

Observations formelles du CEPD sur le projet de décision d'exécution de la Commission relative à l'établissement de l'architecture technique, des spécifications techniques pour l'entrée et le stockage des informations et des procédures de contrôle et de vérification des informations contenues dans le système «Faux documents et documents authentiques en ligne» du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (ci-après le «système FADO du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes»)

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

A ADOPTÉ LES OBSERVATIONS FORMELLES SUIVANTES:

1. Introduction et contexte

1. Le 5 décembre 2022, la Commission européenne a publié le projet de décision d'exécution de la Commission relative à l'établissement de l'architecture technique, des spécifications techniques pour l'entrée et le stockage des informations et des procédures de contrôle et de vérification des informations contenues dans le système «Faux documents et documents authentiques en ligne» du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (le «système FADO du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes») (ci-après le «projet de proposition»).
2. Le projet de proposition vise à adopter des mesures relatives à l'architecture technique et aux spécifications du nouveau système FADO, qui sera repris du Conseil par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, à la suite de l'entrée en vigueur du règlement (UE) 2020/493 ² (ci-après le «règlement 2020/493»). Ces mesures devraient permettre à l'Agence d'assurer le fonctionnement correct et fiable du système et d'entrer les informations obtenues en temps utile et de manière efficace, en garantissant l'uniformité et la qualité de ces informations conformément à des normes élevées.

¹ JO L 295 du 21.11.2018, p. 39.

² Règlement (UE) 2020/493 du Parlement européen et du Conseil du 30 mars 2020 relatif au système «Faux documents et documents authentiques en ligne» (False and Authentic Documents Online) (FADO) et abrogeant l'action commune 98/700/JAI du Conseil (JO L 107 du 6.4.2020, p. 1)

3. Le projet de proposition est adopté en vertu de l'article 6, paragraphe 1, points a) à c), du règlement 2020/493.
4. Les présentes observations formelles du CEPD sont émises en réponse à une consultation de la Commission européenne du 5 décembre 2022, conformément à l'article 42, paragraphe 1, du règlement (UE) 2018/1725³ (ci-après le «RPDUE»). À cet égard, le CEPD se félicite de la référence faite à cette consultation au considérant 4 de la proposition.
5. 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 connexes⁴.
6. En outre, les présentes 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 en vertu de l'article 58 du RPDUE et se limitent aux dispositions du projet de proposition qui sont pertinentes du point de vue de la protection des données.

2. Observations

2.1. Observations générales

7. Le CEPD note avec regret qu'il n'a pas été consulté sur le règlement 2020/493 en tant qu'acte de base du présent projet de proposition, après que les colégislateurs ont pris la décision au cours du processus législatif concernant le règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes de créer un acte juridique distinct sur le système FADO et d'y introduire des dispositions relatives au traitement des données à caractère personnel dans le système FADO⁵. Le CEPD n'a donc pas eu la possibilité d'évaluer les dispositions pertinentes de l'acte de base et de formuler d'éventuelles observations et recommandations avant leur adoption.

³ 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).

⁴ 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.

⁵ Si le CEPD a été consulté par le Parlement européen sur la proposition de règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant l'action commune 98/700/JAI du Conseil, le règlement (UE) n° 1052/2013 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil, cette proposition initiale indiquait explicitement que le système FADO «ne contient pas de données à caractère personnel».

8. L'article 5 du règlement 2020/493 dispose que le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes ne traite des données à caractère personnel que si ce traitement est nécessaire à l'accomplissement de sa tâche de gestion du système FADO. Le système FADO a pour finalité de contribuer à la lutte contre la fraude documentaire et la fraude à l'identité par l'échange d'informations, entre les autorités des États membres compétentes dans le domaine de la fraude documentaire, sur les éléments de sécurité des documents authentiques et des faux documents et les caractéristiques potentielles de la fraude de ceux-ci. Le système FADO a également pour finalité de contribuer à la lutte contre la fraude documentaire et la fraude à l'identité par l'échange d'informations avec d'autres acteurs, y compris le grand public⁶.
9. Le considérant 7 du règlement 2020/493 précise que, compte tenu des finalités pour lesquelles le système FADO a été créé, seules des informations limitées relatives à une personne identifiée ou identifiable devraient y être stockées⁷. Notamment, le système FADO ne devrait contenir des données à caractère personnel sous la forme d'images faciales ou d'informations alphanumériques «que dans la mesure où elles sont liées à des éléments de sécurité ou à la méthode de falsification d'un document. Ces données à caractère personnel limitées devraient pouvoir être stockées sous la forme soit de différents éléments apparaissant dans les spécimens de documents authentiques, soit sous la forme de données pseudonymisées dans des documents authentiques ou des faux documents»⁸.
10. Le projet de proposition vise à établir l'architecture technique du système FADO, ainsi que les spécifications pour l'entrée, le stockage, le contrôle et la vérification des informations stockées dans ledit système. Étant donné que l'architecture du système FADO doit octroyer aux utilisateurs différents niveaux d'accès aux informations, l'architecture choisie aura une incidence sur le traitement des données à caractère personnel, y compris en ce qui concerne les utilisateurs du système FADO. Selon la Commission, les utilisateurs dont les données à caractère personnel sont traitées dans le système FADO sont principalement des autorités travaillant dans le domaine de la gestion des frontières, de l'application de la loi et de la gestion des migrations.
11. Dans le projet de proposition, la Commission délègue à l'Agence la quasi-totalité des décisions qui concernent directement le traitement de données à caractère personnel. Bien que certains détails de la mise en œuvre pratique puissent être laissés à l'appréciation du responsable du traitement, le CEPD estime que le projet de proposition devrait aborder les éléments particulièrement pertinents du point de vue de la protection des données. Notamment, le CEPD invite la Commission à préciser dans le projet de proposition les catégories de données à caractère personnel et les catégories de personnes concernées, ainsi que les rôles et responsabilités des acteurs

⁶ Article 1^{er} du règlement (UE) 2020/493.

⁷ Le champ d'application et le contenu du système FADO sont précisés à l'article 2 du règlement (UE) 2020/493.

⁸ L'article 5, paragraphe 1, du règlement (UE) 2020/493 confirme qu'en ce qui concerne les documents authentiques, le système FADO ne contient que des données à caractère personnel figurant dans les spécimens de ces documents ou des données pseudonymisées. En ce qui concerne les faux documents, le système FADO ne contient des données à caractère personnel que dans la mesure où elles sont nécessaires pour décrire ou illustrer les caractéristiques de la fraude ou la méthode de falsification de ces documents.

concernés. En outre, le CEPD invite la Commission à fournir une description plus détaillée des principales fonctionnalités du système.

2.2. Catégories de données à caractère personnel et catégories de personnes concernées

12. L'annexe du projet de proposition, partie 2, point 3 a) et b), laisse à l'Agence le soin de préciser les catégories de personnes concernées et les catégories de données à caractère personnel. Toutefois, les catégories de données à caractère personnel ainsi que les catégories de personnes concernées sont des éléments essentiels du traitement. Étant donné que ces éléments ne sont généralement prévus que dans l'acte de base, le CEPD estime qu'il est important de les définir plus précisément dans l'acte d'exécution, en garantissant aux personnes concernées la sécurité juridique et la prévisibilité. Le CEPD recommande à la Commission de dresser une liste explicite des catégories de données qui seraient traitées à chaque étape du processus⁹. À cet égard, le CEPD rappelle que le règlement 2020/493 n'autorise qu'un traitement limité des données à caractère personnel, comme expliqué ci-dessus.

2.3. Rôles et responsabilités

13. L'article 9, paragraphe 3, du règlement 2020/493 fait référence à la notion d'informations «en possession» des États membres, qui pourrait être comprise comme une indication que les États membres restent responsables des données une fois qu'elles ont été entrées dans le système FADO. Or, la «possession» des données n'est définie ni dans le RGPD ni dans le RPDUE, qui font plutôt référence aux personnes participant au traitement des données à caractère personnel en tant que responsables du traitement et sous-traitants. Le CEPD recommande donc de définir les rôles respectifs de l'Agence (Frontex), de l'eu-LISA, des États membres et des agences de l'UE en ce qui concerne la responsabilité/le traitement (conjoint) des opérations de traitement concernées, afin de garantir la responsabilité des responsables (conjoints) du traitement et des sous-traitants.
14. Le CEPD rappelle que les notions de responsable du traitement, de responsable conjoint du traitement et de sous-traitant jouent un rôle crucial dans l'application de la législation sur la protection des données, étant donné qu'elles déterminent qui est responsable du respect des différentes règles en matière de protection des données, notamment les exigences en matière de sécurité des données, et comment les personnes concernées peuvent exercer leurs droits dans la pratique. En outre, conformément à l'article 28 du RPDUE et à l'article 26 du RGPD, lorsque deux responsables du traitement ou plus déterminent ensemble les finalités et les moyens du traitement, ils sont considérés comme responsables conjoints du traitement. De plus, la notion de responsabilité ne fait pas nécessairement référence à une seule entité, mais peut également impliquer plusieurs parties jouant un rôle dans

⁹ À titre d'exemple, ni le règlement ni le projet de proposition ne définissent les spécimens de documents. Le CEPD croit comprendre que les spécimens au sens du règlement 2020/493 et du projet de proposition peuvent contenir des données à caractère personnel (au moins une photographie). Il serait utile d'inclure une définition claire, désignant explicitement les catégories de données à caractère personnel concernées.

une opération de traitement. En conséquence, chacun des acteurs concernés aurait des obligations au titre de la législation sur la protection des données. Dans le cas des responsables conjoints du traitement, la répartition des tâches entre eux doit être précisée au moyen d'un accord entre eux. Contrairement à ce qui est mentionné dans l'annexe, partie 2, point 3 c), du projet de proposition, il n'appartient pas à l'Agence de préciser qui seront les responsables du traitement, mais l'identification de ces derniers devrait résulter de leur rôle dans le traitement des données, défini par le projet de proposition lui-même.

2.4. Architecture technique du système

15. L'article 6, paragraphe 1, point a), du règlement 2020/493 impose à la Commission d'établir l'architecture technique du système FADO. Le CEPD note que, selon le projet de proposition, le système FADO offrira un point d'accès unique au public. Un autre volet consacré à la vérification et au contrôle de la qualité des informations avant leur publication et/ou leur insertion dans le système est également prévu. En outre, le projet de proposition introduit un domaine public sans contrôle d'accès, une partie consacrée aux informations sensibles non classifiées, ainsi qu'une partie relative aux informations à diffusion restreinte (classifiées) de l'UE.
16. Le CEPD estime que l'architecture technique du système devrait être définie plus précisément dans le projet de proposition. En particulier, le projet de proposition devrait permettre de déterminer où seraient stockés différents types de données à caractère personnel et sous quelle forme se présenterait le point d'accès unique du public (par exemple, s'il s'agirait d'un site web public, s'il serait également accessible à d'autres agences, etc.), y compris la communication et l'interaction entre les différentes composantes. En outre, des informations sur les canaux à utiliser pour transmettre des données à caractère personnel devraient être fournies.
17. Par conséquent, le CEPD estime que le projet de proposition devrait fournir une description plus détaillée de l'architecture technique du système, comprenant tous les éléments susmentionnés et distinguant explicitement la description de la partie classifiée (y compris l'infrastructure, les canaux d'entrée/de sortie). Le projet de proposition devrait également définir quel type d'accès - et pour quelle(s) finalité(s) - les différents utilisateurs du système auraient, pour chaque partie ou processus du système.

2.5. Destinataires des données à caractère personnel

18. Le projet de proposition, partie 2, point 3 d), de l'annexe, laisserait à l'Agence le soin de définir les destinataires de chaque type de données à caractère personnel traitées dans le système, ainsi que leurs droits d'accès. Selon le CEPD, cela est contraire à l'article 4, paragraphe 5, du règlement (UE) 2020/493, qui prévoit que la Commission adopte des actes délégués établissant des mesures octroyant aux acteurs énumérés au paragraphe 4 dudit article l'accès aux informations stockées dans le système FADO. Le CEPD est d'avis qu'un tel acte délégué devrait également couvrir les destinataires de données à caractère personnel, ce qui ne laisserait à l'Agence aucune marge d'appréciation ou une marge d'appréciation très limitée et clairement définie. À cette

occasion, le CEPD invite la Commission à le consulter sur tout projet d'acte délégué au titre de l'article 4, paragraphe 5, du règlement.

Bruxelles, le 30 janvier 2023

(signature électronique)
Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI