

Réponse du CEPD à la consultation publique de la Commission sur l'abaissement de 12 à 6 ans de l'âge des enfants pour le relevé des empreintes digitales dans le cadre de la procédure de visa

Contexte

Le 17 août 2017, la Commission européenne a lancé une consultation publique¹ sur l'abaissement de 12 à 6 ans de l'âge des enfants pour le relevé des empreintes digitales dans le cadre de la procédure de visa.

À la suite d'une évaluation² du fonctionnement du système d'information sur les visas (ci-après le «VIS») réalisée en 2016, la Commission est d'avis que plusieurs domaines du VIS pourraient être améliorés et elle envisage de réviser le règlement VIS³. La Commission a donc présenté plusieurs suggestions de modifications du règlement VIS, parmi lesquelles figure l'abaissement à six ans de l'âge minimal pour le relevé d'empreintes digitales. Cette proposition de modification s'appuie sur un rapport technique⁴ du Centre commun de recherche (ci-après le «CCR») sur la reconnaissance des empreintes digitales des enfants.

La Commission a déjà proposé⁵ une modification similaire en 2016 pour le système d'information Eurodac, qui prévoyait un nouvel âge minimal de six ans pour le traitement des données biométriques (plutôt que quatorze ans à l'origine), compte tenu du fait que six ans est *«l'âge auquel la recherche montre que la reconnaissance des empreintes digitales des enfants peut être obtenue avec un degré de précision satisfaisant»*⁶. Le CEPD a formulé des observations à cet égard dans son avis⁷ sur cette proposition.

Les résultats de cette consultation publique sur l'abaissement de l'âge pour le relevé d'empreintes digitales des enfants dans le cadre de la procédure de visa alimenteront une étude spécifique sur la nécessité et la proportionnalité de l'abaissement de l'âge pour le relevé d'empreintes digitales des enfants dont les données sont enregistrées dans le VIS 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. Le CEPD se félicite que, contrairement à la proposition Eurodac de 2016, la future proposition de révision du règlement VIS s'accompagne d'une analyse d'impact.

L'abaissement de la limite d'âge pour la collecte et le traitement des données dactyloscopiques d'enfants de douze à six ans affectera leur droit à la protection des données consacré par l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «Charte»). Le CEPD s'inquiète depuis longtemps non seulement du traitement de données biométriques, mais aussi de celui de données à caractère personnel concernant les enfants⁸. Cette consultation publique est donc pertinente pour les activités du CEPD.

En outre, le CEPD est cité comme l'un des groupes cibles de cette consultation publique.

Le CEPD répond donc ci-après aux questions de la consultation de la Commission qui sont pertinentes sous l'angle de la protection des données⁹, en ne se limitant toutefois pas aux réponses possibles suggérées par la Commission.

Réponses aux questions

Question 1: Considérez-vous qu'en principe, les enfants devraient être soumis aux mêmes procédures que les adultes lorsqu'ils introduisent une demande de visa de court séjour («Schengen»)?

En règle générale, les enfants sont plus vulnérables que les adultes, dans la mesure où ils connaissent moins non seulement les conséquences du traitement de leurs données à caractère personnel, mais aussi les garanties existantes et leurs droits en matière de protection des données.

Dans le contexte spécifique de la migration et du contrôle des frontières, l'Agence des droits fondamentaux a souligné à juste titre¹⁰ que la collecte de données relatives aux enfants pourrait affecter leur vie, alors qu'ils n'ont pas voix au chapitre dans la décision de partir prise par leurs parents.

Pour ces motifs, le CEPD est d'avis que les enfants devraient bénéficier d'un degré de protection supérieur et de garanties spécifiques¹¹ eu égard au traitement de leurs données à caractère personnel dans le cadre de la procédure de visa, en particulier parce que certaines des données collectées les concernant sont extrêmement sensibles, comme les données biométriques.

Question 2: Y a-t-il un âge particulier à partir duquel le relevé des empreintes digitales devrait commencer à être appliqué?

Le CEPD rappelle 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 personnelles 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.

Le CEPD considère que, pour l'instant, se pose toujours la question de savoir si le traitement des données dactyloscopiques d'enfants plus jeunes est nécessaire et proportionné pour atteindre des objectifs d'intérêt général. Le CEPD prend note du fait que le rapport technique du CCR sur la reconnaissance des empreintes digitales des enfants conclut que *«La taille (en termes de dimensions des caractéristiques pertinentes des empreintes digitales) – et implicitement l'âge – ne constitue pas un obstacle théorique à la reconnaissance automatisée des empreintes digitales»*. Le CEPD souligne toutefois que ce qui est techniquement faisable n'est pas en soi nécessairement souhaitable ni nécessaire et proportionné, au sens de l'article 52, paragraphe 1.

Le CEPD recommande que la nécessité et la proportionnalité de la collecte des données dactyloscopiques d'enfants plus jeunes fassent l'objet d'une réflexion et d'une évaluation préalables supplémentaires dans le cadre de l'analyse d'impact réalisée pour accompagner la future proposition de la Commission concernant la révision du règlement VIS. Cette réflexion devrait également porter sur la fixation de l'âge minimal précis pour le relevé des empreintes digitales des enfants.

À cet égard, le CEPD invite la Commission à lire le «Guide pour l'évaluation de la nécessité»¹², publié en avril de cette année et destiné au législateur afin de l'aider à évaluer la nécessité de nouvelles mesures législatives.

Question 3: Dans quelle mesure considérez-vous que le relevé des empreintes digitales des enfants qui demandent un visa de court séjour, en aidant à leur identification, est nécessaire ou utile pour combattre ou prévenir: a) la traite des êtres humains; b) l'enlèvement d'enfants; c) la disparition d'enfants; d) la migration irrégulière; e) la fraude aux visas et f) l'usurpation d'identité?

Le CEPD insiste tout d'abord sur l'importance de définir des finalités claires pour le traitement des données dactyloscopiques des enfants et **rappelle les principes de limitation de la finalité et de spécification de la finalité**¹³, en vertu desquels 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, le CEPD considère que la détermination de finalités claires est également une condition préalable pour évaluer la nécessité et la proportionnalité de collecter les données dactyloscopiques des enfants. En particulier, les objectifs spécifiques qui seraient poursuivis dans ce cas et qui ne pourraient être atteints sans stocker les empreintes digitales d'enfants plus jeunes, devraient être précisés.

Par ailleurs, le CEPD estime qu'il conviendrait d'établir clairement la différence entre l'utilisation des données dactyloscopiques dans l'intérêt de l'enfant (par exemple, pour prévenir les enlèvements ou la traite d'enfants) ou leur utilisation à leur détriment éventuel (par exemple pour qualifier un enfant de migrant en situation irrégulière). Il fait valoir qu'Europol et les autorités répressives nationales peuvent demander – et, dans certaines conditions, obtenir – l'accès à toutes les données du VIS, sans distinction, aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et d'autres infractions pénales graves, ainsi que des enquêtes en la matière¹⁴. Dès lors, les données dactyloscopiques d'enfants plus jeunes conservées dans le VIS seraient potentiellement accessibles à Europol et aux autorités répressives nationales.

À cet égard, le CEPD rappelle que la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la «CouEDH») s'est prononcée, dans l'affaire *S. et Marper c. Royaume-Uni*¹⁵, contre la conservation systématique des données biométriques de personnes qui ne sont pas soupçonnées d'avoir commis des infractions ou ne font pas l'objet d'une enquête policière, et a conclu qu'elle «s'analyse en une atteinte disproportionnée au droit des requérants au respect de leur vie privée et ne peut passer pour nécessaire dans une société démocratique»¹⁶. La Cour a, par ailleurs, jugé que cette conservation peut être particulièrement préjudiciable dans le cas de mineurs, en raison de leur situation spéciale et de l'importance que revêtent leur développement et leur intégration dans la société¹⁷.

Par conséquent, lors de la détermination des finalités du traitement des données dactyloscopiques d'enfants dans le cadre de la procédure de visa, le CEPD **recommande que les empreintes digitales des enfants ne soient pas considérées comme un moyen de les**

incriminer, étant donné qu’au-dessous d’un certain âge, ils ne peuvent pas représenter une menace sensée. En principe, le traitement des données dactyloscopiques d’un enfant par des autorités répressives devrait essentiellement avoir lieu dans l’intérêt unique de l’enfant, par exemple pour le protéger ou pour retrouver des enfants disparus ou victimes de crimes.

Question 4: Selon vous, l’une des finalités précitées (lutte contre et/ou réponses à la traite des êtres humains ou à la disparition d’enfants, à l’enlèvement d’enfants, à la migration irrégulière, à la fraude aux visas, à l’usurpation d’identité) peut-elle être atteinte par d’autres moyens?

Dans le cadre de l’appréciation de la nécessité d’abaisser l’âge pour le relevé des empreintes digitales, le CEPD insiste sur le fait que le législateur devrait effectivement apprécier si chacun de ces objectifs ne pourrait pas être atteint aussi efficacement en recourant à des moyens moins intrusifs. Dans ce cas, la question de savoir si une ou plusieurs autres mesures législatives pourraient atteindre les mêmes objectifs sans collecter de données supplémentaires auprès d’enfants âgés d’à peine six ans, par exemple en utilisant d’une autre manière les données déjà disponibles dans d’autres systèmes, reste posée et une réponse devrait y être apportée.

En outre, on pourrait également envisager de restreindre des aspects particuliers de la mesure d’abaissement à six ans de l’âge pour le relevé des empreintes digitales afin de la rendre moins intrusive, par exemple en prévoyant une durée de conservation des données réduite pour les données dactyloscopiques des enfants ou en limitant l’accès et l’utilisation de ces données à des autorités spécifiques.

Le CEPD invite la Commission à prendre connaissance de l’«Étape 4: Choix de l’option efficace et la moins intrusive» de son «Guide pour l’évaluation de la nécessité».

Question 5: Dans quelle mesure êtes-vous d’accord avec la déclaration suivante: «Le relevé des empreintes digitales des mineurs/enfants est une mesure intrusive»?

Le relevé des empreintes digitales d’enfants constitue une limitation de leurs droits fondamentaux au respect de la vie privée et à la protection des données, garantis par les articles 7 et 8 de la Charte de l’UE.

Le CEPD est d’avis que le traitement des données dactyloscopiques d’enfants dès l’âge de six ans dans le cadre de la procédure de visa est une mesure extrêmement intrusive, compte tenu en particulier:

- du nombre de personnes concernées – lequel augmenterait sensiblement du fait de l’abaissement de l’âge minimal de douze à six ans;
-
- de la catégorie de personnes concernées – en l’espèce, des enfants qui sont des personnes particulièrement vulnérables et requièrent une attention et des soins particuliers;
- du type de données à caractère personnel supplémentaires collectées et traitées – en l’espèce, des données biométriques, qui sont considérées comme des catégories particulières de données à caractère personnel, au sens du règlement général sur la protection des données¹⁸ et de la directive relative à la protection des données dans les domaines de la police et de la justice¹⁹ et qui, en tant que telles, ne peuvent être traitées

qui si cela est strictement nécessaire, moyennant les garanties appropriées pour les droits et libertés de la personne concernée;

- du moyen automatisé utilisé pour traiter ces informations, à savoir la base de données Eurodac;
- des différentes finalités poursuivies par le traitement de ces données – qui doivent encore être précisément déterminées.

Question 6: Quelles sont, selon vous, les autorités qui devraient avoir accès aux données à caractère personnel des enfants (y compris les empreintes digitales) collectées dans le cadre de la procédure de visa, pour les finalités énumérées à la question 4 ci-dessus?

- uniquement les autorités qui délivrent les visas, lors du traitement de la demande de visa, pour lutter contre l'usurpation d'identité et la fraude aux visas;
- les autorités de contrôle des frontières afin de détecter les cas de fraude aux visas;
- les autorités compétentes en matière de migration irrégulière;
- les autorités chargées de la lutte contre la traite des êtres humains, si l'enfant est suspecté d'être ou est identifié comme une victime de la traite;
- les autorités chargées de la protection de l'enfance dans tous les cas où la protection d'un enfant suscite des inquiétudes.

Le CEPD rappelle que, selon les objectifs fixés par le législateur pour le relevé des empreintes digitales d'enfants, les catégories d'autorités habilitées à accéder aux données dactyloscopiques d'enfants et à les utiliser devraient être limitées à ce qui est strictement nécessaire pour les finalités de ce traitement. **Il convient notamment d'opérer une distinction entre les autorités impliquées dans le traitement des données à caractère personnel d'enfants dans l'intérêt de ceux-ci et celles qui traitent ces données, par exemple, pour incriminer potentiellement un enfant ou l'identifier comme un migrant en situation irrégulière.**

Le CEPD recommande aussi 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 à la protection des données.

De plus, étant donné que la saisie correcte des données dactyloscopiques dans le VIS est essentielle pour assurer une qualité élevée des données et réduire le risque d'erreurs lors de la comparaison des empreintes digitales d'enfants, le CEPD **recommande également que le personnel des missions diplomatiques et des postes consulaires chargé de collecter les données dactyloscopiques dans le cadre de la procédure de demande de visa suivent une formation spécifique en vue de collecter les données des enfants.**

Question 7: Considérez-vous que des garanties spécifiques ou supplémentaires doivent être mises en place lors de la collecte de données biométriques/dactyloscopiques chez des enfants ressortissants de pays tiers?

Si la nécessité de traiter les données dactyloscopiques d'enfants plus jeunes devait être démontrée pour des finalités particulières, le CEPD **recommande d'inclure des garanties supplémentaires pour le traitement des données d'enfants dans la future proposition de révision du règlement VIS.**

Premièrement, toute **information communiquée aux enfants** en vertu de l'article 37 du règlement VIS devrait l'être d'une manière adaptée à leur âge spécifique, sachant qu'un enfant de six ans n'a pas le même degré de compréhension qu'un enfant de treize ans.

La proposition de refonte du règlement Eurodac de 2016 prévoyait que les empreintes digitales des enfants devaient être relevées d'une «*manière adaptée aux enfants et respectueuse de ceux-ci*»²⁰, sans préciser par ailleurs ce que ce libellé signifie dans la pratique. **Le CEPD suggère de créer une norme européenne commune pour le relevé des données biométriques des enfants et de les informer dans un langage clair et simple qu'ils puissent comprendre aisément.** Cette norme devrait être élaborée en coopération avec des organisations spécialisées dans la protection de l'enfance et avec les autorités chargées de la protection des données.

Le CEPD souligne l'importance d'assurer une **qualité élevée des données** dactyloscopiques des enfants. Toute erreur dans le VIS lors de la comparaison des données biométriques pourrait avoir des conséquences graves pour les enfants concernés, comme un refus d'accès au territoire de l'UE ou le rejet de la demande de visa. Le CEPD rappelle que le rapport du CCR a conclu que «*la reconnaissance des empreintes digitales d'enfants âgés de 6 à 12 ans peut être obtenue avec un degré de précision satisfaisant*» à la condition que «*des lignes directrices appropriées sur les meilleures pratiques soient élaborées et applicables dans le cadre de certaines contraintes d'ordre technique et organisationnel* ».

Par ailleurs, en principe, les données à caractère personnel ne devraient pas être conservées plus longtemps que nécessaire aux fins du traitement. La **durée de conservation** des données dans le VIS est de cinq ans au plus²¹ et il en va donc de même des données à caractère personnel, y compris les empreintes digitales, d'enfants de 14 ans et plus dont les données sont déjà stockées dans le VIS. S'agissant des empreintes digitales d'enfants de moins de 14 ans, le CEPD **recommande d'évaluer dans l'analyse d'impact si une durée plus courte de conservation des données serait plus appropriée, étant donné que le niveau de qualité de ces données ne peut être garanti pendant la même durée.**

Question 10: Des développements technologiques, notamment la collecte et l'utilisation de la biométrie, pourraient-ils contribuer à renforcer la protection des enfants et devraient-ils être utilisés dans ce but?

Le CEPD a 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, le CEPD a toujours souligné 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 seraient également subordonnés à la mise en œuvre de garanties plus restreintes²².

À cet égard, le CEPD **recommande 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 règlement général sur la protection des données et à l'article 20 de la directive sur la protection des données dans les domaines de la police et de la justice. 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 novembre 2017

Giovanni BUTTARELLI

¹ https://ec.europa.eu/home-affairs/content/consultation-lowering-fingerprinting-age-children-visa-procedure-12-years-6-years_fr

² Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre du règlement (CE) n° 767/2008 du Parlement européen et du Conseil établissant le système d'information sur les visas (VIS), l'utilisation des empreintes digitales aux frontières extérieures et l'utilisation de la biométrie dans la procédure de demande de visa/évaluation REFIT, COM(2016) 655 final.

³ 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 (ci-après le «règlement VIS») (JO L 218 du 13.8.2008, p. 60).

⁴ Rapport technique du Centre commun de recherche de 2013 sur la reconnaissance des empreintes digitales des enfants, rapport EUR 26193, disponible sur: <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC85145/fingerprint%20recognition%20for%20childre%20final%20report%20%28pdf%29.pdf> (en anglais)

⁵ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la création d'«Eurodac» pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du [règlement (UE) n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de

protection internationale présentée dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride], et de l'identification des ressortissants de pays tiers ou apatrides en séjour irrégulier, et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et par Europol à des fins répressives (refonte), COM(2016) 272 final (ci-après la «refonte du règlement Eurodac de 2016»).

⁶ Exposé des motifs de la refonte du règlement Eurodac de 2016, p. 4.

⁷ Avis 7/2016 du CEPD sur le premier paquet de mesures pour une réforme du régime d'asile européen commun, paragraphes 24 à 27.

⁸ https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/08-06-23_children_internet_fr.pdf

⁹ Les questions 8 et 9 de la consultation publique n'ont pas été jugées pertinentes aux fins de la protection des données.

¹⁰ Avis de la FRA n° 2/2017 sur l'impact sur les droits fondamentaux de la proposition de règlement portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS), p. 18 (en anglais).

¹¹ Voir ci-dessous réponse du CEPD à la question 7 concernant les garanties spécifiques pour le traitement des données relatives aux enfants.

¹² Disponible à l'adresse suivante: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-06-01_necessity_toolkit_final_fr.pdf

¹³ Voir aussi avis 03/2013 du groupe de travail «Article 29» du 2 avril 2013 sur la limitation des finalités.

¹⁴ Article 3 du règlement VIS; décision 2008/633/JAI du Conseil du 23 juin 2008 concernant l'accès en consultation au système d'information sur les visas (VIS) par les autorités désignées des États membres et par l'Office européen de police (Europol) aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et des autres infractions pénales graves, ainsi qu'aux fins des enquêtes en la matière, JO L 218 du 13.8.2008, p. 129.

¹⁵ CouEDH, S. et Marper c. Royaume-Uni, 4 décembre 2008, requêtes n°s 30562/04 et 30566/04, 4 décembre 2008.

¹⁶ Affaire S. et Marper c. Royaume-Uni, 4 décembre 2008, paragraphe 125.

¹⁷ Affaire S. et Marper c. Royaume-Uni, 4 décembre 2008, paragraphe 124.

¹⁸ 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, pp. 1-88, notamment son article 10.

¹⁹ 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, pp. 89-131, notamment son article 9.

²⁰ Article 2, paragraphe 2, de la refonte du règlement Eurodac de 2016.

²¹ Article 23 du règlement VIS.

²² 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 système européen d'information sur les casiers judiciaires (ECRIS), avis 07/2017 sur la nouvelle base juridique du système d'information Schengen.