



Observations formelles du CEPD sur les projets de décision d'exécution de la Commission définissant les règles techniques permettant de créer des liens entre les données de différents systèmes d'information de l'UE au titre de l'article 28, paragraphe 7, du règlement (UE) 2019/817 et de l'article 28, paragraphe 7, du règlement (UE) 2019/818 du Parlement européen et du Conseil

1. Introduction et contexte

Le règlement (UE) 2019/817¹ et le règlement (UE) 2019/818² du Parlement européen et du Conseil établissent un cadre pour assurer l'interopérabilité entre trois systèmes d'information de l'UE existants³ et trois futurs systèmes⁴ d'information de l'UE dans les domaines des vérifications aux frontières, de l'asile et de l'immigration, de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale.

Cette interopérabilité est assurée grâce à quatre éléments: le portail de recherche européen (ESP), le service partagé d'établissement de correspondances biométriques (BMS), le répertoire commun de données d'identité (CIR) et le détecteur d'identités multiples (MID).

Chacun de ces éléments a un objectif spécifique. En particulier, le MID permettra de lier des identités au sein des différents systèmes d'information de l'UE susvisés. L'objectif poursuivi est double: faciliter les contrôles d'identité des voyageurs de bonne foi et lutter contre la fraude à l'identité⁵. Lorsque des identités multiples sont détectées, les autorités doivent procéder à une vérification manuelle des différentes identités.

Le MID conservera les liens identifiés entre les personnes présentes dans plusieurs de ces systèmes et ces liens seront classés dans quatre catégories: blanc, jaune, vert et rouge. Un lien jaune sera créé lorsqu'une recherche de données biométriques ou d'identité indique qu'il existe des identités biographiques potentiellement différentes sur la même personne, mais qu'aucune vérification manuelle n'a encore eu lieu. Un lien blanc confirme que les identités biographiques différentes appartiennent à la même personne de bonne foi. Un lien vert confirme que différentes personnes de bonne foi partagent la même identité biographique. Un lien rouge indique qu'il existe des raisons de soupçonner soit que des identités

¹ 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) n° 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).

² 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).

³ Le système d'information Schengen (SIS), le système Eurodac et le système d'information sur les visas (VIS).

⁴ Le système d'entrée/de sortie (EES), le système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) et le système européen d'information sur les casiers judiciaires pour les ressortissants de pays tiers (ECRIS-TCN).

⁵ Considérant 39 du règlement (UE) 2019/817 et du règlement (UE) 2019/818.

biographiques différentes sont utilisées par la même personne d'une manière injustifiée, soit que des identités biographiques identiques ou similaires sont utilisées par deux personnes différentes d'une manière injustifiée⁶.

La création de ces liens permet un traitement nouveau et supplémentaire des données. Par conséquent, le considérant 39 du règlement (UE) 2019/817 et du règlement (UE) 2019/818 expliquent, dans ce contexte, que « (...) [l]es données liées devraient être strictement limitées aux données nécessaires pour vérifier si une personne est enregistrée de manière justifiée ou injustifiée sous différentes identités dans différents systèmes, ou pour démontrer que deux personnes ayant des données d'identité similaires peuvent ne pas être une seule et même personne. Le traitement des données au moyen de l'ESP et du BMS partagé en vue de relier des dossiers individuels entre différents systèmes devrait être limité au strict minimum et se limiter par conséquent à la détection d'identités multiples au moment où de nouvelles données sont ajoutées à l'un des systèmes qui a des données stockées dans le CIR ou ajoutées dans le SIS. »

Conformément à l'article 28, paragraphe 7, du règlement (UE) 2019/817 et du règlement (UE) 2019/818, la Commission a été habilitée à fixer les règles techniques permettant de créer des liens entre les données de différents systèmes d'information de l'UE.

Le 5 mars 2021, la Commission a présenté au CEPD deux projets de décision d'exécution fixant:

- i. les règles techniques permettant de créer des liens entre les données de différents systèmes d'information de l'UE au titre de l'article 28, paragraphe 7, du règlement (UE) 2019/817 du Parlement européen et du Conseil;
- ii. les règles techniques permettant de créer des liens entre les données de différents systèmes d'information de l'UE au titre de l'article 28, paragraphe 7, du règlement (UE) 2019/818 du Parlement européen et du Conseil.

Les deux projets de décision d'exécution sont accompagnés d'annexes qui contiennent les règles techniques. Ces règles techniques devraient, conformément au considérant 4 des projets, inclure des détails sur les processus de détection d'identités multiples, les différentes possibilités pour chaque type de lien ainsi que les catégories de données à comparer.

Les présentes observations formelles du CEPD sont formulées en réponse à la consultation législative de la Commission européenne du 5 mars 2021, réalisée conformément à l'article 42, paragraphe 1, du règlement (UE) 2018/1725⁷. À cet égard, le CEPD se félicite de la référence faite à cette consultation au considérant 11 des deux projets de décision d'exécution.

⁶ Article 32, paragraphe 1, point d), du règlement (UE) 2019/817 et article 32, paragraphe 1, point d), du règlement (UE) 2019/818.

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).

Les présentes observations formelles n'empêchent pas le CEPD de formuler à l'avenir d'éventuelles observations supplémentaires, en particulier si de nouveaux problèmes sont identifiés ou si de nouvelles informations deviennent disponibles, par exemple à la suite de l'adoption d'autres actes d'exécution ou actes délégués connexes, conformément au règlement (UE) 2019/817 et au règlement (UE) 2019/818, ou de tout autre acte juridique établissant un système d'information à grande échelle, compris dans le cadre d'interopérabilité. En outre, ces observations formelles sont sans préjudice de toute action future que le CEPD pourrait entreprendre dans l'exercice de ses pouvoirs en vertu de l'article 58 du règlement (UE) 2018/1725.

2. Observations

Les observations qui suivent concernent les deux projets de décisions d'exécution et leurs annexes respectives.

2.1 Liaison de données dans des systèmes qui contiennent déjà des «liens» internes (pseudonymes, identités usurpées, identités non confirmées, identités confirmées)

La section 4.3 des projets de décision d'exécution traite de la liaison des données du système d'information Schengen avec les données d'un autre système d'information de l'UE. Le système d'information Schengen permet déjà d'établir une distinction au niveau interne entre les identités confirmées, les identités non confirmées, les identités usurpées et les pseudonymes, et peut contenir plusieurs ensembles de données biographiques associés à la même personne physique. La section 4.3 prévoit que tous les différents types de données seront utilisés pour trouver des données d'identité identiques, similaires ou différentes, et conclut que «[l]es données appartenant à une même personne, dont le système d'information Schengen a connaissance, ne peuvent donner lieu qu'à un seul lien vers les données d'un autre système d'information de l'UE».

Du point de vue de la protection des données, l'effort visant à minimiser les données personnelles supplémentaires sous forme de liens en n'autorisant qu'un seul lien par signalement dans le SIS est apprécié. Toutefois, les règles techniques ne régissent pas précisément la manière de résoudre les conflits entre les différentes possibilités de créer (c'est-à-dire d'étiqueter) des liens, en fonction du type d'identité déjà enregistré dans un signalement pour une personne physique (identité confirmée, pseudonyme, etc.). Il est probable qu'une identité usurpée déclencherait un autre type de lien qu'une identité confirmée. La question se pose - et n'est pas abordée dans le projet - de savoir si l'identité confirmée ne devrait pas prévaloir sur d'autres identités moins fiables pour la même personne en ce qui concerne le type de lien à créer. D'autre part, il peut y avoir de bonnes raisons de favoriser une approche différente. Le CEPD rappelle que le traitement dans de tels cas doit être clair et transparent pour l'utilisateur, afin que les liens impliquant des signalements complexes avec des identités multiples soient interprétés correctement. Il invite donc la

Commission à poursuivre sa réflexion sur cet aspect et, si nécessaire, à le clarifier dans les projets de décision d'exécution.

2.2 Dispositions portant création de nouveaux types de liens

Le CEPD note que les sections 2, 4.5, 4.6 et 4.7 des annexes des projets de décision d'exécution semblent introduire de nouvelles catégories de liens au-delà des liens blancs, jaunes, verts et rouges établis par le règlement (UE) 2019/817 et le règlement (UE) 2019/818, à savoir les «liens erronés», les «liens biométriques de faux rejet» et les «liens biométriques de fausse acceptation».

Ces trois nouveaux types de liens seraient également présentés aux utilisateurs finaux dans certaines conditions.

Le CEPD comprend l'importance des questions de précision de la technologie biométrique et de la vérification humaine dans le cadre de la dernière partie du processus de liaison des identités entre les différents répertoires. Il reconnaît également que la conservation des faux positifs et des faux négatifs pourrait jouer un rôle dans l'amélioration des algorithmes concernés.

Le CEPD rappelle que l'article 28, paragraphe 7, du règlement (UE) 2019/817 et du règlement (UE) 2019/818 habilite la Commission à fixer les règles techniques permettant de créer des liens entre les données de différents systèmes d'information de l'UE, par voie d'actes d'exécution. Toutefois, l'article 28, paragraphe 7, desdits règlements n'autorise pas à définir de nouvelles catégories de liens par voie d'actes d'exécution, allant au-delà des catégories de liens définies par les articles 30 à 33 desdits règlements. Par conséquent, le CEPD considère qu'il n'est pas légalement admissible d'élargir l'éventail de liens possibles par un acte d'exécution, sans modifier la disposition de délégation de l'acte de base.

Au cours d'une réunion informelle avec les services de la Commission, le CEPD a été informé que les décisions d'exécution de la Commission ne sont pas destinées à créer de nouveaux types de liens, mais plutôt à introduire l'«apposition d'un indicateur de validité» supplémentaire visant à éviter les incidences négatives d'éventuels liens faussement positifs ou faussement omis, tant pour la personne concernée que pour la fiabilité du système.

Dans ce contexte, le CEPD recommande que les projets de décision d'exécution et leurs annexes soient modifiés en conséquence, afin que les «indicateurs de validité» ne soient pas présentés de la même manière que les liens établis par les règlements. La nature technique et le mode de fonctionnement de ces indicateurs de validité devraient également être définis dans les projets de décision d'exécution.

Bruxelles, le 17 mai 2021

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI
(signature électronique)