



Réponse du CEPD à la consultation publique de la Commission sur l'élargissement du champ d'application du système d'information sur les visas (VIS) pour y inclure des données concernant les visas de long séjour et les documents de séjour

Contexte

Le 17 novembre 2017, la Commission européenne a lancé une consultation publique¹ sur l'élargissement du champ d'application du système d'information sur les visas (VIS) pour y inclure des données concernant les visas de long séjour et les documents de séjour.

Dans son rapport final² publié en mai 2017, le groupe d'experts de haut niveau sur les systèmes d'information et l'interopérabilité a constaté un déficit d'informations au niveau de l'Union européenne (ci-après l'«UE»), concernant les documents – dont la délivrance relève de la compétence des États membres – qui permettent aux ressortissants de pays tiers de séjourner plus longtemps dans l'espace Schengen qu'avec un visa de court séjour³: les visas de long séjour, les titres de séjour et les cartes de séjour. En juin 2017, le Conseil a invité la Commission à entreprendre une étude de faisabilité en vue de la mise en place d'un répertoire central de l'UE pour conserver ces documents⁴. Par la suite, la Commission a ordonné la réalisation d'une étude de faisabilité⁵, qui s'est achevée en septembre 2017 et qui a conclu que la création d'un répertoire au sein du VIS représenterait la meilleure solution pour conserver ces documents.

Les résultats de cette consultation publique alimenteront une étude spécifique sur la nécessité et la proportionnalité de l'élargissement du champ d'application du VIS pour y inclure des données concernant les visas de long séjour et les documents de séjour et sous-tendront également l'analyse d'impact de la proposition de révision du règlement VIS, que la Commission présentera en 2018.

Objet et portée des présentes observations

L'une des missions du CEPD est de conseiller les services de la Commission lors de la rédaction de nouvelles propositions ayant des effets sur la protection des données. L'élargissement du champ d'application du VIS aura une incidence sur le droit à la protection des données fixé à l'article 8 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «Charte») d'un nombre considérable de ressortissants de pays tiers qui séjournent dans l'espace Schengen sur la base de visas de long séjour, de titres de séjours et de cartes de séjour. Cette consultation publique est donc pertinente pour nos activités. En outre, le CEPD est cité comme l'un des groupes cibles de cette consultation publique. Nous répondons donc ci-après aux questions de la consultation de la Commission que nous avons jugées pertinentes sous l'angle de la protection des données⁶, en ne nous limitant toutefois pas aux réponses possibles suggérées par la Commission.

Tout d'abord, nous faisons observer qu'il appartient au législateur de décider des problèmes à aborder en cas d'élargissement du champ d'application du VIS, de la façon dont ces problèmes seront résolus par cette mesure et de la raison pour laquelle les mesures existantes ou moins intrusives ne sont pas suffisantes pour les traiter. Dans notre rôle de conseiller auprès du

législateur, nous nous concentrerons sur la question de savoir dans quelle mesure le choix du législateur est limité par les principes de la protection des données et s'il les respecte le cas échéant.

Réponses aux questions

2. Selon vous, est-il nécessaire de partager avec les autorités des autres États membres les données contenues dans les documents suivants afin de permettre leur vérification aux frontières et sur le territoire des États membres, dans le but d'éviter toute fraude documentaire ou usurpation d'identité et de lutter contre la migration irrégulière?

- a) Visas de long séjour
- b) Titres de séjour
- c) Cartes de séjour (délivrées aux membres de la famille de citoyens de l'Union ou de ressortissants des pays associés à l'espace Schengen bénéficiant du droit à la libre circulation)

Nous rappelons les **exigences de nécessité et de proportionnalité** visées à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte en cas de limitation d'un droit fondamental. L'article 8 de la Charte reconnaît le droit fondamental à la protection des données à caractère personnel des individus. Le droit à la protection des données à caractère personnel n'est pas un droit absolu; il peut être limité pour autant que cette limitation réponde à toutes les exigences imposées par l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, notamment le respect des critères de nécessité et de proportionnalité.

Au vu des informations dont nous disposons pour le moment, aucune information probante irréfutable n'a été fournie quant à la nécessité et à la proportionnalité d'un nouveau plan de collecte, de conservation et d'utilisation des données contenues dans les visas de long séjour et dans les documents de séjour en vue de remplir les objectifs fixés de prévention de toute fraude documentaire ou usurpation d'identité et de lutte contre la migration irrégulière. Nous invitons la Commission à fournir ces informations probantes vérifiables attestant de la nécessité de toute mesure législative proposée. La constatation par la Commission de l'existence d'un déficit d'informations concernant les titulaires de ces documents ne peut pas suffire à elle seule pour justifier la nécessité de collecter, de conserver et de partager les données à caractère personnel à une échelle d'une si grande ampleur potentielle. **Nous recommandons de faire de la nécessité et de la proportionnalité de la collecte, de la conservation et du partage des données contenues dans les visas de long séjour et les documents de séjour le point central d'une réflexion et d'une évaluation préalables supplémentaires** dans le cadre d'une analyse d'impact.

À cet égard, nous invitons la Commission à tenir compte du «Guide pour l'évaluation de la nécessité»⁷, publié en avril 2017 et destiné au législateur afin de l'aider à évaluer la nécessité de nouvelles mesures législatives.

3. Selon vous, quels sont les moyens les plus appropriés pour remédier au déficit d'informations constaté, afin de permettre aux États membres de procéder à des vérifications aux frontières ou sur le territoire pour s'assurer que les conditions d'entrée, de présence ou de séjour sur le territoire l'Union sont remplies?

Nous reconnaissons qu'à l'heure actuelle, l'Europe fait face à un certain nombre de menaces et que le législateur de l'UE se sent contraint de prendre des mesures significatives. Néanmoins, compte tenu des exigences de la Charte, nous invitons la Commission à réfléchir aux objectifs d'intérêt général reconnus par la législation européenne et visés par l'initiative envisagée ainsi qu'à détailler suffisamment ces objectifs, étant donné qu'ils définissent le cadre dans lequel la nécessité de la mesure peut être évaluée. La «prévention du déficit d'informations constaté» s'apparenterait notamment davantage à une solution ou à un moyen, plutôt qu'à un objectif d'intérêt général en vertu de la législation de l'UE. De la même manière, la «lutte contre la migration irrégulière» pourrait manquer de spécificité pour être d'une réelle utilité dans l'évaluation de la nécessité et de la proportionnalité requise.

En outre, dans le cadre de l'évaluation de la nécessité de collecter, de conserver et de partager les données contenues dans les visas de long séjour et les documents de séjour, nous soulignons le fait que le législateur doit évaluer plusieurs mesures législatives possibles pour atteindre les objectifs stratégiques poursuivis et, si plusieurs mesures peuvent remplir ces objectifs, choisir la moins intrusive d'entre elles.

À cet égard, nous renvoyons à l'«étape 4: choix de l'option efficace et la moins intrusive» du «Guide pour l'évaluation de la nécessité» du CEPD.

4. Si vous estimez qu'une solution européenne doit être apportée au problème du déficit d'informations, quelle option vous paraît la plus appropriée parmi les propositions suivantes?

- Un nouvel instrument informatique à grande échelle réservé exclusivement au stockage de ces documents, sans interconnexion avec d'autres systèmes de l'Union.
- Un répertoire des visas de long séjour et des documents de séjour intégré dans le système d'information sur les visas existant, tout en respectant le principe de séparation des données et des droits d'accès par les diverses autorités.
- Le stockage des visas de long séjour dans le VIS, avec les visas de court séjour, et la création d'un nouvel instrument distinct pour stocker les documents de séjour.
- Autre.

Pour le moment, nous ne disposons pas d'informations objectives vérifiables qui nous permettraient de procéder à une telle évaluation. Dans la mesure où les objectifs fixés peuvent être précisés et exprimés suivant l'intérêt général afin que le législateur les poursuive, le CEPD, en tant qu'autorité de supervision indépendante de l'UE, n'est, a priori, ni pour ni contre une quelconque mesure, dans le respect total du rôle du législateur dans l'évaluation de la nécessité et de la proportionnalité de toute mesure proposée.

Nous notons que toutes les mesures énumérées ci-dessus sont centralisées et qu'aucune solution décentralisée n'est envisagée. Quelle que soit la mesure choisie, nous considérons qu'elle doit être assortie d'une véritable analyse d'impact ainsi que d'informations probantes objectives et vérifiables qui montrent qu'une mesure à si grande échelle est nécessaire, que d'autres mesures ne seraient pas aussi efficaces et que la mesure envisagée est la moins intrusive envisageable. Des solutions décentralisées devraient notamment faire partie des options évaluées.

Si des données supplémentaires liées tant aux titulaires de visas de long séjour qu'aux titulaires de documents de séjour ou uniquement aux titulaires de visas de long séjour devaient être conservées dans le VIS, nous tenons à faire remarquer que le nouveau règlement portant création d'un système d'entrée/de sortie⁸ crée une interopérabilité entre le VIS et le futur

système d'entrée/sortie et permet donc le traitement ultérieur des données conservées dans le VIS. De plus, les deux propositions visant à la création d'un cadre d'interopérabilité des systèmes d'information pour la gestion de la sécurité, des frontières et de la migration⁹ proposées par la Commission en décembre 2017 prévoient également des modifications importantes à apporter au VIS, qui pourrait alors devenir interopérable avec d'autres systèmes d'information existants dans ces domaines. **Nous recommandons que toutes ces évolutions législatives, les modifications qu'elles exigent à l'égard du VIS et leur incidence sur le droit à la protection des données des titulaires de visas de long séjour ou de documents de séjour en cas de conservation de leurs données dans le VIS fassent partie de l'analyse d'impact susmentionnée.**

5. Si vous êtes d'accord avec le fait que les informations concernant ces catégories de documents devraient être partagées avec les autorités des autres États membres, quelles sont les autorités qui devraient y avoir accès pour contrôler ces documents?

- Les autorités compétentes pour effectuer des contrôles aux frontières extérieures, afin de vérifier l'authenticité et la validité des documents et de s'assurer que les conditions d'entrée sur le territoire des États membres sont remplies.
- Les autorités compétentes pour effectuer des contrôles sur le territoire des États membres afin de vérifier que les conditions d'entrée, de présence et de séjour sur le territoire des États membres sont remplies.
- Les autorités compétentes en matière de migration, aux fins du retour des ressortissants de pays tiers.
- Les autorités répressives, aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et autres infractions pénales graves et des enquêtes en la matière.

Nous rappelons que, selon les objectifs fixés par le législateur (voir commentaires ci-dessus) en matière de collecte et de conservation des données des titulaires de visas de long séjour et de documents de séjour ainsi que d'accès à ces données, **les catégories d'autorités autorisées à accéder à de telles données et à les utiliser doivent être restreintes à celles qui sont indispensables aux finalités d'un tel traitement.**

De plus, nous **recommandons que le nombre de membres du personnel de ces autorités habilités à accéder à ces données soit également limité et que ces membres du personnel suivent une formation spécifique sur la protection des données.**

6. Estimez-vous qu'un répertoire commun de l'Union, contenant les données relatives aux titulaires de visas de court séjour et de long séjour ainsi qu'aux titulaires de documents de séjour, est nécessaire aux fins suivantes?

- a) Réduire les fraudes documentaires et usurpations d'identité
- b) Lutter contre la migration irrégulière
- c) Mieux informer les autorités compétentes en matière de visas et de migration sur tous les documents antérieurs relatifs aux autorisations d'entrée sur le territoire de l'Union demandées par un ressortissant de pays tiers
- d) Prévenir et détecter les infractions terroristes et autres infractions pénales graves, et enquêter en la matière

Nous soulignons l'importance de définir des finalités claires en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel contenues dans les visas de long séjour et les documents de séjour. Nous **rappelons les principes de limitation des finalités et de spécification de la finalité**¹⁰ qui découlent de l'article 5, paragraphe 1, point b), du règlement général sur la protection des données¹¹ (ci-après le «RGPD») et de l'article 4, paragraphe 1, point b), du règlement (CE) n° 45/2001¹², selon lesquels les données à caractère personnel doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités.

En outre, nous considérons que la détermination de finalités claires est également une condition préalable pour évaluer la nécessité et la proportionnalité de la collecte et de la conservation de ces données.

7. Si vous estimez que des données relatives à l'un des documents cités ci-dessus devraient être enregistrées dans un système de l'UE et partagées entre les autorités nationales, quelles sont les catégories qui devraient l'être?

- Données personnelles du titulaire du document.
- Données relatives au document délivré, dont son statut (délivré, retiré).
- Données relatives à la demande d'un de ces documents, y compris si la demande n'a pas été acceptée.
- Tous les liens entre diverses demandes introduites par la même personne.

Nous **rappelons le principe de minimisation des données** qui découle de l'article 5, paragraphe 1, point c), du RGPD et de l'article 4, paragraphe 1, point c), du règlement (CE) n° 45/2001, selon lequel les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées et pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement. Par conséquent, lors de la définition des catégories de données des titulaires de visas de long séjour et de documents de séjour qui doivent être conservées, la collecte et la conservation des informations personnelles doit être limitée aux informations directement pertinentes et nécessaires pour atteindre les finalités précisées pour chaque traitement envisagé.

Nous avons reconnu à plusieurs reprises les avantages de la biométrie, comme le fait de pouvoir établir l'identité de l'individu avec un degré d'assurance élevé. Toutefois, nous soulignons une fois de plus que, compte tenu de la nature et du caractère sensible de ces données, **la nécessité de les utiliser devrait être démontrée de façon stricte et que ces avantages devraient également être subordonnés à l'application de garanties plus restreintes**, notamment pour assurer la qualité de ces données¹³.

8. D'autres questions relatives à la protection des données, à la vie privée ou à d'autres droits fondamentaux devraient-elles être abordées, outre celles mentionnées ci-dessus?

Nous recommandons l'application du principe de protection des données dès la conception, qui est aujourd'hui inscrit dans la législation et visé à l'article 25 du RGPD et à l'article 20 de la directive sur la protection des données dans les secteurs de la police et de la justice¹⁴. Ce principe oblige les organisations à intégrer la protection des données dès la conception d'un nouveau système ou d'une nouvelle fonction d'un système et à mettre en œuvre

les mesures techniques et organisationnelles qui garantiront la protection des données à caractère personnel traitées.

Bruxelles, le 9 février 2017

Giovanni BUTTARELLI

¹https://ec.europa.eu/home-affairs/content/consultation-extending-scope-visa-information-system-vis-include-data-long-stay-visas-and_en

² Groupe d'experts de haut niveau sur les systèmes d'information et l'interopérabilité – Rapport final de mai 2017.

³ Les visas de court séjour sont délivrés en cas de séjour prévu n'excédant pas 90 jours répartis sur une période de 180 jours.

⁴ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10151-2017-INIT/fr/pdf>

⁵ Étude de faisabilité en vue de la mise en place d'un répertoire contenant des informations sur les visas de long séjour, les titres de séjour et les permis de franchissement local de la frontière – Rapport final de septembre 2017.

⁶ La question 1 de la consultation publique n'a pas été jugée pertinente sous l'angle de la protection des données.

⁷ Disponible à l'adresse suivante: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-06-01_necessity_toolkit_final_fr.pdf.

⁸ Règlement (UE) 2017/2226 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2017 portant création d'un système d'entrée/de sortie (EES) pour enregistrer les données relatives aux entrées, aux sorties et aux refus d'entrée concernant les ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures des États membres et portant détermination des conditions d'accès à l'EES à des fins répressives, et modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et les règlements (CE) n° 767/2008 et (UE) n° 1077/2011, JO L 327 du 9.12.2017, p. 20.

⁹ Proposition de règlement portant création d'un cadre d'interopérabilité entre les systèmes d'information de l'UE (coopération policière et judiciaire, asile et migration), COM(2017) 794 final; proposition de règlement portant création d'un cadre d'interopérabilité entre les systèmes d'information de l'UE (frontières et visas), COM(2017) 793 final.

¹⁰ Voir aussi avis 03/2013 du groupe de travail «Article 29» du 2 avril 2013 sur la limitation des finalités.

¹¹ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), JO L 119 du 4.5.2016, p. 1.

¹² 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, JO L 8 du 12.1.2001, p. 1.

¹³ Voir, entre autres, avis 07/2016 sur le premier paquet de mesures pour une réforme du régime d'asile européen commun (Eurodac, EASO et règlement de Dublin); 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; avis 3/2016 sur l'échange d'informations de ressortissants de pays tiers en ce qui concerne le

ystème européen d'information sur les casiers judiciaires (ECRIS); avis 7/2017 sur la nouvelle base juridique du système d'information Schengen.

¹⁴ 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, JO L 119 du 4.5.2016, p. 89.