

Résumé des recommandations du Contrôleur européen de la protection des données sur la proposition de règlement relatif au corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes

[Le texte complet de l'avis en anglais, en français et en allemand est disponible sur le site internet du CEPD www.edps.europa.eu]

(2016/C 186/06)

Résumé

L'Europe doit aujourd'hui faire face à l'urgence de la crise migratoire et à des menaces terroristes accrues. L'Union européenne souhaite donc renforcer la gestion de ses frontières extérieures. Dans ce contexte, la proposition de règlement relatif au corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes vise à établir les principes généraux applicables à la gestion européenne intégrée des frontières et renforcera le mandat de l'Agence Frontex.

Le CEPD reconnaît cette nécessité de gérer plus efficacement les migrations et de renforcer la sécurité intérieure, ce qui nécessite le traitement de données à caractère personnel. Cependant, la proposition de la Commission pourrait aussi créer une grave intrusion dans les droits des migrants et des réfugiés, catégorie de population vulnérable qui nécessite une protection particulière.

Dans le présent avis, le CEPD examine les cinq principales préoccupations en matière de protection des données et demande que le texte proposé soit amélioré afin de garantir le plein respect des principes relatifs à la protection des données. Le CEPD considère qu'un tel respect sera indispensable au succès de l'initiative ainsi qu'à la capacité de celle-ci à résister à l'examen juridique. Nous recommandons spécifiquement:

- en ce qui concerne les finalités de la proposition, des évaluations séparées de la nécessité et de la proportionnalité des mesures visant à atteindre les deux objectifs définis, à savoir la migration et la sécurité, en observant que les objectifs déclencheront l'application de règles différentes en matière de protection des données;
- en ce qui concerne la collecte de données à caractère personnel, une clarification de l'ampleur et de la portée des activités de traitement réalisées par l'Agence, la proposition actuelle laissant entendre que la nouvelle Agence se transformera en plateforme de données à caractère personnel au sein de laquelle des volumes importants de données à caractère personnel seront traités;
- une délimitation claire des responsabilités entre la nouvelle Agence et les États membres de l'Union européenne afin d'éviter toute confusion quant aux obligations qui incombent à chaque responsable du traitement en matière de protection des données;
- des précisions quant aux transferts de données à caractère personnel vers des pays tiers et des organisations internationales, en tenant compte du fait que ces transferts doivent se fonder soit sur une appréciation du caractère adéquat, soit sur l'utilisation de garanties appropriées;
- en ce qui concerne le respect des droits fondamentaux des migrants et des réfugiés, la garantie que, sur le terrain, les migrants et les réfugiés soient informés de leurs droits de telle sorte qu'ils puissent raisonnablement comprendre ces droits et les exercer.

D'une manière générale, la nouvelle Agence doit être dotée de moyens suffisants et être en mesure de s'acquitter de ses responsabilités pour respecter les règles en matière de protection des données et préserver les intérêts et les droits des personnes dont les données à caractère personnel sont traitées.

1. Contexte de la proposition

1. Le 15 décembre 2015, la Commission a rendu public un ensemble important de mesures mieux connu sous le nom de «paquet frontières»⁽¹⁾, dans le but de renforcer la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne et de mieux protéger l'espace Schengen. La principale initiative de ce paquet est la proposition de règlement relatif au corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes⁽²⁾ (ci-après «la proposition»), qui expose les principes généraux

⁽¹⁾ Le paquet frontières comprend au total 13 documents législatifs: une proposition consistant à mettre en place le corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes accompagnée d'une communication de la Commission, une proposition de modification du code frontières Schengen en vue d'introduire des vérifications systématiques portant sur les citoyens de l'Union européenne à l'entrée et à la sortie de l'Union, une proposition visant à créer un document de voyage européen destiné au retour de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, un manuel pratique pour la mise en œuvre et la gestion du système européen de surveillance des frontières, un rapport d'avancement sur la mise en place des centres de crise en Grèce, un rapport d'avancement sur la mise en place des centres de crise en Italie, une proposition de suspension temporaire des obligations de la Suède prévues par le mécanisme de relocalisation de l'Union européenne, une recommandation de la Commission relative à l'établissement d'un programme d'admission humanitaire volontaire en association avec la Turquie, un rapport sur le suivi de la réunion des dirigeants sur les flux de réfugiés le long de la route des Balkans occidentaux, une proposition de modification de l'acte instituant l'Agence européenne de contrôle des pêches et une proposition de modification de l'acte instituant l'Agence européenne pour la sécurité maritime. Tous les documents peuvent être consultés à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/index_en.htm.

⁽²⁾ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes et abrogeant le règlement (CE) n° 2007/2004, le règlement (CE) n° 863/2007 et la décision 2005/267/CE du Conseil [COM(2015) 671 final].

d'une gestion européenne intégrée des frontières et s'inscrit dans le prolongement de l'agenda de la Commission en matière de migration ⁽¹⁾ et, dans une certaine mesure, dans celui du programme en matière de sécurité ⁽²⁾, tous deux présentés au printemps 2015.

2. Le 17 décembre 2015, le Conseil européen a demandé l'adoption rapide de la proposition et a invité le Conseil de l'Union européenne à parvenir à un accord politique avant la fin de l'actuelle présidence ⁽³⁾. Les colégislateurs ont accéléré leurs délibérations sur la proposition. La présidence néerlandaise entend respecter le délai demandé ⁽⁴⁾, tandis que le Parlement européen a planifié, sous réserve de confirmation, une séance plénière pour examiner la proposition au début du mois de juin ⁽⁵⁾.
3. Le CEPD est conscient de la crise migratoire et des menaces terroristes auxquelles l'Union européenne est aujourd'hui confrontée, ainsi que de l'importance de prendre des mesures rapides et constructives pour faire face à cette situation au niveau de l'Union européenne. Il salue les efforts déployés par la Commission européenne pour réagir rapidement à la tournure que prennent actuellement les événements. Néanmoins, il incombe au CEPD de rappeler l'importance du respect du droit fondamental à la protection des données et de dispenser des conseils sur de meilleures façons d'intégrer des garanties en matière de protection des données au sein des nouvelles mesures législatives, à la lumière des articles 7 et 8 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ⁽⁶⁾ (ci-après «la charte») et de l'article 16 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Nous regrettons que le calendrier susmentionné n'ait pas permis de consulter le CEPD à un stade moins avancé du processus législatif.
4. Dans le présent avis, le CEPD a identifié cinq principaux aspects préoccupants qui nécessitent d'améliorer encore la proposition de texte de manière à garantir le respect du cadre de protection des données. Il axera ses commentaires sur les finalités de la proposition, la collecte de données à caractère personnel, la responsabilité du traitement de données à caractère personnel, les transferts de données à caractère personnel vers des pays tiers et des organisations internationales, et le respect des droits fondamentaux des migrants et des réfugiés. Enfin, il mettra en évidence les aspects de la proposition qui nécessitent des éclaircissements importants.

8. Conclusion

Le CEPD accueille avec satisfaction plusieurs aspects de la proposition, en particulier le fait que certaines garanties ont été incluses dans le texte, par exemple pour limiter la durée de conservation des données. Cependant, compte tenu des conséquences de l'intrusion dans les droits fondamentaux des migrants et des réfugiés, le CEPD considère plus généralement qu'une évaluation distincte de la nécessité et de la proportionnalité des activités de traitement envisagées pour chacune des finalités de la proposition devrait être réalisée. Il conviendrait aussi de vérifier la compatibilité entre les différentes finalités du traitement visées à l'article 45, paragraphe 1, de la proposition.

Pour garantir la sécurité juridique et le respect des principes de protection des données, le CEPD recommande en particulier d'apporter les améliorations et les précisions suivantes au texte final de l'initiative:

— Spécification et limitation de la finalité

- Décrire séparément et de manière plus explicite, tout au long du texte, les deux finalités poursuivies par la proposition;
- s'assurer de la compatibilité du traitement des données à caractère personnel et mentionner explicitement la compatibilité des finalités visées à l'article 45, paragraphe 1;
- reformuler l'article 45, paragraphe 3, pour interdire explicitement le traitement ultérieur de données à caractère personnel conservées pour des finalités autres que celles visées à l'article 45, paragraphe 1. article 4

⁽¹⁾ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Un agenda européen en matière de migration», Bruxelles, 13 mai 2015 [COM(2015) 240 final]; à ce moment-là, la Commission avait déjà établi que: «L'intensification des mesures en Méditerranée décidée par les États membres démontre que la gestion des frontières extérieures relève de plus en plus d'une responsabilité partagée. Cette réalité permet d'envisager, outre la création d'un système européen de gardes-frontières, une nouvelle approche des fonctions exercées par les gardes-côtes dans l'Union européenne, fondée sur des initiatives telles que le partage des moyens, les exercices conjoints et le double usage, à savoir militaire et civil, des ressources, ainsi que l'éventualité d'évoluer vers l'institution d'un corps européen de gardes-côtes.»

⁽²⁾ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Le programme européen en matière de sécurité», Strasbourg, 28 avril 2015 [COM(2015) 185 final].

⁽³⁾ Voir conclusions de la réunion du Conseil européen des 17 et 18 décembre 2015, consultables à l'adresse suivante: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-28-2015-INIT/fr/pdf>.

⁽⁴⁾ Voir principaux résultats de la réunion du Conseil «Justice et affaires intérieures» du 25 février 2016, disponibles sur le site internet du Conseil à l'adresse: <http://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/jha/2016/02/25/>.

⁽⁵⁾ Voir la page internet dédiée au dossier sur l'Observatoire législatif du Parlement européen: [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=&reference=2015/0310\(COD\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=&reference=2015/0310(COD)).

⁽⁶⁾ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (JO C 364 du 18.12.2000, p. 1).

- Responsabilités de l'Agence
 - Préciser l'étendue des activités de traitement réalisées par l'Agence sur les données à caractère personnel collectées pendant des opérations conjointes et dans le cadre d'autres tâches opérationnelles, en dressant à l'article 46 une liste exhaustive des catégories de données qui pourraient être utilisées et/ou transiter par l'Agence;
 - éviter toute ambiguïté quant aux responsabilités respectives concernant les activités de traitement et la conformité entre l'Agence, l'État membre hôte et les États membres d'origine en cas d'opérations conjointes;
 - préciser à l'article 46 dans quelles circonstances les données recueillies à la frontière par les États membres seront transmises à l'Agence, déclenchant de ce fait sa responsabilité en tant que responsable du traitement.
- Qualité et sécurité des données
 - Donner des précisions sur l'article 46, paragraphe 1, point c), de sorte qu'il ne soit pas interprété comme une autorisation générale de collecter ces données indépendamment des catégories de personnes définies à l'article 46, paragraphe 1, points a) et b);
 - définir clairement la responsabilité de la sécurité des équipements utilisés par le CEGFGC et mentionnés aux articles 37 et 38, à toutes les étapes du cycle de vie des équipements.
- Transferts
 - Mentionner les organisations internationales à l'article 44, paragraphe 4, en ce qui concerne l'interdiction de transférer des données à caractère personnel, et mettre l'article 51, paragraphe 4, en conformité;
 - donner des précisions sur l'article 51 en reformulant son paragraphe 4 et en le divisant en deux dispositions afin d'examiner séparément la coopération des entités au sein de l'Union européenne et la coopération avec les organisations internationales.
- Droits des personnes concernées
 - Préciser à l'article 72 que les droits en matière de protection des données et les plaintes associées seront traités séparément par le DPD;
 - veiller à ce que les informations fournies aux personnes concernées dans ce contexte soient communiquées d'une manière adaptée à l'âge de la personne, en utilisant un langage clair et simple, et en évitant d'employer des termes juridiques;
 - inclure les autorités nationales chargées de la protection des données sur la liste des autorités visées à l'article 15, paragraphe 3, point l);
 - retirer de l'article 11, paragraphe 4, la possibilité pour les officiers de liaison d'accéder aux systèmes d'information nationaux et européens si aucun élément de preuve n'est produit pour étayer une telle nécessité.

Fait à Bruxelles, le 18 mars 2016.

Giovanni BUTTARELLI

Contrôleur européen de la protection des données
