



Observations formelles du CEPD sur la proposition de modification du règlement (UE) 2018/1862 sur l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en ce qui concerne l'introduction de signalements par Europol

1. Introduction et contexte

1. Le système d'information Schengen («SIS») contient des signalements portant sur des personnes et des objets saisis par les autorités nationales compétentes dans le but de localiser ces personnes ou objets dans un autre État membre et de prendre une mesure spécifique. Il favorise la coopération opérationnelle entre les autorités nationales compétentes, notamment les garde-frontières, la police, les autorités douanières, les autorités compétentes en matière d'immigration et les autorités chargées de la prévention et de la détection des infractions pénales, des enquêtes et des poursuites en la matière, ou de l'exécution de sanctions pénales.
2. Le 28 novembre 2018, trois nouveaux règlements ont été adoptés concernant le SIS de façon à mettre à jour et renforcer le système sur les plans opérationnel et technique et à étendre son champ d'application: règlement (UE) 2018/1860¹ («SIS-retour»), règlement (UE) 2018/1861² («SIS-vérifications aux frontières») et règlement (UE) 2018/1862³ («SIS-police»). Ces règlements entreront pleinement en application fin 2021 et viendront abroger et remplacer le cadre juridique actuellement applicable au SIS.
3. L'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) a été créée par le règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil (ci-après le «règlement Europol») afin de soutenir et de renforcer l'action des autorités compétentes des États membres et leur coopération mutuelle en matière de prévention des formes graves de criminalité transfrontière, de terrorisme et d'autres activités criminelles portant atteinte aux intérêts communs de l'Union et de lutte contre ces phénomènes. Le règlement Europol confiait également au CEPD la tâche de contrôler la licéité du traitement des données à caractère personnel par Europol à compter du 1^{er} mai 2017.
4. Le 9 décembre 2020, la Commission européenne a adopté une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2018/1862 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale en ce qui concerne l'introduction de signalements par Europol. La proposition législative

¹ Règlement (UE) 2018/1860 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 relatif à l'utilisation du système d'information Schengen aux fins du retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

² Règlement (UE) 2018/1861 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine des vérifications aux frontières, modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et modifiant et abrogeant le règlement (CE) n° 1987/2006.

³ Règlement (UE) 2018/1862 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale, modifiant et abrogeant la décision 2007/533/JAI du Conseil, et abrogeant le règlement (CE) n° 1986/2006 du Parlement européen et du Conseil et la décision 2010/261/UE de la Commission

fait partie d'un train de mesures annoncées par la Commission pour renforcer la réponse de l'Union à la menace que représente le terrorisme⁴, ainsi que d'une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2016/794 en ce qui concerne la coopération d'Europol avec les parties privées, le traitement de données à caractère personnel par Europol à l'appui d'enquêtes pénales et le rôle d'Europol en matière de recherche et d'innovation⁵. Cette dernière proposition prévoit également la possibilité juridique pour Europol d'émettre des «signalements informatifs» concernant des suspects et des criminels, relevant d'une nouvelle catégorie de signalements dans le SIS.

5. Le 8 mars 2021, le CEPD a rendu son avis 4/2021 sur la proposition de modification du règlement Europol⁶, mais n'a pas formulé d'observations spécifiques sur l'introduction de signalements dans le SIS par Europol, étant donné que cet élément faisait l'objet d'une proposition législative distincte et, respectivement, d'une consultation distincte avec le CEPD conformément à l'article 42, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 2018/1725⁷. Par conséquent, la question en cause est analysée dans les présentes observations formelles. Nonobstant la distinction formelle, l'avis et les observations formelles doivent être lus conjointement, étant donné qu'ils concernent tous la proposition de réforme du mandat d'Europol.

2. Observations

2.1. Observations générales

6. Actuellement, conformément à l'article 48 du règlement (UE) 2018/1862, Europol peut, lorsque cela est nécessaire à l'accomplissement de son mandat, accéder aux données dans le SIS et y effectuer des recherches. Elle peut également échanger des informations supplémentaires et demander, en outre, des informations supplémentaires conformément aux dispositions du manuel SIRENE. De plus, les États membres sont tenus d'informer Europol, par la voie d'échange d'informations supplémentaires, de toute réponse positive à des signalements liés à des infractions terroristes. Ainsi, selon l'exposé des motifs de la proposition, le nouveau pouvoir envisagé pour Europol constituerait «un changement de paradigme important pour le SIS», étant donné que, jusqu'à présent, seuls les États membres ont été autorisés à saisir, mettre à jour et supprimer des données dans le SIS et Europol n'a qu'un accès «en lecture seule»⁸.
7. Comme déjà indiqué dans son avis 4/2021 sur la réforme d'Europol, le CEPD comprend la nécessité pour les services répressifs de bénéficier des meilleurs outils juridiques et techniques possibles pour s'acquitter de leurs tâches de détection, d'enquête et de prévention des infractions et autres menaces pour la sécurité publique. Le droit à la protection des données n'est pas un droit absolu et des ingérences dans ce droit peuvent être justifiées, pour autant qu'elles restent limitées à ce qui est nécessaire et proportionné dans une société démocratique, conformément à l'article 52, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux. Par conséquent, le CEPD a pour mission de réaliser une évaluation équitable et objective de l'impact des mesures proposées et de suggérer, le cas échéant, des

⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_2326

⁵ COM(2020) 796 final.

⁶ [21-03-08_opinion_europol_reform_en.pdf \(europa.eu\)](#)

⁷ 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, et abrogeant le règlement (CE) n° 45/2001 et la décision n° 1247/2002/CE (JO L 295 du 21.11.2018, p.39) (règlement 2018/1725).

⁸ COM(2020) 791 final, p. 3.

recommandations spécifiques pour assurer un juste équilibre entre les valeurs et les intérêts en jeu.

8. Dans ce contexte, le CEPD a examiné spécifiquement deux aspects de la proposition: a) le traitement, par Europol, des informations provenant de pays tiers ou d'organisations internationales avant l'introduction du signalement dans le SIS, et b) les éventuelles mesures que doivent prendre les autorités des États membres en cas de réponse positive. Toutefois, l'approche ciblée choisie ne devrait pas être considérée comme une approbation générale de la mesure proposée, ni de sa nécessité et de sa proportionnalité. Le CEPD estime que l'extension envisagée du mandat d'Europol soulève un certain nombre d'autres questions pertinentes et attend du législateur de l'UE qu'il les aborde au cours des négociations au sein du Conseil et au sein du Parlement européen.

2.2. Traitement des informations provenant de pays tiers ou d'organisations internationales avant l'introduction d'un signalement dans le SIS

9. Les «signalements informatifs» proposés concernant des suspects et des criminels seraient émis sur la base d'informations provenant de pays tiers ou d'organisations internationales. À cette fin, Europol devrait analyser les informations reçues, notamment en les comparant à d'autres informations disponibles et en vérifiant leur exactitude. Si nécessaire, Europol peut également procéder à d'autres échanges d'informations avec le pays tiers ou l'organisation internationale. Enfin, Europol serait tenue d'évaluer si l'introduction du signalement est nécessaire pour atteindre ses objectifs, tels qu'ils sont définis dans le règlement (UE) 2016/794.
10. Le CEPD note avec satisfaction que les garanties prévues dans la proposition, ainsi que les exigences procédurales supplémentaires, par exemple pour la consultation préalable et l'approbation (tacite) par les États membres, créent une succession d'étapes obligatoires avant l'introduction du signalement dans le SIS. En outre, il se félicite qu'Europol soit tenue de conserver des registres détaillés relatifs à l'émission du signalement et à ses motifs, afin de permettre la vérification du respect des exigences de fond et de procédure (article 37 *bis* de la proposition). Dans le même ordre d'idées, la période de conservation et de réexamen d'un an est effectivement plus courte que les délais de conservation/de réexamen pour les autres signalements dans le SIS et ne saurait donc être considérée comme excessive.
11. Le CEPD souligne également que toutes les activités de traitement liées au signalement devraient être pleinement compatibles avec les règles de protection des données prévues par le règlement (UE) 2018/1725 et le règlement (UE) 2016/794, ainsi qu'avec les dispositions spécifiques en matière de protection des données dans le cadre juridique du SIS, en particulier le règlement (UE) 2018/1862⁹.
12. Si le CEPD apprécie le système de garanties proposé, il craint que le seuil d'introduction d'un signalement concernant un ressortissant de pays tiers, prévu à l'article 37 *bis*, paragraphe 3, point b), de la proposition législative, à savoir «d'introduction du signalement est nécessaire pour atteindre les objectifs d'Europol tels qu'établis à l'article 3 du règlement (UE) 2016/794», soit défini de manière très large et vague. Par conséquent, Europol disposerait d'un très large pouvoir d'appréciation pour décider s'il y a lieu ou non d'émettre un signalement. Cela signifie également que, conformément à l'article 38 du règlement (UE) 2016/794, Europol serait pleinement responsable de sa décision. Les

⁹ Voir considérants 12 et 13 de la proposition.

risques pour les personnes en raison de l'absence de critères juridiques clairs sont encore aggravés par le fait que les «signalements informatifs» par Europol ne se limitent pas seulement aux infractions les plus graves, telles que le terrorisme (par exemple, les combattants terroristes étrangers), mais à toute autre infraction visée à l'article 3 et énumérée à l'annexe I du règlement (UE) 2016/794.

13. Par conséquent, le CEPD estime qu'au lieu d'une référence générale aux objectifs d'Europol, la proposition législative devrait contenir des critères spécifiques qui guideraient Europol lorsqu'elle procède à une évaluation individuelle détaillée de chaque dossier et, respectivement, lorsqu'elle décide s'il est nécessaire et justifié d'émettre un signalement informatif dans le SIS.

2.3. Éventuelles mesures que doivent prendre les autorités des États membres en cas de réponse positive

14. Selon la proposition législative, une «réponse positive» sur le nouveau «signalement informatif» introduit par Europol n'obligerait pas les agents en première ligne des États membres à prendre des mesures coercitives spécifiques à l'égard de la personne faisant l'objet du signalement. Lesdits agents n'auraient qu'une obligation de signalement, c'est-à-dire qu'ils seraient tenus d'informer l'Agence du fait que la personne a été localisée, ainsi que du lieu, de l'heure et de la raison du contrôle. En conséquence, les éventuelles nouvelles mesures seraient laissées à l'appréciation des autorités des États membres et relèveraient de la législation nationale [article 37 *ter*, paragraphe 1, point ii), de la proposition].
15. À l'instar de ses observations formulées au point précédent, le CEPD est préoccupé par le manque de sécurité juridique et de prévisibilité des mesures éventuelles en cas de réponse positive, ce qui aurait une incidence directe sur les droits et libertés des personnes faisant l'objet de tels signalements. Il estime que, lorsqu'un criminel condamné ou soupçonné est considéré comme présentant un risque grave justifiant l'introduction d'un signalement dans le SIS, les mesures de suivi prises par les États membres devraient, dans la mesure du possible, être cohérentes et coordonnées. Cette interprétation n'exclut pas un certain degré de flexibilité pour les États membres, ce qui leur donne la possibilité d'adapter leur réponse aux circonstances particulières de l'affaire.
16. En outre, le CEPD note que, si la proposition législative vise à faciliter la prévention et la détection des infractions pénales, les enquêtes et les poursuites en la matière ou l'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces, elle fait référence non seulement au cadre spécifique en matière de protection des données dans le domaine répressif et de la justice pénale, en particulier la directive (UE) 2016/680¹⁰ et le chapitre IX du règlement (UE) 2018/1725, mais aussi au règlement (UE) 2016/679 (RGPD). Étant donné que le RGPD ne s'applique pas à de telles activités de traitement, l'explication possible réside dans le fait que les actions ou mesures de suivi potentielles en cas de «réponse positive» se situeraient non seulement dans le domaine répressif, mais aussi dans celui de la gestion des frontières et des migrations (par exemple, le refus d'entrée). Toutefois, cet aspect important ne relève pas du champ d'application du règlement (UE) 2018/1862 (SIS-police) et est couvert par d'autres

¹⁰ 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

instruments juridiques tels que le règlement (UE) 2018/1861 (SIS-vérification aux frontières) et le code frontières Schengen¹¹.

17. Compte tenu des considérations qui précèdent, **le CEPD recommande que, si Europol est autorisée à émettre et à introduire des «signalements informatifs» dans le SIS, le cadre juridique concerné devrait fournir des orientations précises et claires en ce qui concerne les mesures qui pourraient être prises par les autorités des États membres en cas de réponse positive.**

Bruxelles, le 10 mars 2021

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI
(signature électronique)

¹¹ Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes