



Avis sur les lignes directrices relatives à la gestion intégrée des données adoptées provisoirement par le conseil d'administration d'Europol (dossier 2017-0469)

Le CEPD,

vu le règlement (UE) n° 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 (ci-après le «**règlement Europol**»)¹ et, en particulier, son article 18, paragraphes 6 et 7,

vu l'article 43, paragraphe 2, point d), du règlement Europol,

a adopté l'avis suivant sur les lignes directrices précisant davantage les procédures de traitement des informations (ci-après les «**lignes directrices**»)² provisoirement adoptées par le conseil d'administration d'Europol le 1^{er} mai 2017, dans l'attente de l'avis du CEPD.

1. Introduction et contexte

Le règlement Europol, applicable dans son intégralité depuis le 1^{er} mai 2017, établit à l'**article 43** que le CEPD «*est chargé de surveiller et de garantir l'application des dispositions du présent règlement concernant la protection des libertés et des droits fondamentaux des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel effectués par Europol, ainsi que de conseiller Europol et les personnes concernées sur toutes les questions concernant le traitement des données à caractère personnel*».

En particulier, conformément à l'**article 43, paragraphe 2, point d)**, le CEPD a pour fonction de «*conseille[r] Europol, soit de sa propre initiative, soit en réponse à une consultation, sur toutes les questions concernant le traitement des données à caractère personnel, en particulier avant d'élaborer des règles internes relatives à la protection des libertés et des droits fondamentaux des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel*».

En vertu de l'article 18, paragraphe 6, du règlement Europol, «*Europol peut traiter temporairement des données afin de déterminer si, et, dans l'affirmative, pour quelle finalité visée au paragraphe 2, ces données sont pertinentes pour ses tâches. Le conseil d'administration, sur proposition du directeur exécutif **et après consultation du CEPD**, précise davantage les conditions relatives au traitement de ces données, notamment en ce qui concerne l'accès aux données et leur utilisation, ainsi que les délais de conservation et d'effacement des données, qui ne peuvent dépasser six mois, dans le strict respect des principes visés à l'article 28.*» (caractères gras ajoutés).

¹ Règlement (UE) n° 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI, JO L 135 du 24.5.2016, p. 53 à 114.

² Référence d'Europol: EDOC #832397v27.

L'article 18, paragraphe 7, du règlement Europol, dispose que: «*[l]e conseil d'administration, après consultation du CEPD, adopte, le cas échéant, des lignes directrices précisant davantage les procédures de traitement des informations aux fins énumérées au paragraphe 2, conformément à l'article 11, paragraphe 1, point q)*» (caractères gras ajoutés).

Par lettre du 4 mai 2017 adressée au CEPD, le président du conseil d'administration d'Europol a soumis au CEPD, pour obtenir son avis formel, les lignes directrices adoptées provisoirement par le conseil d'administration d'Europol lors de sa réunion tenue à Malte, le 1^{er} mai 2017, conformément à l'article 11, paragraphe 1, point q), du règlement Europol, dans l'attente de l'avis formel du CEPD devant être rendu après le 1^{er} mai 2017.

Par lettre du 18 mai 2017, le CEPD a répondu à la lettre susmentionnée et a annoncé au président du conseil d'administration d'Europol que le présent avis avait été rendu afin de permettre l'adoption finale des lignes directrices par le conseil d'administration d'Europol.

Dans ce contexte, le CEPD a également reçu le document intitulé «Integrated Data Management Concept. Specification of the envisaged application. The IDMC as per 1 May 2017» (Concept de gestion intégrée des données. Précision de l'application envisagée. Le concept de gestion intégrée des données à partir du 1er mai 2017)³ (ci-après le «*document FAQ*»). Ce document, qui précise la mise en œuvre du concept de gestion intégrée des données envisagé en présentant une *foire aux questions* ainsi que les réponses à celles-ci, a été pris en compte en tant qu'information de contexte pour la présente évaluation des lignes directrices.

Pour son évaluation des lignes directrices, le CEPD a également tiré profit de la visite effectuée auprès d'Europol au niveau du personnel les 15 et 16 mai 2017.

2. Objectif des lignes directrices

Les lignes directrices, plus communément appelées IDMC (pour «Integrated Data Management Concept», concept de gestion intégrée des données) précisent davantage les procédures de traitement des données par Europol⁴ et visent à garantir la conformité, entre autres, des activités d'Europol avec les principes en matière de protection des données et les règles tels qu'établis dans le règlement Europol.⁵

La gestion intégrée des données renvoie à la possibilité d'utiliser à des fins de traitement multiples les informations qu'Europol reçoit et collecte. Le règlement Europol permet un environnement de traitement qui s'éloigne des systèmes précisément décrits, et s'oriente vers des opérations de traitement pouvant être mises en œuvre d'une manière technologiquement neutre⁶.

Les lignes directrices ont été adoptées pour mettre en œuvre les paragraphes 6 et 7 de l'article 18 du règlement Europol⁷.

³ Référence d'Europol: EDOC#888329v2.

⁴ Septième considérant des lignes directrices.

⁵ Deuxième, troisième et cinquième considérants des lignes directrices.

⁶ Deuxième considérant des lignes directrices.

⁷ Huitième considérant des lignes directrices.

3. Analyse juridique et recommandations

À titre d'**observation préliminaire**, nous constatons que les lignes directrices ont été adoptées par le conseil d'administration, à titre provisoire il est vrai, sans que le CEPD ait été formellement consulté, comme l'exige l'article 18, paragraphe 7, du règlement Europol. Le préambule des lignes directrices semble justifier l'adoption provisoire et la consultation *a posteriori* du CEPD par le fait que celui-ci n'était chargé de la supervision d'Europol qu'à partir du 1^{er} mai 2017, lorsque le règlement Europol est entré en vigueur. À cet égard, nous voudrions souligner qu'aucune obligation juridique ne contraignait Europol à mettre en place des lignes directrices pour le 1^{er} mai 2017, étant donné que cette obligation découle du libellé de l'article 18, paragraphe 7, du règlement Europol («*Le conseil d'administration, après consultation du CEPD, adopte, le cas échéant, des lignes directrices [...]*»).

En ce qui concerne leur contenu, le CEPD se réjouit de l'attention accordée à la protection des données dans les lignes directrices. En dépit de l'appréciation globalement positive du CEPD, de nombreuses améliorations sont encore possibles selon celui-ci; elles sont exposées ci-dessous. Le présent avis analyse et souligne les dispositions qui ne semblent pas conformes au règlement Europol et aux principes en matière de protection des données établis à l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et présente des **recommandations** en ce sens.

3.1. Champ d'application des lignes directrices

Les lignes directrices constituent une *précision* des procédures de traitement des informations par Europol conformément au règlement Europol.

Tant le titre («*lignes directrices précisant davantage les procédures de traitement des informations pour l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs conformément à l'article 18 du règlement Europol*») que le texte des lignes directrices (article 1.1, «*champ d'application*») indiquent à juste titre que l'objectif des lignes directrices est de *préciser* les procédures susmentionnées.

Nous rappelons que les paragraphes 6 et 7 de l'article 18 font tous deux référence au traitement des données par Europol *uniquement aux fins énumérées à l'article 18, paragraphe 2*; et que l'article 18, paragraphe 1, qui s'applique à tout traitement de données à caractère personnel par Europol, établit qu'Europol peut traiter des informations, y compris des données à caractère personnel, *dans la mesure nécessaire pour atteindre ses objectifs tels qu'énoncés à l'article 3*. Pour «boucler la boucle», l'article 3, paragraphe 1 établit que «*Europol appuie et renforce l'action des autorités compétentes des États membres et leur collaboration mutuelle dans la prévention de la criminalité grave affectant deux ou plusieurs États membres, du terrorisme et des formes de criminalité qui portent atteinte à un intérêt commun qui fait l'objet d'une politique de l'Union, ainsi que dans la lutte contre ceux-ci, énumérées à l'annexe I*», et, conformément à l'article 3, paragraphe 2, des «*infractions pénales connexes*», précisées dans ledit paragraphe.

Dans ce contexte, nous constatons que les lignes directrices semblent permettre un traitement de données à caractère personnel par Europol dans un champ plus large que le champ d'application défini par les dispositions légales précitées, «ouvrant ainsi la voie» à un traitement de données à caractère personnel qui pourrait aller «**au-delà du champ d'application**» indiqué tant dans le titre des lignes directrices qu'à l'article 1^{er}, paragraphe 1.

Les lignes directrices semblent renvoyer à des objectifs différents et non précisés en matière de traitement de données à caractère personnel par Europol, ainsi qu'à des «possibilités» de traiter des données à caractère personnel (pour Europol ainsi que pour les États membres) qui ne sont **pas non plus précisées ni expressément établies** par le règlement Europol.

Les observations du CEPD précitées sont étayées par les exemples suivants:

- **l'article 19, paragraphe 4**, des lignes directrices fait référence à «*une procédure consistant à combiner et à concilier des séries de données qui se chevauchent*» [notre remarque: ces «séries de données» ne sont pas précisées] qu'Europol doit mettre au point en consultation avec les États membres.

Cette référence est suivie – dans le même paragraphe 4 – par une précision selon laquelle «*la facilitation technique de la combinaison des données permettra le maintien de tous les éléments de données et le découplage lorsque cela s'avère nécessaire, sans aucun risque de perte de données*». À nouveau, le contexte dans lequel une telle «facilitation technique» s'appliquerait n'est pas clair;

- **l'article 19, paragraphe 5**, des lignes directrices établit que: «*le traitement par Europol prend en compte les principes d'interopérabilité et d'interconnexion*» [notre remarque: l'interopérabilité et l'interconnexion de systèmes d'information *non précisés*].

Le CEPD voit cet article comme un «discours/engagement politique» (à la lumière du travail en cours au Conseil de l'Union européenne), plutôt que comme une clarification fondée sur le cadre juridique *actuellement applicable*.

Le CEPD souhaite attirer l'attention du conseil d'administration d'Europol sur le fait que les «clauses» vagues et «ouvertes» (soi-disant «tournées vers l'avenir») de l'article 19, paragraphes 4 et 5, des lignes directrices **sont inappropriées par rapport à la nature et à l'objectif des lignes directrices**, qui visent à fournir des recommandations opérationnelles (aux «utilisateurs finaux», en particulier aux analystes des données), «précisant davantage les procédures de traitement des informations, y compris des données à caractère personnel, conformément à l'article 18 du règlement Europol»⁸. Plus exactement, de telles **références «vagues»** comportent le risque de **rendre confuses les garanties relatives à la protection des données** contenues dans les lignes directrices, qui font référence à des scénarios **spécifiques** en matière de traitement des données par Europol fondés sur le (strictement dérivé du) texte juridique du règlement Europol tel qu'actuellement en vigueur et applicable.⁹

La précision, à l'**article 1^{er}, paragraphe 2**, des lignes directrices, que celles-ci «*ne s'écartent pas*» du règlement Europol est curieusement placée (dans l'article concernant le «champ d'application» plutôt qu'en tant que règle «autonome») et ne suffit pas pour répondre aux préoccupations mentionnées ci-dessus.

Nous notons également que:

- **l'article 3** des lignes directrices dispose que «*Europol peut traiter des données à caractère personnel pour autant que cela soit nécessaire pour la réalisation de ses objectifs et en*

⁸ Article 1^{er}, paragraphe 1, du règlement Europol. Voir également les septième et dixième considérants des lignes directrices.

⁹ Voir, à cet égard, les considérations soulevées à la section 3.2, point a), du présent avis, concernant les différentes règles (normes pertinentes en matière de protection des données) applicables, d'une part, à l'analyse stratégique et thématique, et, d'autre part, à l'analyse opérationnelle, fondées sur les finalités spécifiques telles que définies par les propriétaires de données.

accord avec les dispositions prévues par le règlement et la présente décision» (soulignement ajouté);

- selon l'**article 4, paragraphe 3**, des lignes directrices, *«les visites par les États membres peuvent être individuelles ou systématiques, conformément aux dispositions prévues par le règlement et d'autres législations applicables»* (soulignement ajouté);
- à l'**article 6, paragraphe 1**, des lignes directrices, l'objectif de l'analyse opérationnelle est de *«soutenir les enquêtes pénales et les opérations de renseignement en matière pénale»* (soulignement ajouté), tandis que la définition de l'analyse opérationnelle donnée dans le règlement Europol¹⁰ mentionne uniquement les enquêtes pénales;
- l'**article 15, paragraphe 5**, mentionne un *«mode de recherche unique»* qu'Europol doit mettre à disposition le plus rapidement possible. Cet outil n'est pas prévu par le règlement Europol.

À cet égard, comme déjà mentionné en ce qui concerne l'article 19, paragraphes 4 et 5, le CEPD souligne que les dispositions susmentionnées (article 3; article 4, paragraphe 3; article 6, paragraphe 1; article 15, paragraphe 5) soulèvent également des inquiétudes par rapport au champ d'application des lignes directrices relatives au traitement de données par Europol. Nous rappelons que les lignes directrices constituent une précision supplémentaire du règlement Europol (l'instrument juridique sur la base duquel elles sont rédigées) et ne peuvent par conséquent pas établir de règles sortant du champ d'application dudit règlement, se référant en définitive, comme base juridique pour les activités de traitement d'Europol, aux lignes directrices elles-mêmes (le conseil d'administration adoptant les lignes directrices) à l'article 3, ou à toute autre législation applicable (non précisée) qui permettrait le traitement de données (recherches individuelles ou systématiques) décrit à l'article 4, paragraphe 3.

Pour éviter de contredire leur propre article 1^{er}, **les lignes directrices doivent être une «représentation du présent»** qui fixe les procédures qu'Europol doit suivre dans le cadre de ses activités opérationnelles, et ne doivent contenir aucune référence (qui serait à tout le moins déroutante pour les opérateurs/utilisateurs finaux) aux scénarios futurs (opérations de traitement, outils, etc.) qui ne sont pas prévus par le règlement Europol tel qu'actuellement en vigueur et applicable¹¹.

1. Par conséquent, Europol devrait:

- a. supprimer les paragraphes 4 et 5 de l'article 19; et faire du paragraphe 2 de l'article 1^{er} un article spécifique (en tant que nouvel article 2);
- b. reformuler l'article 3: par exemple, *«Europol peut traiter des données à caractère personnel pour autant que cela soit nécessaire pour la réalisation de ses objectifs et en accord avec les dispositions prévues par le règlement, pour lequel la présente décision fournit des recommandations opérationnelles»;*

¹⁰ Article 2, point c), du règlement Europol.

¹¹ Il convient de noter que le «document FAQ» (n° 7) précise que *«les lignes directrices du conseil d'administration peuvent être amendées dès que ledit conseil pense qu'il est nécessaire de les ajuster. Cette procédure est beaucoup plus rapide et souple qu'une modification du texte juridique du règlement Europol. En tant que telle, elle contribue à assurer une maintenance plus souple de l'ensemble des règles régissant le traitement des données.»*

- c. supprimer l'article 4, paragraphe 3, ou préciser ce que l'on entend par visites «individuelles et systématiques» par les États membres et la manière dont ce point est lié à l'article 18 du règlement Europol;
- d. supprimer «*et les opérations de renseignement en matière pénale*» de l'article 6, paragraphe 1, ou préciser davantage la signification de ce concept et la façon dont il rentre dans le champ d'application de l'article 2, point c), du règlement Europol;
- e. préciser la base juridique applicable pour le «mode de recherche unique» prévu à l'article 15, paragraphe 5, et la manière dont cette base est liée à l'article 18 du règlement Europol.

3.2. Mise en œuvre du principe de limitation de la finalité

Les lignes directrices soulèvent des préoccupations en ce qui concerne la mise en œuvre du principe de limitation de la finalité, expressément établi à l'article 28, paragraphe 1, point b), du règlement Europol¹².

Nous rappelons que les données à caractère personnel ne peuvent être traitées par Europol qu'aux fins énumérées à l'article 18, paragraphe 2, du règlement Europol, et que l'objectif des lignes directrices est de mettre davantage en œuvre et d'«expliquer» les règles établies dans le règlement Europol.

Le CEPD considère que **le principe de limitation de la finalité risque d'être compromis** par les dispositions des lignes directrices ci-après.

a) Distinction entre les finalités d'analyse de nature *stratégique ou thématique* et d'analyse *opérationnelle*

Malheureusement, les lignes directrices **ne remplissent pas l'objectif consistant à clarifier davantage** la différence entre les finalités énumérées à l'article 18, paragraphe 2, points b) et c), du règlement Europol.

Même si cette différence est déterminée d'un point de vue pratique (et clarifiée par le «document FAQ»¹³), les lignes directrices **n'établissent pas de distinction claire entre les concepts (de traitement à des fins) d'analyse de «nature stratégique» et «thématique» d'une part, et «d'analyse opérationnelle» d'autre part.**

Pour illustrer le point ci-dessus, nous renvoyons au libellé (à la définition) au sens large d'un projet d'analyse opérationnelle à l'**article 6, paragraphe 2**, des lignes directrices, selon lequel il s'agit d'une «*plateforme au sein de laquelle une analyse opérationnelle peut être menée pour soutenir les enquêtes pénales internationales et les opérations de renseignement en matière pénale contre des cibles déterminées (...)*» (soulignement ajouté). Cette définition comporte un libellé [«*le champ d'application d'une telle plateforme peut en particulier être un domaine de criminalité couvrant un ou plusieurs types de délits; il peut porter sur une dimension géographique ou sur des structures, phénomènes ou incidents particuliers relatifs à la criminalité (...)*»] similaire à celui de l'article 5, paragraphe 3, des lignes directrices en matière d'analyse de nature stratégique ou thématique [«*des domaines spécifiques tels que les phénomènes de criminalité, les modes opératoires et les dimensions géographiques, pour la collecte d'informations cible (...)*»].

¹² Les données à caractère personnel seront «collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne sont pas traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités».

¹³ En particulier, FAQ n^{os} 20 à 27.

Une démarcation plus claire entre les deux est indispensable, puisque des règles différentes sont applicables au traitement pour chaque finalité. Par exemple:

- l'article 20 du règlement Europol fait la différence entre l'accès des États membres aux informations fournies à des fins de recoupement et d'analyses de nature stratégique et thématique (article 20, paragraphe 1), d'une part, et l'accès (fondé sur un système de concordance/non-concordance) aux informations fournies à des fins d'analyses opérationnelles (article 20, paragraphe 2);
- l'article 18, paragraphe 5, du règlement Europol renvoie à l'annexe II dudit règlement pour la précision des catégories de données à caractère personnel pouvant être collectées et traitées et des catégories de personnes concernées dont les données peuvent être collectées et traitées pour chacune des finalités visées à l'article 18 dudit règlement.

En raison du **rôle majeur que cette distinction entre les deux finalités différentes** du traitement des données par Europol **joue** pour les garanties applicables relatives à la protection des données, le CEPD considère que les lignes directrices devraient différencier plus clairement l'analyse de nature stratégique et thématique, d'une part, et les analyses opérationnelles, d'autre part.

2. Compte tenu de ce qui précède, Europol devrait **préciser davantage** dans les lignes directrices la distinction qui existe entre le traitement à des fins d'analyse de «nature stratégique» ou «thématique», d'une part, et à des fins d'analyse «opérationnelle», d'autre part.

b) Précision de la (des) finalité(s) par le fournisseur de données ou par Europol en l'absence de précision par le fournisseur de données

Selon l'article 19, paragraphe 1, du règlement Europol: *«Tout État membre, organe de l'Union, pays tiers ou organisation internationale qui fournit des informations à Europol définit la ou les finalités du traitement de ces données conformément à l'article 18. À défaut, Europol, en accord avec le fournisseur des informations concerné, traite ces informations en vue de déterminer leur pertinence ainsi que la ou les finalités de leur traitement ultérieur. Europol ne peut traiter ces informations à des fins autres que celles pour lesquelles elles ont été fournies que si le fournisseur des informations l'y autorise.»* (soulignement ajouté).

Cependant, les lignes directrices avancent de simples **suppositions** selon lesquelles les données transmises à une fin spécifique peuvent être traitées à d'autres fins **à moins que le fournisseur n'ait explicitement indiqué le contraire** (caractères gras ajoutés):

- **article 6, paragraphe 13, point c)** (traitement à des fins d'analyse opérationnelle): *«(...) sauf indication contraire explicite, toutes les contributions à un projet d'analyse opérationnelle spécifique sont considérées comme apportées à des fins d'analyse opérationnelle ainsi qu'à des fins d'analyse de nature stratégique et thématique»* (soulignement ajouté).

Le CEPD rappelle l'importance du principe de limitation de la finalité [article 28, paragraphe 1, point b), du règlement Europol]. Compte tenu de l'interprétation large de l'article 19 du règlement Europol consacré dans cette disposition, le CEPD considère que les fournisseurs de données devraient être **spécifiquement informés** par Europol de la double finalité «par défaut» en temps opportun pour qu'ils puissent décider s'ils souhaitent, ou non, s'opposer à cette double

finalité. Le CEPD recommande la mise en œuvre de mesures pour garantir la fourniture d'informations précises lors de la transmission des données à Europol.

- **Article 10, paragraphe 7:** «*en attendant qu'une solution technique soit mise en place pour s'adapter à une distinction plus spécifique par le propriétaire de données, les données transmises à Europol à des fins de recoupement [au sens de l'article 18, paragraphe 2, point a), du règlement Europol] sont considérées comme ayant également été transmises pour l'analyse stratégique et thématique*» (soulignement ajouté).

Selon le CEPD, cette disposition pourrait dissuader Europol de chercher une telle solution technique (dans la mesure où l'absence d'une telle solution augmente la marge de manœuvre d'Europol). Le CEPD considère par conséquent que cette disposition devrait être supprimée. D'une manière générale, le CEPD demande également à Europol d'expliquer pourquoi elle emploie «propriétaire de données» plutôt que (comme dans les autres articles des lignes directrices) «fournisseur de données», quelles sont les définitions de «propriétaire de données» et de «fournisseur de données», dans quels cas il convient d'utiliser l'un ou l'autre terme; et d'assurer une utilisation cohérente de ces termes.

En outre, le libellé des lignes directrices semble relativement faible en ce qui concerne l'obligation pour les États membres d'indiquer **le projet d'analyse opérationnelle** pour lequel ils transmettent des données à Europol:

- **article 6, paragraphe 13, point a)** «*lorsque cela est possible*» les contributions doivent mentionner le ou les projets d'analyse opérationnelle auxquels sont destinées les informations; et
- **article 10, paragraphe 3** «*lorsque cela est faisable*» les États membres, les organes de l'Union, les pays tiers ou les organisations internationales notifient, au moment de la transmission, si celle-ci a lieu à des fins d'analyse opérationnelle, pour quel(s) projet(s) d'analyse opérationnelle les informations sont transmises.

Compte tenu de l'importance du principe de limitation de la finalité [article 28, paragraphe 1, point b), du règlement Europol], le CEPD recommande de **supprimer** les libellés «*lorsque cela est possible*» et «*lorsque cela est faisable*». Le CEPD recommande de les remplacer par un libellé en particulier, plus proche de celui du règlement Europol, à savoir: «*...le contributeur mentionne le ou les projets d'analyse opérationnelle auxquels sont destinées les informations. À défaut, Europol, en accord avec le fournisseur des informations concerné, traite ces informations dans le cadre d'un projet d'analyse opérationnelle déterminé par Europol. Dans ce cas, Europol demande au propriétaire de données de lui accorder la permission de traiter les données dans le cadre du projet d'analyse opérationnelle en question.*»¹⁴ (soulignement ajouté).

3. Par conséquent, Europol devrait:

- a. ajouter à la fin de l'article 6, paragraphe 13, point a), des lignes directrices, que les fournisseurs de données devraient être **spécifiquement informés** de la double finalité «par défaut» au moment de la transmission des données à Europol;

¹⁴ Pour préciser davantage cette recommandation, nous ajoutons – pour le côté pratique de la mise en œuvre du principe de limitation de la finalité – que le CEPD considère qu'Europol devrait octroyer au fournisseur de réels moyens pour identifier la (les) finalité(s), comme des *cases à cocher* dans l'application de réseau d'échange sécurisé d'informations (SIENA), avec une liste des différentes finalités, et, dans le cas de l'analyse opérationnelle, une liste des différents projets d'analyse opérationnelle.

- b. **supprimer** l'article 10, paragraphe 7, des lignes directrices;
- c. **supprimer les libellés «lorsque cela est possible» et «lorsque cela est faisable»** de l'article 6, paragraphe 13, point a), et de l'article 10, paragraphe 3, des lignes directrices, et ajouter: «...le contributeur mentionne le ou les projets d'analyse opérationnelle auxquels sont destinées les informations. À défaut, Europol, en accord avec le fournisseur des informations concerné, traite ces informations dans le cadre d'un projet d'analyse opérationnelle déterminé par Europol. Dans ce cas, Europol demande au propriétaire de données de lui accorder la permission de traiter les données dans le cadre du projet d'analyse opérationnelle en question.»;
- e. **expliquer** pourquoi elle emploie «**propriétaire de données**» plutôt que (comme dans les autres articles des lignes directrices) «**fournisseur de données**», quelles sont les définitions de «propriétaire de données» et de «fournisseur de données», dans quel cas/dans quel article des lignes directrices il convient d'utiliser l'un ou l'autre terme; et assurer une utilisation cohérente de ces termes dans les lignes directrices.

3.3. Traitement aux fins de la facilitation de l'échange d'informations (article 7 des lignes directrices)

L'article 7 des lignes directrices dispose que «Europol peut permettre l'utilisation de son infrastructure pour l'échange d'informations entre les États membres, des pays tiers, des organisations internationales, Europol et d'autres organes de l'Union».

Conformément à l'article 38, paragraphe 7, du règlement Europol, «Europol assume la responsabilité de toutes les opérations de traitement de données qu'elle effectue, à l'exception des échanges bilatéraux de données réalisés par l'intermédiaire de ses infrastructures entre des États membres, des organes de l'Union, des pays tiers et des organisations internationales auxquels elle n'a pas accès. Ces échanges bilatéraux ont lieu **sous la responsabilité des entités concernées et conformément à leur droit**» (soulignement ajouté). Néanmoins, il est précisé à la fin dudit article que «[1] **la sécurité de ces échanges est assurée conformément à l'article 32**» (caractères gras ajoutés). Au titre de l'article 32, paragraphe 1, du règlement Europol, «Europol met en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées pour protéger les données à caractère personnel contre la destruction accidentelle ou illicite, la perte accidentelle ou la divulgation, la modification et l'accès non autorisés, ou contre toute autre forme de traitement non autorisé».

L'**obligation** pour Europol de **garantir la sécurité**, consacrée à l'article 32 du règlement Europol, est par conséquent aussi applicable au scénario visé à l'article 7 des lignes directrices et devrait être prise en compte dans celles-ci.

Étant donné que la sécurité adéquate de l'information ne peut être assurée qu'en considérant l'échange d'informations dans son ensemble, il est nécessaire de protéger les informations tout au long de leur cycle de vie (création, distribution, destruction, archivage, ...). Cela signifie que la sécurité de l'information ne doit pas uniquement être assurée par Europol dans le cadre de ses responsabilités, mais également par les États membres, les organes de l'Union, les pays tiers et les organisations internationales qui travaillent avec Europol.

- 4. Le CEPD recommande par conséquent d'ajouter à l'article 7 des lignes directrices **des références précises** relatives à la nécessité de garantir la **sécurité de l'information**, à la **responsabilité de toutes les parties** (Europol, les États

membres, les organes de l'Union, les pays tiers et les organisations internationales) et aux **moyens d'assurer la sécurité**.

3.4. Chapitre IV des lignes directrices: titre, protection des données dès la conception, vérification

a) Titre du chapitre IV

La référence à la «protection des données» dans le titre du chapitre IV induit en erreur, dans la mesure où plusieurs autres dispositions des lignes directrices font référence aux principes en matière de protection des données et où une référence générale aux exigences en matière de protection des données est également faite à l'article 1^{er}, paragraphe 2, des lignes directrices («*La présente décision ne s'écarte en aucune manière des dispositions du règlement applicables, surtout en ce qui concerne les exigences et les conditions en matière de protection des données*»).

5. Étant donné que les lignes directrices ne décrivent pas en détail la manière de mettre en œuvre les garanties relatives à la protection des données prévues au chapitre IV du règlement Europol, le CEPD recommande de **remplacer le titre** du chapitre IV «*Protections des données*» des lignes directrices par un autre titre, moins trompeur, comme: «*Protection des données dès la conception, vérification du traitement des données et examen des données*».

b) Protection des données dès la conception (article 19 des lignes directrices)

Un élément clé de la protection des données consiste en la nécessité de protéger les données à caractère personnel en utilisant une approche fondée sur les risques. Par conséquent, une analyse approfondie des risques liés à la sécurité de l'information doit être réalisée, pour garantir la gestion adéquate des risques¹⁵.

Si elle est mise en œuvre de manière adéquate, **l'anonymisation/la pseudonymisation** (visée à l'article 19, paragraphe 3, des lignes directrices) peut être utile pour protéger les données à caractère personnel. Malheureusement, il est difficile d'appliquer correctement les techniques d'anonymisation/de pseudonymisation. Toutes les précautions doivent être prises lors de la mise en œuvre de ces techniques, puisqu'un échec pourrait entraîner des violations de données.

6. Europol devrait clairement indiquer à l'article 19 des lignes directrices qu'une **partie responsable indépendante doit garantir que les techniques d'anonymisation/de pseudonymisation sont appropriées et correctement appliquées**.

c) Vérification du traitement des données (article 20 des lignes directrices).

Comme l'établit cet article, la **journalisation du traitement de données à caractère personnel** est primordiale pour garantir la traçabilité des activités, la possibilité de vérifier les finalités de traitement et la possibilité d'assigner des responsabilités et la propriété pour chaque partie du processus de transmission collectif, dans le cadre de l'analyse stratégique et

¹⁵ Voir les lignes directrices du CEPD «Security Measures for Personal Data Processing) (Mesures de sécurité concernant le traitement des données à caractère personnel), article 22 du règlement (CE) n° 45/2001. L'article 32 du règlement Europol est similaire à l'article 22 du règlement (CE) n° 45/2001.

thématique ainsi que de l'analyse opérationnelle. L'objectif de la journalisation peut seulement être atteint si **des outils de vérification adéquats** sont conçus et mis en place. La quantité de journaux produits dans l'environnement d'Europol rendrait autrement toute vérification impossible. De tels outils aideraient les auditeurs à accomplir leurs missions de manière efficace et efficiente.

7. Le CEPD recommande d'inclure à l'article 20 des lignes directrices une **disposition établissant clairement que des outils de vérification adéquats seront mis en place.**

3.5. Autres recommandations particulières

▪ **L'article 6, paragraphe 8**, des lignes directrices concerne l'utilisation ultérieure des données fournies pour un projet d'analyse opérationnelle dans le cadre d'un autre projet d'analyse opérationnelle *«lorsqu'il s'avère»* que ces données à caractère personnel *«pourraient être pertinentes»* pour cet autre projet. Les lignes directrices devraient expressément disposer que l'analyse réalisée dans ce contexte doit être dûment consignée.

8. À l'article 6, paragraphe 8, des lignes directrices, Europol devrait prévoir que l'analyse menée pour évaluer la **pertinence pour un projet d'analyse opérationnelle des données à caractère personnel collectées pour un autre projet d'analyse opérationnelle doit être dûment consignée.**

• **L'article 6, paragraphe 13, point e)**, des lignes directrices dispose que *«si Europol estime, après évaluation, que les données à caractère personnel fournies par des États membres, des organes de l'Union, des pays tiers et des organisations internationales pour un projet d'analyse opérationnelle sont incorrectes ou inexactes, ne sont plus à jour ou n'auraient pas dû être transmises, elle doit informer, sans délai injustifié, le fournisseur des données, qui doit faire connaître sa position sur la question, et prendre les mesures appropriées».*

Dans de telles situations, il y a de réelles raisons de considérer que les données à caractère personnel transmises ne satisfont pas aux exigences requises en matière de qualité des données, ce qui peut comporter des risques importants pour les libertés et droits fondamentaux de la personne concernée. Par conséquent, le CEPD se réjouit de la précision selon laquelle Europol doit «prendre les mesures appropriées». Néanmoins, ces mesures doivent être précisées davantage.

9. Le CEPD recommande **de décrire plus en détail ces mesures appropriées par rapport au fournisseur de données**, en ajoutant par exemple *«y compris en limitant le traitement des données à caractère personnel considérées comme incorrectes, inexactes, ou qui ne sont plus à jour, garantissant qu'elles ne puissent plus être traitées, sauf dans le cadre de leur stockage».*

La **procédure** – prévue à l'**article 6, paragraphe 13**, des lignes directrices¹⁶ – peut être considérée comme une «troisième couche» de procédure (la première étant le règlement Europol à proprement parler, sur la base duquel les lignes directrices sont adoptées; la deuxième les lignes directrices, entraînant l'élaboration de la procédure en question), qui détaille

¹⁶ Selon l'article 6, paragraphe 13, des lignes directrices, *«Europol élabore et met en œuvre, en étroite collaboration avec le conseil d'administration et les chefs d'unités nationales Europol, une procédure relative à la transmission et à l'approbation d'informations dans le cadre de projets d'analyse opérationnelle».*

davantage **les règles relatives à la transmission et à l’approbation d’informations dans le cadre de projets d’analyse opérationnelle**, précisant les aspects couverts par les points a) à e).

Ces points couvrent clairement des aspects **cruciaux** pour le traitement de données à caractère personnel par Europol. Nous les énumérons ci-après pour faciliter la mise en contexte:

- «a. lorsque cela est possible, les contributions mentionnent le ou les projets d’analyse opérationnelle auxquels sont destinées les informations;*
- b. les contributions sont conformes aux catégories de données à caractère personnel et de personnes concernées telles que précisées dans la décision d’ouverture du projet d’analyse opérationnelle;*
- c. sauf indication contraire explicite, toutes les contributions à un projet d’analyse opérationnelle spécifique sont considérées comme apportées à des fins d’analyse opérationnelle ainsi qu’à des fins d’analyse de nature stratégique et thématique, tandis que l’accès des États membres à ces données suit, sans préjudice de l’article 5, paragraphe 3, de la présente décision, le régime applicable aux données fournies à des fins d’analyse opérationnelle, c’est-à-dire qu’il n’excède pas les possibilités d’accès prévues à l’article 20, paragraphe 2, du règlement;*
- d. si Europol rejette les informations pour le projet d’analyse opérationnelle spécifique mentionné par le fournisseur de données, elle peut demander au fournisseur de données de transmettre des informations pour une ou plusieurs autres finalités de traitement, ou pour d’autre(s) projet(s) d’analyse opérationnelle;*
- e. si Europol estime, après évaluation, que les données à caractère personnel fournies par des États membres, des organes de l’Union, des pays tiers et des organisations internationales pour un projet d’analyse opérationnelle sont incorrectes ou inexacts, ne sont plus à jour ou n’auraient pas dû être transmises, elle doit informer, sans délai injustifié, le fournisseur de données, qui doit faire connaître sa position sur la question, et prendre les mesures appropriées.»*

10. Étant donné que les exigences reprises aux points a) à e) susmentionnés du **paragraphe 13 de l’article 6** des lignes directrices représentent des **aspects cruciaux** des projets d’analyse opérationnelle, Europol devrait **établir cette procédure et prévoir sa mise en œuvre** à la même date que celle de la première mise en œuvre des lignes directrices. Le CEPD demande également à être **aussitôt informé** de la procédure susmentionnée.

▪ Le CEPD remarque que l’**article 8, paragraphe 7**, des lignes directrices opère une différence entre les termes «effacement» et «destruction» (le dernier n’étant pas utilisé dans le règlement Europol). La raison de cette distinction n’est pas claire et le libellé de l’article 8, paragraphe 7, des lignes directrices, ne détermine pas dans quel cas il convient d’utiliser «effacement» ou «destruction».

11. Europol devrait **préciser davantage la signification et les implications des termes «effacement» et «destruction»** à l’article 8, paragraphe 7, des lignes directrices et indiquer quand (dans quels cas) chacun est utilisé.

3.6. Rôle du CEPD

• L’**article 6, paragraphe 3**, des lignes directrices dispose que les décisions d’ouverture d’un projet d’analyse opérationnelle doivent être «transférées» au CEPD. L’article 6, paragraphe 5, utilise la même terminologie pour les décisions de modification ou de clôture de projets

d'analyse opérationnelle. À cet égard, le règlement Europol¹⁷ fait plutôt référence à l'obligation «d'informer» le CEPD.

12. Le CEPD recommande d'utiliser la **terminologie** de l'article 18, paragraphe 3, point a), **du règlement Europol** à l'article 6, paragraphes 3 et 5, des lignes directrices, utilisant le libellé «*le CEPD doit être pleinement **informé** de (...)*».

• L'**article 6, paragraphe 7**, des lignes directrices prévoit que le CEPD «*en tant que contrôleur du traitement des données, peut adresser à Europol tout commentaire qu'il juge nécessaire concernant l'ouverture, la clôture ou la modification d'un projet d'analyse opérationnelle*» et qu'Europol «*informe aussitôt le conseil d'administration de tout commentaire reçu du CEPD*». Le CEPD attire l'attention du conseil d'administration d'Europol sur l'obligation pour Europol de mettre en œuvre les recommandations du CEPD dans leur intégralité¹⁸. L'obligation pour Europol de donner suite rapidement et intégralement aux recommandations du CEPD devrait également être prise en compte dans les lignes directrices.

13. L'article 6, paragraphe 7, des lignes directrices devrait disposer qu'Europol doit **mettre en œuvre** sans délai injustifié toute **recommandation** formulée par le CEPD en lien avec l'ouverture, la clôture ou la modification d'un projet d'analyse opérationnelle.

• L'obligation pour Europol d'introduire une demande de consultation préalable du CEPD, conformément à l'**article 39 du règlement Europol**, n'apparaît pas dans les lignes directrices. La **consultation préalable** devrait permettre au CEPD d'évaluer en particulier si les nouveaux mécanismes, technologies ou procédures qu'Europol envisage d'utiliser sont conformes aux principes en matière de protection des données, prenant en compte les risques pour les libertés et droits fondamentaux des personnes concernées. Par conséquent, toutes les nouvelles «méthodes et techniques» (visées notamment à l'article 5, paragraphe 1, et à l'article 6, paragraphe 1, des lignes directrices) pourraient être soumises au CEPD pour consultation préalable.

14. Les lignes directrices devraient mentionner les **exigences en matière de consultation préalable** au titre de l'article 39 du règlement Europol, par exemple dans l'article 19 relatif à la protection des données dès la conception.

• L'**article 25, paragraphe 6**, du règlement Europol prévoit que «le conseil d'administration peut, en accord avec le CEPD, autoriser, pour une période ne pouvant dépasser un an, renouvelable, une série de transferts conformément au paragraphe 5, points a) à e)». L'obligation pour Europol d'obtenir l'**accord préalable** du CEPD en cas d'application de l'article 25, paragraphe 6, du règlement Europol (c'est-à-dire une série de transferts de données à caractère personnel vers des pays tiers ou à des organisations internationales) devrait également apparaître dans les lignes directrices.

• L'**article 25, paragraphe 7**, du règlement Europol établit que «[l]e directeur exécutif informe au plus vite le conseil d'administration et le CEPD des cas dans lesquels le paragraphe 5 [de l'article 27] a été appliqué». L'obligation pour Europol d'**informer** le CEPD en cas d'application de l'article 25, paragraphe 5, du règlement Europol (c'est-à-dire les transferts de

¹⁷ Article 18, paragraphe 3, point a).

¹⁸ Voir les pouvoirs du CEPD au titre de l'article 43, paragraphe 3, du règlement Europol.

données à caractère personnel vers des pays tiers ou à des organisations internationales) devrait se refléter dans les lignes directrices.

15. Les lignes directrices devraient contenir les **obligations pour Europol d'informer le CEPD ou de lui demander l'accord préalable** au titre, respectivement, des paragraphes 6 et 7 de l'article 25 du règlement Europol.

• L'article **30, paragraphe 6**, du règlement Europol dispose que «[t]ous les ans, Europol fournit au CEPD un aperçu statistique de toutes les données à caractère personnel visées au paragraphe 2 [19] qu'elle a traitées». L'obligation pour Europol d'**informer** le CEPD en cas d'application de l'article 30, paragraphe 6, du règlement Europol devrait figurer dans les lignes directrices.

• L'article **31, paragraphe 3**, du règlement Europol dispose que «[s]i des données à caractère personnel visées à l'article 30, paragraphes 1 et 2 [20], sont conservées pendant une durée supérieure à cinq ans, le CEPD en est informé». L'obligation pour Europol d'**informer** le CEPD en cas d'application de l'article 30, paragraphe 6, du règlement Europol devrait également être mentionnée dans les lignes directrices.

16. Les lignes directrices devraient contenir les **obligations pour Europol d'informer le CEPD** au titre, respectivement, de l'article 30, paragraphe 6, et de l'article 31, paragraphe 3, du règlement Europol.

4. Conclusion

Le CEPD invite le conseil d'administration d'Europol à informer le CEPD de la mise en œuvre des recommandations formulées ci-dessus dans un délai de six mois à compter de la date de réception du présent avis. Il convient de tenir compte dans la plus grande mesure possible des présentes recommandations pour la décision révisée – et finale – du conseil d'administration d'Europol adoptant les lignes directrices conformément à l'article 18, paragraphes 6 et 7, du règlement Europol.

Fait à Bruxelles,

(signé)

Giovanni BUTTARELLI

¹⁹ Article 30, paragraphe 2: données à caractère personnel qui révèlent l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques ou l'appartenance syndicale et le traitement de données génétiques ou de données relatives à la santé ou à la vie sexuelle d'une personne.

²⁰ Article 30, paragraphe 1: données à caractère personnel concernant des victimes d'infraction pénale, des témoins ou d'autres personnes pouvant fournir des informations sur des infractions pénales, ou concernant des personnes de moins de 18 ans.

Article 30, paragraphe 2: données à caractère personnel qui révèlent l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques ou l'appartenance syndicale et le traitement de données génétiques ou de données relatives à la santé ou à la vie sexuelle d'une personne.