

CONTRÔLEUR EUROPÉEN DE LA PROTECTION DES DONNÉES

Avis du Contrôleur européen de la protection des données sur la proposition modifiée de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1030/2002 établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers

(2006/C 320/10)

LE CONTRÔLEUR EUROPÉEN DE LA PROTECTION DES DONNÉES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 286,

vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et notamment son article 8,

vu la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données,

vu le règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données, et notamment son article 41,

vu la demande d'avis formulée par la Commission conformément à l'article 28, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 45/2001, reçue le 11 mai 2006,

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:

1. INTRODUCTION

Le 13 juin 2002, en vue d'harmoniser le modèle de permis de séjour délivré par les États membres aux ressortissants de pays tiers, le Conseil a adopté le règlement (CE) n° 1030/2002 établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers⁽¹⁾. Dans le sixième considérant du règlement, les États membres et la Commission européenne ont convenu d'examiner à intervalles réguliers, au fur et à mesure de l'évolution technologique, les changements à apporter afin d'améliorer les éléments de sécurité incorporés dans les titres de séjour. Les éléments biométriques ont été indiqués à titre d'exemple.

Le 24 septembre 2003, la Commission européenne a proposé un règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1030/2002⁽²⁾. Ce règlement a été proposé avec une autre proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1683/95 établissant un modèle type de visa. L'objectif principal des deux propositions était d'introduire des données biométriques

(une image du visage et deux images d'empreintes digitales du titulaire) dans ces nouveaux modèles uniformes de titre de séjour et de visa. En raison de plusieurs incertitudes technologiques, le modèle de titre de séjour (vignette adhésive ou carte séparée) n'a pas été défini. À la suite d'une procédure de consultation, ces propositions ont été soumises au Parlement européen.

Le 10 mars 2006, la Commission européenne a présenté une proposition modifiée de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1030/2002 (ci-après «la proposition»). Dans cette proposition modifiée, le modèle qui a été arrêté est celui d'une carte séparée, en raison des risques d'interférence entre des puces sans contact. Une zone définie (la zone 16 selon l'annexe de la proposition) sera également proposée aux États membres qui souhaitent intégrer une puce avec contact dans le permis de séjour donnant accès à des services en ligne.

La proposition relative au titre de séjour est fondée sur l'article 63, point 3, sous a), du TCE. Le CEPD souligne qu'un permis de séjour ne doit pas être considéré comme un document de voyage. Il est regrettable que la proposition de 2003 ait fait figurer les propositions relatives au visa et au permis de séjour dans le même document, cette présentation ayant pu donner lieu à des malentendus, alors que l'objectif était d'adopter une ligne de conduite cohérente en ce qui concerne les éléments d'identification biométriques dans l'UE. Par conséquent, le CEPD se félicite que le visa et le titre de séjour ne soient plus liés.

2. ANALYSE DE LA PROPOSITION

2.1. Généralités

Le CEPD se félicite d'avoir été consulté sur le fondement de l'article 28, point 2, du règlement (CE) n° 45/2001. Toutefois, compte tenu du caractère impératif de l'article 28, point 2, il conviendrait que le présent avis soit mentionné dans le préambule du texte.

La proposition introduit l'utilisation d'éléments biométriques dans le titre de séjour. Le CEPD est conscient des avantages que présente l'utilisation des éléments biométriques, mais souligne l'incidence considérable de l'utilisation de ces données et propose l'instauration de garanties strictes concernant tous les types d'utilisation des données biométriques.

⁽¹⁾ JO L 157 du 15.6.2002, p. 1.

⁽²⁾ COM/2003/558 Final.

Le CEPD se félicite de l'argumentation du Conseil et du gouvernement estonien selon lesquels il convient d'assurer l'égalité de traitement entre les citoyens de l'UE et les ressortissants de pays tiers résidant sur son territoire en leur délivrant des cartes d'identité et des titres de séjour donnant accès aux services en ligne ⁽¹⁾. Cette argumentation judicieuse confirme également le fait que le permis de séjour ne doit pas être considéré, en lui-même, comme un document de voyage.

2.2. Éléments biométriques

Ainsi que cela a déjà été souligné dans plusieurs avis du CEPD ⁽²⁾ et du Groupe de protection «Article 29» ⁽³⁾, la saisie et le traitement de données biométriques aux fins de documents liés à l'identité doivent s'accompagner de garanties particulièrement cohérentes et sérieuses. Les données biométriques sont en effet rendues très sensibles du fait de certaines de leurs caractéristiques et présentent certains risques concernant leur mise en œuvre qui doivent être atténués. Dans son avis susmentionné sur la proposition concernant le SIS II, le CEPD a proposé une liste non exhaustive d'obligations ou exigences communes liées à la spécificité de ces données, ainsi qu'une méthodologie commune et des meilleures pratiques relatives à leur mise en œuvre.

Les systèmes biométriques étant ni accessibles à tous ⁽⁴⁾ ni d'une précision parfaite, des procédures de secours facilement accessibles seront mises en œuvre afin de respecter la dignité des personnes qui n'ont pas pu fournir d'empreintes digitales lisibles ou qui auraient pu être identifiées par erreur et d'éviter de leur faire supporter la charge des imperfections du système.

Le CEPD recommande que des procédures de secours soient élaborées et introduites à l'article 2, paragraphe 1, de la proposition. Ces procédures ne devraient ni réduire le niveau de sécurité du titre de séjour ni stigmatiser les personnes ayant des empreintes digitales illisibles.

L'article 4 bis de la proposition dispose: «Les États membres ajoutent des empreintes digitales enregistrées dans des formats interopérables». Le CEPD recommande de modifier cette disposition afin de la rendre plus précise et de la remplacer par la suivante: «Les États membres ajoutent **deux** empreintes digitales enregistrées dans des formats interopérables». Cette clarification renforcera le principe de proportionnalité qu'il convient de respecter à tous les stades de cette proposition.

Selon le troisième considérant de la proposition, l'insertion d'éléments d'identification biométriques doit tenir compte des spécifications du document n° 9303 de l'OACI sur les documents lisibles à la machine. Conformément à ce qui a déjà été indiqué, le titre de séjour n'est pas un document de voyage. Comme il a été souligné dans l'exposé des motifs, le titre de

séjour est habituellement considéré comme une carte d'identité pour les ressortissants de pays tiers. Il est donc logique que des normes de sécurité élevées, définies pour la carte nationale d'identité, doivent également s'appliquer au titre de séjour. Par conséquent, le CEPD recommande de supprimer le troisième considérant et de définir des spécifications de sécurité plus élevées pour les éléments biométriques qui seront enregistrés dans le titre de séjour. La mention des spécifications de l'OACI dans l'annexe devrait également être remplacée par celle des spécifications de sécurité élevées correspondant aux situations dans lesquelles un titre de séjour est utilisé.

2.3. Accès et recours aux données

À titre liminaire, le CEPD se félicite des progrès accomplis par cette dernière proposition en ce qu'elle respecte mieux le principe de limitation de l'objet du traitement. De fait, conformément aux modifications proposées, les éléments biométriques intégrés dans les titres de séjour «ne sont utilisés que pour vérifier l'authenticité du document [et] l'identité du titulaire grâce à des éléments comparables et directement disponibles».

Le premier considérant rappelle le but visé par le traité d'Amsterdam, qui est entre autres de conférer à la Commission européenne le droit d'initiative afin de prendre les mesures qui s'imposent pour parvenir à une politique harmonisée en matière d'immigration. Il est donc regrettable que la Commission européenne ne puisse saisir cette occasion pour identifier et définir clairement, dans la proposition, quelles autorités ont accès aux données stockées dans le support de stockage du titre de séjour, en raison de limitations constitutionnelles. Le CEPD recommande que la Commission européenne élabore une procédure appropriée afin de mieux harmoniser la définition et la liste des autorités compétentes pour effectuer des contrôles sur les titres de séjour. Cette liste d'autorités compétentes présente un intérêt non seulement pour l'État membre qui a délivré le titre de séjour, mais également pour les autres États membres de l'espace Schengen dans lesquels il pourrait être nécessaire d'identifier le ressortissant de pays tiers.

Cette recommandation est d'autant plus importante que le texte prévoit la possibilité d'insérer dans le titre de séjour une puce supplémentaire pour les services en ligne. Ce nouvel élément augmentera assurément le nombre d'autorités susceptibles d'accéder au titre de séjour. Selon le CEPD, un tel résultat n'est absolument pas souhaitable.

2.4. Procédure de comitologie

L'article 2 du règlement énumère les cas dans lesquels des spécifications techniques complémentaires pour le modèle uniforme de titre de séjour sont établies, conformément à la procédure de comitologie prévue à l'article 7, paragraphe 2. La proposition à l'examen complète la liste des cas dans lesquels de telles décisions devraient être prises. Ces décisions auront une incidence significative sur la bonne mise en œuvre du principe de limitation de finalité du traitement et du principe de proportionnalité. De l'avis du CEPD, il serait préférable que les décisions ayant une incidence significative sur la protection des données, telles que celles concernant l'accès aux données et leur introduction, la qualité des données, la conformité technique du support de stockage, les mesures de sécurité pour la protection des éléments d'identification biométriques, etc., soient opérées par voie de règlement, selon la procédure de codécision.

⁽¹⁾ Comme il est indiqué dans l'exposé des motifs.

⁽²⁾ Avis du 23 mars 2005 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour, JO C 281, du 23.7.2005, p. 13.

Avis du 19 octobre 2005 sur trois propositions relatives au système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) (COM (2005) 230 final, COM (2005) 236 final et COM (2005) 237 final), JO C 91 du 19.4.2006, p. 38.

⁽³⁾ Avis n° 7/2004 sur l'insertion d'éléments biométriques dans les visas et titres de séjour en tenant compte de la création du système d'information Visas (VIS) (doc. MARKT/11487/04/FR — WP 96) et document de travail sur la biométrie (doc. MARKT/10595/03/FR — WP 80).

⁽⁴⁾ La proportion de personnes dont les empreintes digitales ne sont pas exploitables pourrait s'élever jusqu'à 5 % (en raison d'empreintes digitales illisibles ou faisant entièrement défaut).

Dans tous les autres cas ayant une incidence sur la protection des données, le CEPD devrait avoir la possibilité de formuler des conseils quant aux choix faits par le comité prévu par la proposition. Le rôle consultatif du CEPD devrait être prévu à l'article 7 du règlement.

2.5. Plate-forme électronique

Le titre de séjour n'étant pas un document de voyage, il n'existe aucun motif valable de suivre les normes de l'OACI et, par conséquent, d'utiliser une puce sans contact. Cette technologie, dont rien ne prouve qu'elle est plus sûre qu'une puce avec contact, ne fera qu'assortir de risques supplémentaires l'utilisation du titre de séjour.

Conformément au nouvel article 4 proposé, les États membres pourraient insérer une deuxième puce dans la carte séparée du titre de séjour. Cette deuxième puce serait une puce avec contact et serait consacrée aux services en ligne. Le CEPD souhaiterait souligner tout particulièrement le caractère inopportun d'une telle proposition, celle-ci ne respectant pas les règles fondamentales et élémentaires de sécurité requises pour les données sensibles.

Cette puce supplémentaire offre toute une série de nouvelles applications et finalités pour la carte du titre de séjour. La structure du profil de protection de la première puce sans contact qui intégrera les éléments d'identification biométriques ne peut être strictement et correctement définie qu'à la lumière des risques engendrés par les autres finalités, par exemple les applications de commerce électronique et d'administration en ligne. Rien ne garantit en effet que ces applications n'auront pas lieu par exemple dans un environnement relativement peu sûr pour la puce sans contact. Il serait vraiment regrettable que l'utilisation de cette puce supplémentaire mette en péril la sécurité des données sensibles stockées dans la puce principale. Le CEPD recommande donc vivement que la proposition définisse les éléments suivants:

- une liste limitée des finalités envisagées pour la puce supplémentaire;
- une liste des données qui seront stockées dans la puce supplémentaire;
- la nécessité d'une analyse d'impact et d'une évaluation des risques de la coexistence des deux puces sur la même carte séparée.

3. CONCLUSION

Le CEPD salue cette proposition qui vise, d'une manière générale, à harmoniser davantage la politique de l'UE en matière d'immigration et, plus particulièrement, à mettre au point un modèle uniforme de titre de séjour.

Le CEPD convient que le recours à des éléments d'identification biométriques peut améliorer la protection des titres de séjour et renforcer la lutte contre l'immigration clandestine et le séjour irrégulier. Toutefois, l'insertion de données biométriques ne contribuera à la réalisation de ces objectifs que si leur utilisation est assortie de garanties strictes de mises en œuvre et que leurs imperfections sont atténuées par des procédures de secours appropriées.

Le CEPD recommande de reporter l'insertion d'une puce supplémentaire pour les services en ligne jusqu'à ce qu'une analyse d'impact et une évaluation des risques complètes aient été menées à bien et que leurs résultats aient été soigneusement analysés.

Dans la mesure où le titre de séjour qui ne constitue pas un document de voyage, sera utilisé dans l'espace Schengen comme document s'apparentant à une pièce d'identité, le CEPD souligne la nécessité d'adopter les normes de sécurité les plus élevées, conformément aux exigences de sécurité adoptées par les États membres qui élaborent actuellement une carte d'identité électronique.

En ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre du titre de séjour, il serait préférable que les choix technologiques ayant une incidence significative sur la protection des données soient opérés par voie de règlement, selon la procédure de codécision. Dans tous les autres cas ayant une incidence sur la protection des données, le CEPD devrait se voir confier un rôle consultatif, prévu à l'article 7 du règlement, quant aux choix faits par le comité prévu par la proposition.

Fait à Bruxelles, le 16 octobre 2006.

Peter HUSTINX

Contrôleur européen de la protection des données