

**Observations formelles du CEPD relatives au projet de décision d'exécution de la Commission concernant les règles techniques nécessaires à la saisie, la mise à jour, la suppression et la recherche de données dans le système d'information Schengen (SIS) et d'autres mesures d'exécution dans le domaine des vérifications aux frontières et des retours et à la décision d'exécution de la Commission relative aux règles techniques nécessaires à la saisie, la mise à jour, la suppression et la recherche de données dans le système d'information Schengen (SIS) et à d'autres mesures d'exécution 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) 2018/1860<sup>1</sup> («SIS-retour»), règlement (UE) 2018/1861<sup>2</sup> («SIS-vérifications aux frontières») et règlement (UE) 2018/1862<sup>3</sup> («SIS-police»). Ces règlements entreront pleinement en application fin 2021 et viendront abroger et remplacer le cadre juridique actuellement applicable au SIS.

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 changements. Le règlement (UE) 2018/1861 et le règlement (UE) 2018/1862 habilite donc la Commission à adopter des mesures d'exécution afin d'assurer des conditions uniformes d'exécution du nouveau SIS. Ces aspects incluent des exigences de qualité pour chaque catégorie de signalements, des éléments de données minimaux et des règles de qualité pour la saisie de données dans le SIS, ainsi que des règles techniques et des normes communes relatives

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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

à la mise à jour, à la suppression et à la recherche de données, de normes, de protocoles et de procédures techniques communs pour les systèmes nationaux (N.SIS).

Le 26 juin 2020, la Commission a présenté deux projets de décisions d'exécution relatives aux: (i) règles techniques nécessaires à la saisie, la mise à jour, la suppression et la recherche de données dans le système d'information Schengen (SIS) et à d'autres mesures d'exécution dans le domaine des vérifications aux frontières et des retours<sup>4</sup>; et

(ii) règles techniques nécessaires à la saisie, la mise à jour, la suppression et la recherche de données dans le système d'information Schengen (SIS) et à d'autres mesures d'exécution dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale<sup>5</sup>.

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 2018/1725<sup>6</sup>. À cet égard, le CEPD déplore l'absence de référence à cette consultation dans les considérants des deux projets de règlement délégué 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. De ce fait, tant le cadre juridique que les règles techniques applicables au SIS doivent garantir le plein respect du cadre juridique en matière de protection des données. 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 Schengen<sup>7</sup>.

Le CEPD se félicite de l'introduction, dans les projets de décisions d'exécution, de mesures et d'outils spécifiques visant à garantir une qualité élevée des données saisies dans le SIS, notamment des éléments de données minimaux pour chaque catégorie de signalements ou des tableaux de codes pour la saisie de données alphanumériques dans le SIS de manière uniforme, quelle que soit la langue utilisée par l'utilisateur final. Cette approche est conforme au principe

---

<sup>4</sup> Conformément à l'article 9, paragraphe 5, à l'article 20, paragraphe 3, et à l'article 47, paragraphe 4, du règlement (UE) 2018/1861

<sup>5</sup> Conformément à l'article 9, paragraphe 5, à l'article 20, paragraphe 4, à l'article 26, paragraphe 6, à l'article 32, paragraphe 9, à l'article 34, paragraphe 3, à l'article 36, paragraphe 6, à l'article 38, paragraphe 4, à l'article 54, paragraphe 5, à l'article 62, paragraphe 4, et à l'article 63, paragraphe 6, du règlement (UE) 2018/1862

<sup>6</sup> 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).

<sup>7</sup> [https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-05-02\\_sis\\_ii\\_opinion\\_fr.pdf](https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-05-02_sis_ii_opinion_fr.pdf)

de l'exactitude des données et contribue à prévenir d'éventuelles erreurs susceptibles d'avoir des conséquences négatives graves pour les personnes concernées.

Le CEPD note également avec satisfaction l'attention accordée, dans les projets de décisions d'exécution, à la cohérence entre le «motif du signalement» et la «conduite à tenir», ainsi qu'aux mesures liées à d'éventuelles usurpations d'identités. À cet égard, dans les projets d'actes d'exécution, la Commission rappelle à juste titre l'exigence d'un consentement explicite de la personne dont l'identité a été usurpée pour saisir des données supplémentaires la concernant dans le SIS.

## 2.2. Délégation de pouvoirs

Le règlement (UE) 2018/1861, et notamment son article 9, paragraphe 5, son article 20, paragraphe 3, et son article 47, paragraphe 4, et le règlement (UE) 2018/1862, en particulier son article 9, paragraphe 5, son article 20, paragraphe 4, son article 32, paragraphe 9, son article 34, paragraphe 3, son article 36, paragraphe 6, son article 38, paragraphe 4, son article 54, paragraphe 5, son article 62, paragraphe 4, et son article 63, paragraphe 6, 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). L'objectif de ces actes d'exécution est d'établir des normes, protocoles, procédures et autres règles techniques communs pour la saisie, la mise à jour, la suppression et la recherche de données dans le SIS.

Parallèlement, l'article 13 du projet de décision d'exécution relative aux vérifications aux frontières et au retour et l'article 16 du projet de décision d'exécution relative à la coopération policière et à la coopération judiciaire en matière pénale confèrent à l'eu-LISA<sup>8</sup> le pouvoir de «définir de plus amples détails sur les règles techniques relatives à la saisie, à la mise à jour, à la suppression et à la recherche de données dans le SIS dans les spécifications techniques et le document de contrôle des interfaces du SIS». Le document de contrôle des interfaces du SIS devrait décrire la relation entre le CS-SIS et le N.SIS, et plus particulièrement:

- c) les spécifications techniques de l'interface nationale uniforme «NI-SIS»;
- d) les spécifications techniques des interactions entre systèmes;
- e) les éléments de données et messages transmis, les protocoles utilisés ainsi que le calendrier et l'enchaînement des événements.

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 13, paragraphe 4, et à l'article 16, paragraphe 4 respectivement, des projets de décisions d'exécution, l'eu-LISA peut, à sa discrétion, mettre à jour les règles techniques afin de tenir 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.

---

<sup>8</sup> 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

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. Quoiqu'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) 2018/1726<sup>9</sup>] 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 la base juridique respective du 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*<sup>10</sup>, 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)

---

<sup>9</sup> 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.

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