications plus détaillées concernant le caractère nécessaire de l'archive, compte tenu en particulier de la période de conservation clairement établie à l'article 11 quater, paragraphe 4, du règlement Frontex;
9. fournir une déclaration de confidentialité recouvrant les éléments énoncés à l'article 12 du règlement sur son site Internet;
10. documenter en interne tous les cas où il est fait application d'une limitation au titre de l'article 20 du règlement, y compris les motifs de la limitation.
11. [...]

Frontex doit adresser un rapport concernant ces recommandations dans un délai de trois mois à compter de la date du présent avis.

Fait à Bruxelles, le 3 juillet 2015

(signé)

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI

¹⁹ Ou à d'autres agences répressives de l'UE, comme il est précisé à l'article 11 quater, paragraphe 3, point a).