EDPS

EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR

The EU's independent data protection authority

Le 27 juillet 2021

Avis 10/2021

sur la proposition de règlement du Conseil relatif à la création et au fonctionnement d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen

edps.europa.eu

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, dudit règlement, «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».

Wojciech Rafał Wiewiorówski a été nommé Contrôleur le 5 décembre 2019 pour un mandat de cinq ans.

*En vertu de 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», et de l'article 57, paragraphe 1, point g), dudit règlement, le CEPD «conseille, de sa propre initiative ou sur demande, l'ensemble des institutions et organes de l'Union sur les mesures législatives et administratives relatives à 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 lors de la négociation d'accords en matière de coopération des services répressifs. 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 (le «TFUE») et respectent les droits fondamentaux qui forment le noyau du droit de l'Union. 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

L'espace Schengen est l'une des réalisations les plus importantes et les plus visibles de l'Union européenne. Son cadre juridique, l'acquis de Schengen, comprend diverses mesures, dont un mécanisme d'évaluation et de contrôle.

Le 2 juin 2021, la Commission a présenté une proposition de règlement du Conseil relatif à la création et au fonctionnement d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen, et abrogeant le règlement (UE) nº 1053/2013. La proposition vise à: 1) renforcer l'orientation stratégique du mécanisme et garantir une utilisation plus proportionnée des différents outils d'évaluation; 2) raccourcir et simplifier les procédures afin de rendre le processus plus effectif et efficace, et accroître la pression des pairs; 3) optimiser la participation des experts des États membres et la coopération avec les organes et organismes de l'Union; et 4) renforcer l'évaluation du respect des droits fondamentaux dans le cadre de l'acquis de Schengen.

Dans son avis, le CEPD se félicite de l'attention particulière accordée dans la proposition au respect des droits fondamentaux, y compris la mise en œuvre correcte des obligations de l'acquis de Schengen en matière de protection des données, lors de la réalisation des évaluations de Schengen. Dans le même temps, il formule deux recommandations spécifiques visant à garantir la sécurité juridique et à respecter l'indépendance des autorités de contrôle de la protection des données.

Le CEPD estime que le règlement envisagé devrait définir le champ d'application des évaluations de Schengen en établissant une liste non exhaustive de domaines d'action pertinents qui feraient l'objet d'une évaluation. En particulier, le nouveau mécanisme de Schengen devrait continuer à prévoir des évaluations exclusivement consacrées à la protection des données, réalisées par des experts en la matière.

En outre, le CEPD souligne la nécessité de distinguer clairement les compétences des différents organes et organismes de l'Union participant aux évaluations Schengen. Dans ce contexte, l'indépendance du Contrôleur européen de la protection des données, conformément à l'article 55 du règlement (UE) 2018/1725, devrait être pleinement respectée.

Table des matières

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)[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[2],

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[3], et notamment son article 42, paragraphe 1,

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:

1. Introduction et contexte

1. L'espace Schengen[4] est l'une des réalisations les plus importantes et les plus visibles de l'Union européenne. Elle a renforcé la liberté de circulation en permettant à plus de 420 millions de personnes de circuler sans être soumises à des contrôles aux frontières intérieures.

2. L'acquis de Schengen comprend les dispositions juridiques intégrées dans le cadre de l'Union conformément au protocole nº 19 annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ainsi que les actes fondés sur celles-ci ou s'y rapportant. L'acquis comprend donc 1) des mesures aux frontières extérieures (gestion des frontières extérieures), 2) des mesures compensatoires (politique commune de visas, coopération policière, politique en matière de retour et système d'information Schengen) et 3) un mécanisme d'évaluation et de contrôle. L'acquis de Schengen comporte également des obligations en matière de protection des données et de respect des autres droits fondamentaux.

3. Le mécanisme d'évaluation de Schengen a pour objectif d'assurer le bon fonctionnement de l'espace Schengen en garantissant que les États membres appliquent effectivement les règles de Schengen, notamment en maintenant un niveau élevé de confiance mutuelle entre les États membres participants. L'actuel mécanisme d'évaluation et de contrôle de Schengen a été établi par le règlement (UE) nº 1053/2013[5] du Conseil, qui est devenu opérationnel en 2015.

4. Pour relever les défis auxquels est confronté l'espace Schengen, la présidente de la Commission, M[me] von der Leyen, a annoncé une stratégie sur Schengen dans son discours sur l'état de l'Union de 2020. Dans ce contexte, l'une des initiatives est la révision du mécanisme

d'évaluation et de contrôle de Schengen. Par conséquent, la Commission a présenté le 2 juin 2021 une proposition de règlement du Conseil relatif à la création et au fonctionnement d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen, et abrogeant le règlement (UE) nº 1053/2013[6]. La proposition vise à: 1) renforcer l'orientation stratégique du mécanisme et garantir une utilisation plus proportionnée des différents outils d'évaluation; 2) raccourcir et simplifier les procédures afin de rendre le processus plus effectif et efficace, et accroître la pression des pairs; 3) optimiser la participation des experts des États membres et la coopération avec les organes et organismes de l'Union; et 4) renforcer l'évaluation du respect des droits fondamentaux dans le cadre de l'acquis de Schengen.

5. Conformément à l'article 42, paragraphe 1, du règlement (UE) 2018/1725, la Commission doit consulter le CEPD à la suite de l'adoption de propositions d'acte juridique 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 3 juin 2021. Le CEPD a également été consulté de manière informelle au cours du processus d'élaboration de la proposition et a communiqué ses observations informelles en mai 2021. Il se réjouit que son avis ait été sollicité à un stade précoce de la procédure et encourage la Commission à maintenir cette bonne pratique.

6. Le présent avis est sans préjudice de toute observation ou recommandation ultérieure du CEPD, en particulier si de nouvelles questions sont identifiées ou si de nouvelles informations sont disponibles. En outre, le présent avis est sans préjudice de toute action future que pourrait entreprendre le CEPD dans l'exercice des pouvoirs que lui confère l'article 58 du règlement (UE) 2018/1725.

2. Observations générales

7. La protection des droits fondamentaux, y compris la protection des données à caractère personnel, est l'un des éléments essentiels de l'espace Schengen. Le CEPD se félicite de la reconnaissance de ce fait dans la proposition, en particulier dans les considérants 1 et 10.

8. Dans le même ordre d'idées, le CEPD soutient pleinement l'objectif spécifique nº 3 de la proposition concernant la nécessité de **renforcer la mise en place des garanties en matière de droits fondamentaux** au titre de l'acquis de Schengen[7]. À cet égard, il souhaite rappeler sa position adoptée dans la stratégie 2020-2024 du CEPD[8] selon laquelle «[l]a protection des données est l'une des dernières lignes de défense des personnes vulnérables, telles que les migrants et les demandeurs d'asile qui approchent des frontières extérieures de l'UE».

9. Le CEPD se félicite du **renforcement de la coopération avec les organes et organismes compétents de l'Union**, qui participent à la mise en œuvre de l'acquis de Schengen, y compris le CEPD et l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA). Les experts du CEPD ont régulièrement participé, en qualité d'observateurs, à des missions d'évaluation de Schengen dans le domaine de la protection des données au titre du règlement (UE) nº 1053/2013. À cet égard, le CEPD apprécie la précision supplémentaire concernant le rôle et les tâches des observateurs des agences et organes compétents de l'Union au sein des équipes d'évaluation, prévue à l'article 18, paragraphe 7, de la proposition.

10. Le CEPD note également avec satisfaction d'autres éléments de la proposition, tels que la **transparence accrue** des résultats des évaluations, **l'approche globale** et **l'orientation**

stratégique des évaluations Schengen, ainsi que les **synergies avec d'autres mécanismes d'évaluation et de contrôle.**

3. Champ d'application de l'évaluation de Schengen

11. La proposition ne dresse plus la liste des **domaines d'action spécifiques de l'acquis de Schengen qui doivent faire l'objet d'une évaluation**[9]. Ce changement s'explique par la nécessité d'une orientation stratégique, d'une programmation flexible et d'une transition vers des évaluations fondées sur les risques. Toutefois, le CEPD estime que cette nouvelle approche pourrait nuire à la sécurité juridique et pourrait en fait entraîner des lacunes dans les évaluations, contrairement aux objectifs déclarés de la réforme.

12. Le CEPD souhaite attirer l'attention sur le fait que, même en vertu du cadre juridique actuel, la liste des domaines d'action énumérés à l'article 4, paragraphe 1, du règlement (UE) nº 1053/2013 n'est pas exhaustive et combine **prévisibilité et flexibilité**. En outre, la définition de domaines d'action «essentiels» n'exclut pas l'établissement de priorités stratégiques ni la possibilité d'«évaluer différents aspects ou d'éventuels éléments nouveaux, ce qui permettra au mécanisme de s'adapter rapidement à la nature dynamique de l'acquis de Schengen[10]».

13. Un exemple de ces nouveaux éléments est la législation de l'Union établissant de **nouveaux systèmes d'information** fondés sur l'acquis de Schengen, notamment le système d'entrée/de sortie (EES)[11] et le système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS)[12], ainsi que le cadre d'interopérabilité[13] entre le système d'information Schengen (SIS) et d'autres systèmes d'information de l'Union dans les domaines des frontières, des visas et de l'application de la loi. Le CEPD estime que l'objectif de la Commission consistant à rendre le système plus flexible, par exemple pour évaluer les dispositions en matière de protection des données des nouveaux systèmes informatiques, ne contredit pas l'exigence de sécurité juridique en définissant le champ d'application principal de l'évaluation de Schengen. À cette fin, il conviendrait de transformer le domaine d'action actuel «système d'information Schengen» en «systèmes d'information à grande échelle».

14. Dans ce contexte, le CEPD attire également l'attention sur les travaux du **comité de contrôle coordonné** récemment créé dans le cadre du comité européen de la protection des données (EDPB), qui constitue une plateforme unique pour le contrôle coordonné des systèmes d'information à grande échelle de l'Union, conformément à l'article 62 du règlement (UE) 2018/1725.

15. Par conséquent, **le CEPD estime que le futur règlement devrait définir le champ d'application des évaluations de Schengen en établissant une liste non exhaustive de domaines d'action pertinents qui feront l'objet d'une évaluation. En particulier, le nouveau mécanisme de Schengen devrait continuer à prévoir des évaluations exclusivement consacrées à la protection des données, réalisées par des experts en la matière.**

4. Vérification des activités des organes et organismes de l'Union

16. Le CEPD estime qu'une plus grande clarté est nécessaire en ce qui concerne la proposition de l'extension du champ d'application du mécanisme d'évaluation et de contrôle afin de couvrir «les activités [...] [des] organes et organismes [de l'Union] dans la mesure où ceux-ci exercent, au nom des États membres, des fonctions visant à faciliter l'application opérationnelle des dispositions de l'acquis de Schengen»[14]. En outre, il note que cet aspect important des évaluations de Schengen n'est mentionné que dans le préambule et qu'il n'est pas davantage réglementé dans le dispositif de la proposition d'acte juridique.

17. Le CEPD note que «[l] le contrôle de ces activités devrait être [...] sans préjudice et dans le plein respect des responsabilités attribuées à la Commission et aux organes directeurs compétents des organes et organismes en question par les règlements qui les instituent et leurs propres procédures d'évaluation et de contrôle »[15]. À cet égard, il rappelle que, conformément au règlement (UE) 2018/1725, Frontex, Europol, l'eu-LISA et les autres agences de l'UE concernées sont contrôlées par le CEPD en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel. Ce contrôle est distinct et indépendant des responsabilités de la Commission en vertu de l'article 17 du traité sur l'Union européenne, ainsi que du mécanisme de contrôle interne de ces organes et organismes de l'Union.

18. Par conséquent, **le CEPD invite la Commission à préciser la manière dont ce nouvel élément serait mis en œuvre dans la pratique, y compris les éventuelles mesures visant à «éviter les doubles emplois et les mesures contradictoires»[16]. En outre, il convient de distinguer clairement les compétences des différents acteurs. Enfin, la proposition doit garantir que l'indépendance du Contrôleur européen de la protection des données, conformément à l'article 55 du règlement (UE) 2018/1725, est pleinement respectée.**

5. Conclusions

19. Le CEPD se félicite de l'attention particulière accordée dans la proposition au respect des droits fondamentaux, y compris la mise en œuvre correcte des dispositions de l'acquis de Schengen en matière de protection des données, lors de la réalisation des évaluations de Schengen.

20. En ce qui concerne le champ d'application des évaluations de Schengen, le CEPD estime que le futur règlement devrait le définir en établissant une liste non exhaustive de domaines d'action pertinents qui feraient l'objet d'une évaluation. En particulier, le nouveau mécanisme de Schengen devrait continuer à prévoir des évaluations exclusivement consacrées à la protection des données, réalisées par des experts en la matière.

21. Enfin, le CEPD souligne qu'il convient de distinguer clairement les compétences des différents organes et organismes de l'Union participant aux évaluations de Schengen. En particulier, la proposition doit garantir que l'indépendance du Contrôleur européen de la protection des données, conformément à l'article 55 du règlement (UE) 2018/1725, est pleinement respectée.

Bruxelles, le 27 juillet 2021

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI

[e-signed]

Notes

[1] JO L 119 du 4.5.2016, p. 1.
[2] JO L 119 du 4.5.2016, p. 89.
[3] JO L 295 du 21.11.2018, p. 39.
[4] L'espace Schengen couvre les États membres de l'Union, ainsi que l'Islande, la Norvège, la Suisse et le Liechtenstein (les «pays associés à l'espace Schengen»). Cependant, la Bulgarie, la Croatie, Chypre et la Roumanie sont liées par l'acquis de Schengen, mais les contrôles aux frontières intérieures n'ont pas encore été supprimés en ce qui concerne ces États membres. En outre, l'Irlande ne fait pas partie de l'espace Schengen, mais elle applique partiellement l'acquis de Schengen depuis le 1er janvier 2021.
[5] Règlement (UE) nº 1053/2013 du Conseil du 7 octobre 2013 portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen et abrogeant la décision du comité exécutif du 16 septembre 1998 concernant la création d'une commission permanente d'évaluation et d'application de Schengen (JO L 295 du 6.11.2013, p. 27).
[6] COM(2021) 278 final.
[7] Exposé des motifs, p. 15.
[8] La Stratégie 2020-2024 du CEPD: Façonner un avenir numérique plus sûr - Une nouvelle stratégie pour une nouvelle décennie, https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/20-06-30_edps_shaping_safer_digital_future_en.pdf
[9] Voir article 4, paragraphe 1, de l'actuel règlement (UE) nº 1053/2013.
[10] Exposé des motifs, p. 5.
[11] Règlement (UE) 2017/2226 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2017 portant création d'un système d'entrée/de sortie (EES) pour enregistrer les données relatives aux entrées, aux sorties et aux refus d'entrée concernant les ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures des États membres et portant détermination des conditions d'accès à l'ESS à des fins répressives, et modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et les règlements (CE) nº 767/2008 et (UE) nº 1077/2011 (JO L 327 du 9.12.2017, p. 20).
[12] Règlement (UE) 2018/1240 du Parlement européen et du Conseil du 12 septembre 2018 portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) et modifiant les règlements (UE) nº 1077/2011, (UE) nº 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 et (UE) 2017/2226 (JO L 236 du 19.9.2018, p. 1).
[13] Règlement (UE) 2019/817 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE dans le domaine des frontières et des visas et modifiant les règlements (CE) nº 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726 et (UE) 2018/1861 du Parlement européen et du Conseil et les décisions 2004/512/CE et 2008/633/JAI du Conseil (JO L 135 du 22.5.2019, p. 27), et règlement (UE) 2019/818 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE dans le domaine de la coopération policière et judiciaire, de l'asile et de l'immigration et modifiant les règlements (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 et (UE) 2019/816 (JO L 135 du 22.5.2019, p. 85).
[14] Voir le considérant 7 de la proposition.
[15] *Idem.*
[16] Article 10, paragraphe 1, de la proposition.