

Observations formelles du CEPD sur le projet de décision déléguée de la Commission complétant le règlement (CE) n° 767/2008 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, les visas de long séjour et les titres de séjour par un manuel définissant les procédures et les règles nécessaires pour les interrogations, les vérifications et les évaluations

LE CONTRÔLEUR EUROPÉEN DE LA PROTECTION DES DONNÉES,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu le 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 (ci-après le «RPDUE»)¹, et notamment son article 42, paragraphe 1,

A ADOPTÉ LES OBSERVATIONS FORMELLES SUIVANTES:

1. Introduction et contexte

1. Le 22 août 2023, la Commission européenne a consulté le CEPD concernant le projet de décision déléguée de la Commission complétant le règlement (CE) n° 767/2008 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, les visas de long séjour et les titres de séjour par un manuel définissant les procédures et les règles nécessaires pour les interrogations, les vérifications et les évaluations (ci-après le «projet de décision déléguée»).
2. L'objectif du projet de décision déléguée est de définir dans un manuel les procédures et les règles nécessaires pour les interrogations automatisées lancées par le VIS des systèmes d'information et bases de données du VIS et d'autres systèmes d'information et bases de données de l'UE², la liste des documents de voyage reconnus et les indicateurs de risques spécifiques liés à la sécurité, à l'immigration illégale ou à des risques épidémiques élevés. Le manuel doit également définir les procédures et les règles nécessaires pour les vérifications et les évaluations des réponses résultant des interrogations susmentionnées³.

¹ JO L 295 du 21.11.2018, p. 39.

² Il s'agit notamment des autres systèmes d'information de l'UE visés à l'article 9 *bis* ou à l'article 22 *ter* du règlement VIS, des données d'Europol ou des bases de données d'Interpol.

³ Projet de décision déléguée, considérant 3.

3. Le projet de décision déléguée est adopté conformément à l'article 9 *nonies*, paragraphe 2, et à l'article 22 *ter*, paragraphe 18, du règlement (CE) n° 767/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange d'informations entre les États membres sur les visas de court séjour, les visas de long séjour et les titres de séjour (ci-après le «règlement VIS »)⁴.
4. Le CEPD a précédemment émis des observations formelles sur le projet de règlement délégué de la Commission complétant le règlement (UE) 2019/817 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la détermination des cas dans lesquels des données d'identité sont considérées comme identiques ou similaires aux fins de la détection d'identités multiples⁵, ainsi que des observations formelles sur le projet de décision déléguée de la Commission précisant les conditions de correspondance entre les données figurant dans un relevé, un signalement ou un dossier des autres systèmes d'information de l'UE consultés et un dossier de demande⁶.
5. Les présentes observations formelles du CEPD sont formulées en réponse à une consultation de la Commission européenne, réalisée conformément à l'article 42, paragraphe 1, du RPDUE. Le CEPD se félicite de la référence faite à la présente consultation au considérant 12 de la proposition.
6. Les présentes observations formelles n'empêchent pas le CEPD de formuler d'éventuelles observations supplémentaires à l'avenir, en particulier si de nouvelles questions sont soulevées ou si de nouvelles informations deviennent disponibles, par exemple à la suite de l'adoption d'autres actes d'exécution ou actes délégués connexes⁷.
7. En outre, ces observations formelles sont sans préjudice de toute mesure future qui pourrait être prise par le CEPD dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 58 du RPDUE et se limitent aux dispositions des projets de décisions d'exécution qui sont pertinentes du point de vue de la protection des données.

⁴ Règlement (CE) n° 767/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour (règlement VIS), JO L 218 du 13.8.2008, p. 60–81.

⁵ [Observations formelles du CEPD sur les projets de règlements délégués de la Commission complétant le règlement \(UE\) 2019/817 et le règlement \(UE\) 2019/818 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les cas dans lesquels des données d'identité peuvent être considérées comme identiques ou similaires aux fins de la détection d'identités multiples](#), publiées le 27 avril 2021.

⁶ [Observations formelles du CEPD sur le projet de décision déléguée de la Commission précisant les conditions de correspondance entre les données figurant dans un relevé, un signalement ou un dossier des autres systèmes d'information de l'UE consultés et un dossier de demande](#), publiées le 22 septembre 2022.

⁷ Dans le cas d'autres actes d'exécution ou actes délégués ayant une incidence sur la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel, le CEPD tient à rappeler qu'il doit également être consulté sur ces actes. Il en va de même en cas de modifications futures qui introduiraient de nouvelles dispositions ou modifieraient des dispositions existantes qui concernent directement ou indirectement le traitement de données à caractère personnel.

2. Observations

2.1. Champ d'application du projet de décision déléguée

8. Le CEPD note que l'article 2 du projet de décision déléguée définit le champ d'application du manuel, tandis que le manuel lui-même est défini dans l'annexe accompagnant le projet de décision déléguée. Plus précisément, l'article 2 explique que lorsque le dossier de demande est créé dans le VIS, le VIS doit lancer une interrogation en utilisant le portail de recherche européen (ESP). Selon qu'un dossier de demande est créé dans le VIS conformément à l'article 9 ou à l'article 22 *bis* du règlement VIS, l'interrogation variera:
- lorsqu'elle est conforme à l'article 9 (visas), l'interrogation doit comparer «[...] *les données pertinentes visées à l'article 9, points 4), 5) et 6), du règlement (CE) n° 767/2008 avec les données figurant dans le système d'information Schengen (SIS), le système d'entrée/de sortie (EES), le système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS), EURODAC, ECRIS-TCN, la base de données d'Europol, ainsi qu'avec les indicateurs de risques spécifiques et la liste des documents de voyage reconnus*»;
 - lorsque la requête est conforme à l'article 22 *bis* (visas de long séjour ou titres de séjour), elle doit comparer «[...] *les données pertinentes visées à l'article 22 bis, paragraphe 1, points d) à g), et points i), j) et k), du règlement (CE) n° 767/2008 avec les données figurant dans le système d'information Schengen (SIS), le système d'entrée/de sortie (EES), le système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS), le système d'information sur les visas (VIS), ECRIS-TCN, la base de données d'Europol*».
9. Cette disposition vise à refléter ce qui est prescrit dans le règlement VIS, à l'article 9 *bis* intitulé «Interrogations d'autres systèmes d'information et d'autres bases de données» et à l'article 22 *ter* «Interrogation des systèmes d'information et des bases de données» du règlement VIS. Toutefois, le CEPD souligne deux différences importantes.
10. Premièrement, l'article 9 *bis*, paragraphe 3, et l'article 22 *ter*, paragraphe 2, du règlement VIS précisent que le VIS doit lancer une interrogation en utilisant l'ESP pour comparer certaines données figurant dans le dossier de demande du VIS avec les données figurant dans un relevé, un dossier ou un signalement enregistré, entre autres, dans la base de données d'Interpol sur les documents de voyage volés ou perdus (ci-après dénommée «SLTD d'Interpol»)⁸ et dans la base de données d'Interpol sur les documents de voyage associés aux notices (ci-après dénommée «TDawn d'Interpol»)⁹. Toutefois, le CEPD note que le projet de décision déléguée ne définit

⁸ Voir article 9 *bis*, paragraphe 3, point g), et article 22 *ter*, paragraphe 2, point g), du règlement VIS.

⁹ Voir article 9 *bis*, paragraphe 3, point h), et article 22 *ter*, paragraphe 2, point h), du règlement VIS.

pas la procédure et les règles nécessaires pour les requêtes, les vérifications et les évaluations avec les bases de données d'Interpol susmentionnées.

11. Deuxièmement, l'article 2 du projet de décision déléguée fait uniquement référence à l'ETIAS, tandis que le règlement VIS fait également référence à la liste de surveillance ETIAS¹⁰, visée à l'article 34 du règlement (UE) 2018/1240¹¹. Dans le même temps, le CEPD note que l'annexe accompagnant le projet de décision déléguée aborde explicitement les questions liées à la liste de surveillance ETIAS, notamment aux sections 2.5, 5.6 et 8.
12. Le CEPD souligne l'importance d'assurer la cohérence entre la terminologie utilisée dans l'acte de base sous-jacent et les actes d'exécution et délégués connexes. En outre, le CEPD est d'avis que la formulation employée dans le règlement VIS, à savoir «définir», devrait être considérée comme conférant un pouvoir délégué au sens de l'article 290, paragraphe 1, du TFUE pour compléter, et non modifier, le règlement VIS. Dans ce contexte, le CEPD formule un certain nombre de recommandations concernant les bases de données SLTD et TDAWN d'Interpol et la liste de surveillance ETIAS.

2.1.1. Bases de données SLTD et TDAWN d'Interpol

13. En ce qui concerne les bases de données SLTD et TDAWN d'Interpol, le CEPD recommande, conformément au règlement VIS, de les inclure dans le champ d'application du projet de décision déléguée. Cela impliquerait de définir les procédures et les règles nécessaires pour les interrogations, les vérifications et les évaluations relatives aux bases de données d'Interpol susmentionnées et d'inclure une référence à ces bases de données à la fois à l'article 2 du projet de décision déléguée et dans son considérant 2.

2.1.2. Liste de surveillance ETIAS

14. En ce qui concerne la liste de surveillance ETIAS, le CEPD recommande de modifier l'article 2 et le considérant 2 du projet de décision déléguée pour y faire référence non seulement à ETIAS, mais aussi à la liste de surveillance ETIAS.

2.2. Données Europol

15. Le CEPD note qu'en ce qui concerne les personnes dont les données à caractère personnel seront comparées aux données d'Europol, l'annexe accompagnant le projet de décision déléguée comprend non seulement le demandeur de visa ou de permis de séjour, mais aussi les «*coordonnées de la personne adressant l'invitation et/ou*

¹⁰ Voir article 9 bis, paragraphe 3, point c), et article 22 *ter*, paragraphe 2, point c), du règlement VIS.

¹¹ Règlement (UE) 2018/1240 du Parlement européen et du Conseil du 12 septembre 2018 portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) et modifiant les règlements (UE) n° 1077/2011, (UE) n° 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 et (UE) 2017/2226 (JO L 236 du 19.9.2018, p. 1).

*susceptible de prendre en charge les frais de subsistance durant le séjour¹²». Toutefois, bien que la quantité de données à caractère personnel qui sera disponible sur cette personne de contact diffère de celle du demandeur, cette divergence ne fait pas l'objet d'un suivi plus approfondi à la section 9.1 suivante. Cette section résume si une réponse positive est renvoyée ou non sur la base des données du *demandeur* dans le cadre de l'interrogation automatisée lancée par le VIS, en fonction de la manière dont ces évaluations se combinent pour trois catégories de données lorsque des données d'identité, des données relatives aux documents de voyage et des données biométriques sont comparées lors d'interrogations automatisées aux fins de l'obtention d'une réponse positive.*

16. Le CEPD souligne que les données disponibles pour les personnes qui adressent une invitation et/ou sont susceptibles de prendre en charge les frais de subsistance du demandeur ne comprendraient ni les données biométriques ni les données afférentes aux documents de voyage. En outre, les données d'identité disponibles seraient plus limitées que celles fournies par le demandeur. Il apparaît donc que le seuil de concordance permettant d'effectuer les contrôles de correspondance devrait être spécifiquement défini pour ces personnes concernées qui ne disposent ni de données biométriques, ni d'informations sur les documents de voyage, mais seulement de données d'identité limitées par rapport à celles des demandeurs.
17. Par conséquent, le CEPD recommande que le tableau de correspondance avec les données d'Europol, tel que défini à la section 9.1 de l'annexe accompagnant le projet de décision déléguée, définisse plus précisément la correspondance avec les données à caractère personnel de la personne qui adresse une invitation et/ou qui est susceptible de prendre en charge les frais de subsistance du demandeur pendant son séjour.

2.3. Obligation de définir une correspondance partielle, y compris un degré de probabilité afin de limiter le nombre de fausses réponses positives découlant de l'article 9 *bis*, paragraphe 8, du règlement VIS

18. Le CEPD souligne que, conformément à l'article 9 *bis*, paragraphe 8, du règlement VIS, «[l]e manuel visé à l'article 9 *nonies*, paragraphe 2, définit la correspondance partielle, y compris un degré de probabilité pour limiter le nombre de fausses réponses positives.» Le CEPD prend note du fait que les sections 7.1, 7.2 et 9.1 ne donnent pas un degré de probabilité, mais seulement des déclarations binaires «oui-non». En fait, le CEPD note que l'annexe accompagnant le projet de décision déléguée indique à la page 38 que: «Si nécessaire, afin de limiter le nombre de réponses positives déclenchées et de réduire la charge du traitement manuel, la Commission, assistée et conseillée par le groupe d'experts, demande à l'eu-LISA d'adapter l'algorithme en hiérarchisant les réponses positives créées entre les données

¹² S'il s'agit d'une personne physique: les nom, prénom et adresse de cette personne. S'il s'agit d'une société ou d'une organisation, les nom et adresse de la société ou de l'organisation, les nom et prénom de la personne de contact au sein de cette société ou organisation [article 9, paragraphe 4, point f), du règlement VIS].

d'identité qui sont considérées comme *plus similaires* [italique ajouté], conformément aux règles du paragraphe 3 du règlement délégué C(2022) 4775 de la Commission.» Une disposition similaire est prévue à la page 44 en ce qui concerne Europol. Il semblerait que cet ajustement de l'algorithme visant à donner la priorité aux réponses positives au-delà d'un certain seuil constitue le degré de probabilité requis par le règlement VIS.

19. En ce qui concerne le premier aspect, à savoir la nécessité de définir une correspondance partielle, le CEPD note que l'approche choisie est similaire à celle suivie pour les autres systèmes d'information à grande échelle de l'UE, tels que le système ETIAS, et souhaite rappeler la recommandation déjà formulée dans ses «Observations formelles sur le projet de décision déléguée de la Commission précisant les conditions de correspondance entre les données figurant dans un relevé, un signalement ou un dossier des autres systèmes d'information de l'UE consultés et un dossier de demande»¹³.
20. Bien que le CEPD reconnaisse la nécessité de hiérarchiser l'ordre des réponses positives, il estime également nécessaire de préciser dans le dispositif du projet de décision déléguée les critères (ou, à tout le moins, de fournir les éléments essentiels de ces critères) à utiliser pour déterminer le moment auquel il serait jugé nécessaire d'adapter l'algorithme. Dans le même ordre d'idées, le projet de décision déléguée devrait fournir davantage d'explications quant à ce qui serait considéré comme «plus similaire». En outre, de manière plus générale, le CEPD estime que le projet de décision déléguée devrait prévoir une procédure de réexamen régulier de l'algorithme mis en place.
21. En ce qui concerne le deuxième aspect, à savoir la nécessité de définir un degré de probabilité pour limiter le nombre de fausses réponses positives, le CEPD note qu'un tel degré de probabilité n'est pas défini dans l'annexe accompagnant le projet de décision déléguée. Par exemple, le CEPD note que lorsque l'on compare les lignes 19 et 20 du tableau à la section 9.1, la probabilité que la personne soit la même est nettement plus faible pour la ligne 20. Cependant, toutes deux se voient attribuer un oui binaire sans score de probabilité. Le CEPD comprend que la mise en œuvre effectuée par l'eu-LISA comportera un seuil numérique qui devra être atteint pour qu'une réponse soit considérée comme une correspondance. Cela ressort également clairement de la dernière phrase de la page 38 et de la page 44, qui indique que la Commission demandera respectivement à l'eu-LISA et à Europol d'ajuster l'algorithme en donnant la priorité aux réponses positives obtenues entre les données d'identité considérées comme plus similaires. Toutefois, au lieu de définir ce seuil numérique dans le manuel, comme le prescrit le règlement VIS à l'article 9 *bis*, paragraphe 8, le projet de décision déléguée se contente de charger l'eu-LISA de le définir à un stade ultérieur.

¹³ [Observations formelles du CEPD sur le projet de décision déléguée de la Commission précisant les conditions de correspondance entre les données figurant dans un relevé, un signalement ou un dossier des autres systèmes d'information de l'UE consultés et un dossier de demande](#), publiées le 22 septembre 2022.

22. Par conséquent, le CEPD est d'avis que l'article 9 *bis*, paragraphe 8, du règlement VIS n'est pas correctement mis en œuvre par le projet de décision déléguée et recommande de l'améliorer en définissant le degré de probabilité pertinent dans les sections appropriées de l'annexe accompagnant le projet de décision déléguée. En outre, le CEPD recommande d'inclure un considérant faisant explicitement référence à l'article 9 *bis*, paragraphe 8, du règlement VIS.

2.4. Mécanismes de correction de l'algorithme

23. En ce qui concerne l'algorithme qui appliquerait les règles de correspondance définies aux sections 7.2 et 9.2, le CEPD rappelle les recommandations formulées dans ses observations formelles sur les projets de règlements délégués de la Commission complétant le règlement (UE) 2019/817 et le règlement (UE) 2019/818 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les cas dans lesquels des données d'identité peuvent être considérées comme identiques ou similaires aux fins de la détection d'identités multiples¹⁴. Le CEPD attire l'attention sur les risques potentiels liés à l'utilisation de l'algorithme envisagé pour déterminer de manière automatisée si une identité peut être considérée comme étant similaire, en raison, par exemple, de problèmes liés à la conception de l'algorithme ou aux données d'entraînement. Afin d'atténuer ces risques et de veiller à ce que l'algorithme produise des conclusions justes, le CEPD rappelle le besoin de mettre en place des mécanismes de correction adéquats et d'instaurer une procédure formelle par laquelle les États membres informent l'eu-LISA des cas où des conclusions erronées ont été tirées par l'algorithme, afin de permettre à l'Agence de résoudre les problèmes recensés en testant et entraînant une nouvelle fois l'algorithme avant son déploiement.

24. Enfin, le CEPD note que, selon l'annexe accompagnant le projet de décision déléguée, l'eu-LISA¹⁵ et Europol¹⁶ devraient régulièrement rendre compte au sous-groupe VIS du groupe d'experts sur les systèmes d'information pour les frontières et la sécurité (le «groupe d'experts») sur l'incidence de l'application de l'algorithme susmentionné. Compte tenu de l'incidence potentielle de la mise en œuvre d'un tel algorithme sur les droits fondamentaux des personnes, y compris les droits fondamentaux au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel, le CEPD recommande d'inclure une obligation de rendre compte de l'application de cet algorithme également au Contrôleur européen de la protection des données et aux autorités nationales de contrôle de la protection des données, le cas échéant. Plus précisément, le CEPD recommande d'inclure l'obligation pour l'eu-LISA de faire rapport dans le cadre du modèle unique de contrôle coordonné prévu à l'article 62 du RPDUE et l'obligation pour Europol de rendre compte au Contrôleur européen de la protection des données.

¹⁴ [Observations formelles du CEPD sur les projets de règlements délégués de la Commission complétant le règlement \(UE\) 2019/817 et le règlement \(UE\) 2019/818 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les cas dans lesquels des données d'identité peuvent être considérées comme identiques ou similaires aux fins de la détection d'identités multiples](#), publiées le 27 avril 2021.

¹⁵ Annexe accompagnant le projet de décision déléguée, p. 38.

¹⁶ Annexe accompagnant le projet de décision déléguée, p. 44.

Bruxelles, le 13 septembre 2023

(signature électronique)
Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI