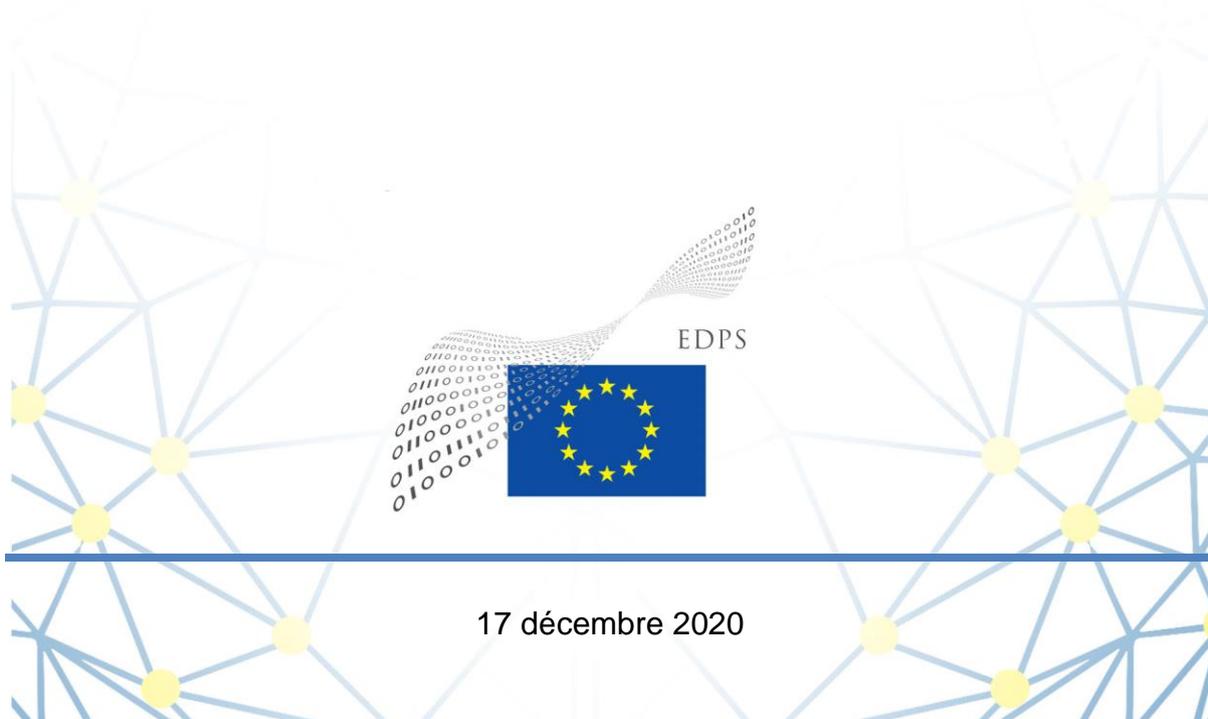


EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR

## Avis 10/2020

**sur le mandat de négociation  
pour conclure dix accords  
autorisant l'échange de données  
entre Eurojust et les autorités  
compétentes à des fins de  
coopération judiciaire en matière  
pénale dans certains pays tiers**



17 décembre 2020

*Le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) est une institution indépendante de l'Union européenne chargée, en vertu de l'article 52, paragraphe 2, du règlement (UE) 2018/1725, «[e]n ce qui concerne le traitement de données à caractère personnel, [...] de veiller à ce que les libertés et droits fondamentaux des personnes physiques, notamment le droit à la protection des données, soient respectés par les institutions et organes de l'Union» et, en vertu de l'article 52, paragraphe 3, «de conseiller les institutions et organes de l'Union et les personnes concernées pour toutes les questions concernant le traitement des données à caractère personnel».*

*Conformément à l'article 42, paragraphe 1, du règlement (UE) 2018/1725, «[à] la suite de l'adoption de propositions d'acte législatif, de recommandations ou de propositions au Conseil en vertu de l'article 218 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou lors de l'élaboration d'actes délégués ou d'actes d'exécution, la Commission consulte le Contrôleur européen de la protection des données en cas d'incidence sur la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel».*

*Le présent avis se rapporte à la mission du CEPD de conseiller les institutions de l'Union européenne sur l'application cohérente et logique des principes de protection des données de l'Union européenne, y compris lors de la négociation d'accords dans le secteur judiciaire et répressif. Il s'appuie sur l'obligation générale exigeant que les accords internationaux soient conformes aux dispositions du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et respectent les droits fondamentaux qui forment le noyau du droit de l'Union européenne. En particulier, il convient de veiller au respect des articles 7 et 8 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ainsi que de l'article 16 du TFUE.*

## Synthèse

Le 19 novembre 2020, la Commission a publié une recommandation suggérant au Conseil d'autoriser l'ouverture de négociations entre l'Union européenne et, respectivement, l'Algérie, l'Arménie, la Bosnie-Herzégovine, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, le Maroc, la Tunisie et la Turquie en vue de conclure des accords internationaux sur l'échange de données à caractère personnel entre Eurojust et les autorités compétentes de ces États pour la coopération judiciaire en matière pénale. Ces accords internationaux constitueraient le cadre juridique nécessaire à l'échange de données à caractère personnel entre Eurojust et les autorités de ces pays tiers compétentes pour la coopération judiciaire en matière pénale. L'annexe de cette recommandation fixe les directives du Conseil pour négocier ces dix accords internationaux envisagés et établit les mandats confiés à la Commission.

Les accords internationaux autorisant Eurojust et les pays tiers à coopérer et à échanger des données à caractère personnel doivent satisfaire aux principes de nécessité et de proportionnalité prévus à l'article 52, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Ils doivent ménager un juste équilibre entre, d'une part, la nécessité de prévenir la criminalité et de lutter contre celle-ci et, d'autre part, la protection efficace des données à caractère personnel et autres droits fondamentaux garantis par la charte.

Le CEPD se réjouit de constater que la Commission a intégré dans sa proposition de mandat de négociation un certain nombre des recommandations figurant dans ses avis 2/2018 et 1/2020.

Dès lors, les recommandations formulées dans le présent avis visent à préciser et, le cas échéant, à développer davantage les garanties et les contrôles prévus dans les futurs accords en ce qui concerne la protection des données à caractère personnel.

Enfin, le CEPD est prêt à donner des conseils supplémentaires tant au cours des négociations qu'avant la finalisation de ces dix accords internationaux.

## TABLE DES MATIÈRES

### I. Table des matières

<b>1. INTRODUCTION .....</b>	<b>5</b>
1.1 CONTEXTE.....	5
<b>2. OBSERVATIONS GÉNÉRALES .....</b>	<b>7</b>
<b>3. RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES .....</b>	<b>8</b>
3.1. BASE JURIDIQUE MATÉRIELLE DE LA DÉCISION DU CONSEIL.....	8
3.2. NÉCESSITÉ ET PROPORTIONNALITÉ.....	8
3.3. ASSOCIATION DES AUTORITÉS DE CONTRÔLE AU SUIVI ET À L'ÉVALUATION .....	9
<b>4. CONCLUSIONS .....</b>	<b>9</b>
<b>Notes .....</b>	<b>11</b>

## **LE CONTRÔLEUR EUROPÉEN DE LA PROTECTION DES DONNÉES,**

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 16,

vu la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (la «charte»), et notamment ses articles 7 et 8,

vu le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)<sup>1</sup>,

vu le règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données<sup>2</sup>, et notamment son article 42, paragraphe 1,

vu la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil<sup>3</sup>,

### **A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:**

## **1. INTRODUCTION**

### **1.1 Contexte**

1. Le règlement Eurojust<sup>4</sup> fixe des règles spécifiques concernant les transferts de données effectués par Eurojust en dehors de l'Union européenne. Son article 56, paragraphe 2, énumère donc un certain nombre de fondements juridiques sur lesquels Eurojust pourrait s'appuyer pour transférer en toute légalité des données aux autorités de pays tiers. L'un de ces fondements serait une décision d'adéquation de la Commission adoptée conformément à l'article 36 de la directive (UE) 2016/680, selon laquelle le pays tiers vers lequel Eurojust transfère des données assure un niveau de protection adéquat. Étant donné qu'il n'existe à l'heure actuelle pas de telle décision d'adéquation, l'autre fondement sur lequel Eurojust pourrait s'appuyer pour transférer régulièrement des données vers un pays tiers serait l'utilisation d'un cadre approprié résultant de la conclusion d'un accord international contraignant entre l'Union européenne et le pays tiers destinataire conformément à l'article 218 du TFUE, qui prévoit des garanties suffisantes au regard de la protection de la vie privée et des libertés et des droits fondamentaux des personnes physiques.
2. Le 19 novembre 2020, la Commission a adopté une recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue de la conclusion d'accords entre l'Union européenne (UE) et l'Algérie, l'Arménie, la Bosnie-Herzégovine, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Liban, le Maroc, la Tunisie et la Turquie sur la coopération entre

l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) et les autorités compétentes pour la coopération judiciaire en matière pénale de ces États tiers. Ces accords internationaux constitueraient le cadre juridique nécessaire à l'échange de données à caractère personnel entre Eurojust et les autorités de ces pays tiers compétentes pour la coopération judiciaire en matière pénale.

3. Compte tenu de la stratégie politique, des besoins opérationnels des autorités judiciaires dans l'ensemble de l'UE et des bénéfices potentiels d'une coopération plus étroite dans ce domaine, la Commission considère qu'il est nécessaire d'entamer des négociations à brève échéance avec dix pays tiers afin de réglementer la coopération entre Eurojust et les autorités compétentes de ces pays. La Commission a tenu compte des besoins opérationnels d'Eurojust dans son évaluation des pays prioritaires.
4. La première priorité était de renforcer la coopération avec les pays candidats et candidats potentiels, ceux-ci devant se préparer au mieux à une coopération judiciaire de haut niveau en matière pénale, laquelle relève de l'acquis de l'UE. La Commission a exprimé son avis concernant la Bosnie-Herzégovine et la Turquie dans ses rapports réguliers pour 2020<sup>5</sup>. Dans les deux cas, pour qu'un accord international permettant l'échange de données à caractère personnel avec Eurojust puisse être conclu, des modifications doivent nécessairement être apportées à la législation nationale en matière de protection des données.
5. La deuxième priorité était de renforcer la coopération avec d'autres pays tiers, qui n'ont pas demandé à adhérer à l'Union, mais qui, pour des raisons géographiques, peuvent avoir une incidence potentiellement élevée sur la sécurité de l'Europe, tels que les pays de la région du Proche-Orient et de l'Afrique du Nord. Ce choix est également conforme à la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne<sup>6</sup>.
6. Une troisième priorité était de garantir autant que possible la cohérence des relations entre les agences JAI de l'Union, en particulier Europol et Eurojust, et les pays tiers, de manière à permettre un suivi entre la coopération en matière répressive et la coopération judiciaire. Pour l'heure, la Commission - au nom d'Europol - vise à conclure des accords avec huit des dix pays susmentionnés. Elle estime utile de chercher à associer, autant que possible, Eurojust et Europol aux négociations à venir, ce qui pourrait également rendre ces dernières intéressantes pour les pays tiers concernés.
7. Conformément à la procédure prévue à l'article 218 du TFUE, la Commission sera chargée de négocier ces accords internationaux avec les pays tiers au nom de l'Union européenne. Par cette recommandation, la Commission cherche à obtenir l'autorisation du Conseil de l'Union européenne (Conseil) pour entamer les négociations avec les dix pays tiers concernés. Une fois les négociations terminées et en vue de conclure formellement ces accords, le Parlement européen devra approuver les textes des accords négociés, tandis que le Conseil devra signer les accords.
8. Conformément à l'article 42, paragraphe 1, du règlement (UE) 2018/1725, la Commission est tenue de consulter le CEPD à la suite de l'adoption de propositions de recommandations au Conseil en vertu de l'article 218 du TFUE en cas d'incidence sur la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement des

données à caractère personnel. Le CEPD a été officiellement consulté par la Commission le 19 novembre 2020.

9. Le CEPD se réjouit d'avoir été consulté par la Commission européenne sur la recommandation et espère qu'une référence au présent avis sera intégrée dans le préambule de la décision du Conseil. Le présent avis est sans préjudice des observations supplémentaires que le CEPD pourrait formuler ultérieurement sur la base de nouvelles informations disponibles.

## 2. OBSERVATIONS GÉNÉRALES

10. Les transferts de données à caractère personnel collectées dans le cadre d'enquêtes pénales envisagés dans l'accord sont susceptibles d'avoir une incidence considérable sur la vie des personnes concernées, car ils pourraient servir dans le cadre de poursuites engagées dans le pays destinataire en vertu de son droit national.
11. Étant donné que les transferts de données à caractère personnel vers des pays tiers constituent une ingérence dans le droit des personnes au respect de la vie privée et à la protection des données garanti par les articles 7 et 8 de la charte, les exigences en matière **de nécessité et de proportionnalité** du traitement envisagé doivent être évaluées conformément à l'article 52, paragraphe 1, de la charte<sup>7</sup>. Par conséquent, l'accord international doit garantir que les limitations des droits au respect de la vie privée et à la protection des données dans le cadre de la prévention de la criminalité et de la lutte contre celle-ci s'opèrent dans les limites du strict nécessaire<sup>8</sup>.
12. Le CEPD a déjà eu l'occasion de formuler des commentaires sur des échanges similaires de données à caractère personnel, en particulier entre Europol et les autorités répressives de huit des dix pays tiers envisagés sur la base de l'article 25, paragraphe 1, point b), du règlement Europol, ainsi que sur le mandat de négociation pour conclure un accord international sur l'échange de données à caractère personnel entre Europol et les autorités répressives néo-zélandaises. Le CEPD se réjouit de constater que la Commission a intégré dans sa proposition de mandat de négociation un certain nombre des recommandations qu'il a formulées dans ses avis 2/2018 et 1/2020. Dans ce contexte, le CEPD recommande de modifier le considérant 4 du projet de recommandation, selon lequel *«la Commission devrait pouvoir consulter le [CEPD] au cours des négociations et, en tout état de cause, avant la conclusion des accords»*, comme suit: *«la Commission devrait consulter le [CEPD] [...]»*.
13. Les recommandations formulées dans le présent avis visent à préciser et, le cas échéant, à développer davantage les garanties et les contrôles prévus dans les futurs accords en ce qui concerne la protection des données à caractère personnel. Elles sont sans préjudice des éventuelles recommandations supplémentaires que le CEPD pourrait formuler sur la base de nouvelles informations disponibles et des dispositions des projets d'accords.

### 3. RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES

#### 3.1. Base juridique matérielle de la décision du Conseil

14. L'exposé des motifs de la recommandation indique que celle-ci est fondée sur l'article 218 du TFUE. Le préambule du projet de décision du Conseil renvoie plus précisément à l'article 218, paragraphes 3 et 4, du TFUE. Toutefois, le préambule ne fait référence à aucune base juridique matérielle pour l'accord envisagé.
15. Conformément à l'article 296, deuxième alinéa, du TFUE et à la jurisprudence constante de la CJUE<sup>9</sup>, le CEPD s'interroge sur le fait que les visas cités dans le préambule de la décision du Conseil font certes référence aux bases juridiques procédurales appropriées, mais ne font pas de la même manière référence aux bases juridiques matérielles pertinentes. Le CEPD rappelle que, dans un contexte répressif similaire, la Cour de justice de l'Union européenne a conclu que *«la décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord envisagé [entre le Canada et l'Union européenne sur le transfert et le traitement de données des dossiers passagers] doit être fondée conjointement sur l'article 16, paragraphe 2, et sur l'article 87, paragraphe 2, sous a), TFUE»*<sup>10</sup>.
16. Conformément aux directives de négociation, la Commission devrait poursuivre plusieurs objectifs simultanément lors des négociations en vue des accords envisagés, parmi lesquels: autoriser le transfert de données à caractère personnel et garantir le respect des droits fondamentaux inscrits dans la charte, notamment les droits au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel. De cette manière, les accords envisagés seraient directement en rapport avec les objectifs visés à l'article 16 du TFUE. **Par conséquent, le CEPD recommande d'ajouter, dans le préambule de la décision du Conseil, une référence aux bases juridiques matérielles appropriées pour les futurs accords, qui devrait comprendre l'article 16 du TFUE.**

#### 3.2. Nécessité et proportionnalité

17. Le CEPD se félicite que l'exposé des motifs précise le contexte politique dans chaque pays tiers en question, y compris ses relations avec l'Union européenne, et les besoins opérationnels exigeant un renforcement de la coopération entre chaque pays tiers et Eurojust. Dans ce contexte, la directive 2 de l'annexe précise certaines des finalités du transfert de données à caractère personnel par Eurojust vers le pays tiers en question. Elle indique par ailleurs que les accords préciseront leur champ d'application et les finalités pour lesquelles Eurojust peut transférer des données aux autorités compétentes des pays tiers concernés.
18. La nécessité et la proportionnalité des accords internationaux envisagés pour autoriser Eurojust à transférer régulièrement des données aux autorités compétentes des dix pays tiers en question doivent faire l'objet d'une évaluation approfondie afin de garantir le respect de l'article 52, paragraphe 1, de la charte. Pour garantir une telle évaluation en profondeur et au cas par cas, le CEPD recommande à la Commission de restreindre et de différencier davantage les besoins de transfert en fonction de la situation particulière

de chaque pays tiers et de la réalité sur le terrain. De plus, les dix pays tiers sont très différents les uns des autres en ce qui concerne le niveau de développement du système de protection des données. Dès lors, le champ d'application de chaque accord international et les finalités des transferts vers chaque pays tiers devraient être précisés en conséquence dans l'annexe. À cette fin, le CEPD recommande de réaliser des analyses d'impact afin de mieux évaluer les risques que présentent les transferts de données vers ces pays tiers pour les droits des personnes physiques au respect de la vie privée et à la protection des données, mais aussi pour les autres libertés et droits fondamentaux garantis par la charte, de manière à définir précisément les garanties nécessaires pour chaque pays. Dans ce contexte, les garanties prévues dans l'annexe devraient être considérées comme étant des normes minimales qui pourraient être développées davantage en fonction de la situation spécifique de chaque pays tiers.

### **3.3. Association des autorités de contrôle au suivi et à l'évaluation**

19. Le suivi et l'évaluation périodique des futurs accords, prévus dans la directive 5 de l'annexe de la recommandation, constituent une garantie importante pour leur mise en œuvre effective dans la pratique, ainsi qu'une garantie du niveau de protection requis des libertés et droits fondamentaux. À cette fin, le CEPD recommande que les autorités de contrôle indépendantes de l'Union et des pays tiers respectifs soient pleinement associées à ce suivi et à cette évaluation.

## **4. CONCLUSIONS**

20. Les transferts de données à caractère personnel collectées dans le cadre d'enquêtes pénales envisagés dans l'accord sont susceptibles d'avoir une incidence considérable sur la vie des personnes concernées, car ils pourraient servir dans le cadre de poursuites engagées dans le pays destinataire en vertu de son droit national. Par conséquent, les accords internationaux doivent garantir que les limitations des droits au respect de la vie privée et à la protection des données dans le cadre de la lutte contre la criminalité s'opèrent dans les limites du strict nécessaire.
21. Le CEPD se félicite de l'objectif du mandat de négociation visant à garantir le respect des droits fondamentaux et à observer les principes qui sont reconnus par la charte, en particulier le droit au respect de la vie privée et familiale, prévu à l'article 7 de la charte, le droit à la protection des données à caractère personnel, prévu à l'article 8 de la charte, et le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial, prévu à l'article 47 de la charte. En outre, le CEPD apprécie le fait que la Commission a intégré dans la proposition de mandat de négociation un certain nombre des recommandations spécifiques déjà exprimées par le CEPD dans son avis 2/2018 sur huit mandats de négociation en vue de la conclusion d'accords internationaux autorisant l'échange de données entre Europol et des pays tiers et dans son avis 1/2020 sur le mandat de négociation en vue de la conclusion d'un accord international sur l'échange de données à caractère personnel entre Europol et les autorités répressives néo-zélandaises.

22. Le CEPD tient toutefois à rappeler que la décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vertu de l'article 218 du TFUE devrait comporter une référence non seulement à la base juridique procédurale, mais également à la base juridique matérielle pertinente, qui devrait comprendre l'article 16 du TFUE. Le champ d'application de chaque accord international et les finalités des transferts vers chaque pays tiers devraient être précisés en conséquence dans l'annexe de la recommandation. Le CEPD recommande de réaliser de nouvelles analyses d'impact afin de mieux évaluer les risques que présentent les transferts de données vers ces pays tiers pour les droits des personnes physiques au respect de la vie privée et à la protection des données, mais aussi pour les autres libertés et droits fondamentaux garantis par la charte, de manière à définir précisément les garanties nécessaires. De plus, le CEPD pense que les autorités de contrôle concernées de l'Union européenne et des pays tiers respectifs devraient être associées au suivi et à l'évaluation périodique des accords.
23. Le CEPD reste à la disposition de la Commission, du Conseil et du Parlement européen pour fournir des conseils au cours des étapes ultérieures de ce processus. Les observations présentées dans le présent avis sont sans préjudice des observations supplémentaires que le CEPD pourrait formuler ultérieurement, notamment si de nouveaux problèmes étaient soulevés et abordés à la lumière d'informations complémentaires. À cette fin, le CEPD s'attend à être ultérieurement consulté à propos des dispositions des projets d'accords avant que ceux-ci ne soient finalisés.

Bruxelles, le 17 décembre 2020

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI  
(signature électronique)

## Notes

---

<sup>1</sup> JO L 119 du 4.5.2016, p. 1.

<sup>2</sup> JO L 295 du 21.11.2018, p. 39.

<sup>3</sup> JO L 119 du 4.5.2016, p. 89.

<sup>4</sup> Règlement (UE) 2018/1727 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust) et remplaçant et abrogeant la décision 2002/187/JAI du Conseil (JO L 295 du 21.11.2018, p. 138), ci-après le «règlement Eurojust».

<sup>5</sup> Bruxelles, COM(2020) 660 final du 6.10.2020, communication de 2020 sur la politique d'élargissement de l'UE.

<sup>6</sup> [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs\\_review\\_web\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web_0.pdf)

<sup>7</sup> Pour de plus amples informations, veuillez consulter les lignes directrices du CEPD portant sur l'évaluation du caractère proportionné des mesures limitant les droits fondamentaux à la vie privée et à la protection des données à caractère personnel, disponibles à l'adresse suivante:

[https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-12-19\\_edps\\_proportionality\\_guidelines\\_fr.pdf](https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-12-19_edps_proportionality_guidelines_fr.pdf)

<sup>8</sup> Voir arrêts rendus dans les affaires jointes C-293/12 et C-594/12, DRI, point 52; dans l'affaire C-73/07, Satakunnan Markkinapörssi/Satamedia, point 56; et dans les affaires jointes C-92/09 et C-93/09, Volker und Markus Schecke/Eifert, points 77 et 86.

<sup>9</sup> Arrêts de la Cour dans l'affaire C-43/12, Commission/Parlement et Conseil, point 29; et dans l'affaire C-263/14, Parlement/Conseil, point 43.

<sup>10</sup> Avis 1/15 de la Cour, Accord PNR UE-Canada, EU:C:2017:592, point 232.