

Observations formelles du CEPD relatives aux projets de décisions d'exécution de la Commission concernant les:

- 1. normes minimales en matière de qualité des données et spécifications techniques des données biométriques dans le système d'information Schengen (SIS) dans le domaine de la vérification aux frontières et des retours; et**
- 2. normes minimales en matière de qualité des données et spécifications techniques des données biométriques dans le système d'information Schengen (SIS) dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale.**

1. Introduction et contexte

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. Le SIS constitue donc l'un des outils les plus essentiels pour maintenir un niveau élevé de sécurité au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'Union.

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.

L'une des modifications substantielles introduites par la nouvelle base juridique du système réside dans l'augmentation significative du traitement des données biométriques dans le SIS, à savoir les données dactyloscopiques, ce qui inclut les empreintes digitales et les empreintes palmaires, les images faciales et l'ADN.

Certains aspects du SIS ne sont pas couverts de manière exhaustive par les règlements, en raison de leur nature technique, de leur niveau élevé de précision et de leur nature sujette à de fréquents

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

changements. Le règlement (UE) 2018/1861 et le règlement (UE) 2018/1862 habilent donc la Commission à adopter des mesures d'exécution afin d'assurer des conditions uniformes d'exécution du nouveau SIS. Ces aspects incluent les normes minimales en matière de qualité des données et les spécifications techniques pour la saisie et le stockage de données biométriques dans le SIS.

Le 8 juillet 2020, la Commission a présenté deux projets de décisions d'exécution relatives:

(i) aux normes minimales en matière de qualité des données et aux spécifications techniques des données biométriques dans le système d'information Schengen (SIS) dans le domaine de la vérification aux frontières et des retours⁴; et

(ii) aux normes minimales en matière de qualité des données et aux spécifications techniques des données biométriques dans le système d'information Schengen (SIS) dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale⁵.

Les deux projets de décisions d'exécution s'accompagnent d'annexes.

Les décisions d'exécution de la Commission constituent une condition technique préalable à la mise en service du nouveau SIS. En raison de la «*géométrie variable*», selon laquelle tous les États membres ne participent pas au SIS que ce soit dans le domaine des vérifications aux frontières et des retours ou dans celui de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale, il y a lieu d'adopter des actes d'exécution parallèles sur la base des habilitations distinctes prévues dans les règlements établissant le SIS dans ces différents domaines.

Les présentes observations formelles du CEPD viennent en réponse à la consultation législative de la Commission européenne du 30 juin 2020, réalisée conformément à l'article 42, paragraphe 1, du règlement 2018/1725⁶. À cet égard, le CEPD déplore l'absence de référence à cette consultation dans les considérants des deux projets de décisions d'exécution de la Commission.

2. Observations

2.1. Observations générales

Le traitement des données à caractère personnel d'un très grand nombre de personnes dans le SIS est susceptible d'avoir une incidence considérable sur la vie des personnes concernées. Cela est d'autant plus évident lorsque des catégories particulières de données à caractère personnel telles que les données biométriques sont traitées. De ce fait, tant le cadre juridique que les règles techniques applicables au SIS doivent garantir le plein respect de la législation relative à la protection des données de l'Union.

Le CEPD a déjà formulé des recommandations concrètes à cet égard dans son avis 7/2017 sur la nouvelle base juridique du système d'information Schengen⁷. Plus particulièrement, s'agissant des éléments d'identification biométriques, il a souligné que, compte tenu de la

⁴ Conformément à l'article 32, paragraphe 4, du règlement (UE) 2018/1861.

⁵ Conformément à l'article 42, paragraphe 5, du règlement (UE) 2018/1862.

⁶ 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).

⁷ https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-05-02_sis_ii_opinion_fr.pdf

nature et du caractère sensible de ces données, la nécessité de les utiliser devrait être démontrée de façon stricte et que les avantages d'une telle utilisation seraient également subordonnés à la mise en œuvre de garanties plus restreintes⁸. Qui plus est, dans la mesure où le profil ADN peut contenir des informations sensibles portant, par exemple, sur des problèmes de santé, le CEPD recommande que les profils ADN introduits dans le SIS ne contiennent que les informations minimales qui sont strictement nécessaires à l'identification des personnes disparues, et, d'autre part, d'exclure les informations se rapportant explicitement à la santé, à l'origine raciale et à d'autres renseignements sensibles.

Compte tenu de sa position et de sa recommandation cohérentes concernant le traitement des données biométriques dans le système d'information à grande échelle dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (JAI), le CEPD note que les projets de décisions d'exécution de la Commission et leurs annexes prévoient un degré très limité de détails concernant les normes minimales en matière de qualité des données et les spécifications techniques des éléments d'identification biométriques dans le SIS. En conséquence, le CEPD doute que les projets de décisions d'exécution de la Commission et leurs annexes soient en mesure de remplir efficacement l'objectif de la délégation prévue par le cadre juridique du système d'information Schengen.

2.2. Délégation de pouvoirs

L'article 32, paragraphe 4, du règlement (UE) 2018/1861 et l'article 42, paragraphe 5, du règlement (UE) 2018/1862 délèguent à la Commission le pouvoir d'adopter des actes d'exécution conformément à l'article 291 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Ces actes d'exécution ont pour objet «de définir les normes minimales en matière de qualité des données et les spécifications techniques» des données biométriques saisies dans le SIS.

Parallèlement, les deux projets de décisions d'exécution subdélèguent à l'eu-LISA⁹ le pouvoir de «définir, dans les spécifications techniques et le document de contrôle des interfaces du SIS, de plus amples détails sur les règles techniques relatives aux seuils de qualité pour la saisie, le stockage et la recherche de données biométriques dans le SIS». En outre, les annexes transfèrent également à l'eu-LISA la tâche de définir et de développer un certain nombre de détails techniques importants dans les spécifications techniques et le document de contrôle des interfaces du SIS, par exemple pour ce qui concerne la norme du conteneur dactyloscopique du SIS, les exigences de performance et l'exactitude biométrique pour les différentes catégories de recherches biométriques, les exigences minimales en matière de qualité des données pour les photographies et les images faciales, etc.

Le CEPD estime que le statut juridique des spécifications techniques et du document de contrôle des interfaces du SIS n'est pas clair, notamment compte tenu de son caractère contraignant pour les États membres, Europol, Eurojust et l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes. En outre, conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 5, des projets de décisions d'exécution, l'eu-LISA peut, à sa discrétion, mettre à jour les règles techniques afin de tenir

⁸ Voir aussi l'avis 07/2016 du CEPD sur le premier paquet de mesures pour une réforme du régime d'asile européen commun (Eurodac, EASO et règlement de Dublin); son avis 06/2016 sur le deuxième train de mesures «Frontières intelligentes» de l'Union européenne - Recommandations sur la proposition révisée visant à créer un système d'entrée/sortie; son avis 3/2016 sur l'échange d'informations de ressortissants de pays tiers en ce qui concerne le système européen d'information sur les casiers judiciaires (ECRIS).

⁹ Agence de l'Union européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice

compte de l'évolution de la logique d'entreprise. Cette évolution doit être prise en considération par les États membres et les agences susmentionnées dans leurs systèmes, avec toutes les conséquences techniques, organisationnelles et financières qu'elles peuvent entraîner. Le CEPD rappelle que la primauté du droit de l'UE par rapport à la législation nationale ne signifie pas que les documents émis par une agence exécutive priment sur la législation nationale.

Le CEPD comprend qu'en raison de la complexité croissante des systèmes d'information à grande échelle de l'UE, l'eu-LISA peut posséder des connaissances et des compétences spécialisées qui pourraient ne pas être disponibles dans les services de la Commission. Quoi qu'il en soit, la subdélégation de pouvoirs par la Commission à une agence de l'Union soulève un certain nombre de questions, notamment en ce qui concerne la compétence juridique et la répartition des responsabilités.

Tant le règlement (UE) 2018/1861 (SIS-vérification aux frontières) que le règlement (UE) 2018/1862 (SIS-police) délèguent à la Commission le pouvoir d'adopter des actes d'exécution afin d'établir des règles techniques plus détaillées. Qui plus est, l'acte de base de l'eu-LISA [le règlement (UE) 2018/1726¹⁰] définit de manière exhaustive les tâches de l'Agence. S'agissant de la gestion opérationnelle du SIS, conformément à son article 3, l'eu-LISA n'exécute que les tâches qui lui sont confiées par les actes de base respectifs établissant le SIS. Le cadre juridique ainsi présenté devrait être interprété à la lumière de la jurisprudence de la CJUE en matière de délégation des pouvoirs, à savoir la jurisprudence *Meroni*¹¹, selon laquelle aucun pouvoir discrétionnaire ne peut être délégué.

Le CEPD note que les règles énoncées dans les spécifications techniques et le document de contrôle des interfaces du SIS auraient une incidence directe sur les moyens et les méthodes de traitement, dans le SIS, des données à caractère personnel d'un grand nombre de personnes concernées, tant au niveau central qu'au niveau national. Partant, même si la subdélégation par la Commission à l'eu-LISA est présumée licite, il n'en demeure pas moins que reste ouverte la question de savoir qui sera responsable dans le cas où la mise en œuvre du document contraignant de contrôle des interfaces du SIS par les États membres ou par Europol, Eurojust, etc. entraîne des risques pour la protection des données à caractère personnel.

En conséquence, le CEPD recommande que les spécifications techniques et le document de contrôle des interfaces du SIS, même s'ils sont élaborés par l'eu-LISA sur la base des connaissances et de l'expertise spécifiques de l'agence, soient adoptés formellement ou, à tout le moins, réexaminés et approuvés officiellement par la Commission, en sa qualité d'organe de l'Union habilité par le législateur de l'UE à adopter des actes délégués et des actes d'exécution assortis de règles techniques pour le fonctionnement du SIS. La même approche devrait s'appliquer à toute modification ultérieure du document.

Bruxelles, le 26 août 2020

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI
(signature électronique)

¹⁰ Règlement (UE) 2018/1726 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (eu-LISA), modifiant le règlement (CE) n° 1987/2006 et la décision 2007/533/JAI du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 1077/2011.

¹¹ Affaires 9/56 et 10/56, *Meroni*/Haute Autorité, Rec. 1957, p. 1958, ECLI:EU:C:1958:7.