



**Avis conjoint 1/2022 de l'EDPB et du CEPD sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2021/953 relatif à un cadre pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats COVID-19 interopérables de vaccination, de test et de rétablissement (certificat COVID numérique de l'UE) afin de faciliter la libre circulation pendant la pandémie de COVID-19**

14 mars 2022

## TABLE DES MATIERES

1	Contexte .....	3
2	Champ d'application de l'avis .....	4
3	REMARQUES.....	5
3.1	Remarques générales .....	5
3.2	Observations spécifiques .....	6
3.2.1	Absence de base factuelle pour l'appréciation de la nécessité et de la proportionnalité de la proposition .....	6
3.2.2	Modifications des champs de données actuels .....	7

# **Le comité européen de la protection des données et le Contrôleur européen de la protection des données**

vu l'article 42, paragraphe 2, du règlement (UE) 2018/1725 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,

vu l'accord sur l'Espace économique européen, et notamment son annexe XI et son protocole 37, tels que modifiés par la décision du Comité mixte de l'EEE n° 154/2018 du 6 juillet 2018,

vu la demande d'avis conjoint du Contrôleur européen de la protection des données et du comité européen de la protection des données du 3 février 2022 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2021/953 relatif à un cadre pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats COVID-19 interopérables de vaccination, de test et de rétablissement (certificat COVID numérique de l'UE) afin de faciliter la libre circulation pendant la pandémie de COVID-19, ainsi que sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2021/954 relatif à un cadre pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats COVID-19 interopérables de vaccination, de test et de rétablissement (certificat COVID numérique de l'UE) destinés aux ressortissants de pays tiers séjournant ou résidant légalement sur le territoire des États membres pendant la pandémie de COVID-19,

## **ONT ADOPTÉ L'AVIS CONJOINT SUIVANT:**

### **1 CONTEXTE**

1. Le 3 février 2022, la Commission a adopté une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2021/953 relatif à un cadre pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats COVID-19 interopérables de vaccination, de test et de rétablissement (certificat COVID numérique de l'UE) afin de faciliter la libre circulation pendant la pandémie de COVID-19 (ci-après la «première proposition»). La Commission propose de baser la première proposition sur l'article 21, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «TFUE»), qui dispose que tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres<sup>1</sup>, sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application.
2. Le 3 février 2022, la Commission a également adopté une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2021/954 relatif à un cadre pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats COVID-19 interopérables de vaccination, de test et de rétablissement (certificat COVID numérique de l'UE) destinés aux ressortissants de pays tiers séjournant ou résidant légalement sur le territoire des États membres pendant la pandémie de COVID-

---

<sup>1</sup> Les références aux «États membres» dans l'ensemble du présent document s'entendent comme des références aux «États membres de l'EEE» et les références à l'«UE» s'entendent comme des références à l'«EEE».

- 19 (ci-après la «seconde proposition» et, conjointement avec la première proposition, les «propositions»). La Commission propose de fonder la seconde proposition sur l'article 77, paragraphe 2, point c), du TFUE, selon lequel l'Union développe des politiques établissant les conditions dans lesquelles les ressortissants des pays tiers peuvent circuler librement dans l'Union.
3. Le comité européen de la protection des données (ci-après l'«EDPB») et le Contrôleur européen de la protection des données (ci-après le «CEPD») notent que les propositions visent à prolonger de 12 mois l'application du règlement (UE) 2021/953 (certificat COVID numérique de l'UE) et, par extension, celle du règlement (UE) 2021/954, et à prolonger de la même durée le pouvoir de la Commission d'adopter des actes délégués en vertu du règlement (UE) 2021/953 (ci-après le «règlement»).
4. Outre la prolongation de l'application du certificat COVID numérique de l'UE, les propositions visent à apporter des modifications à certaines dispositions du règlement, à savoir:
- 1) un élargissement de la définition des tests de dépistage de l'infection par le SARS-CoV-2 qui reposent sur la détection de protéines virales (antigènes) pour y inclure les tests immunologiques réalisés en laboratoire et pas seulement les tests rapides de détection d'antigènes qui donnent des résultats en moins de 30 minutes;
  - 2) une clarification explicite du fait que les certificats de vaccination doivent contenir le nombre de doses administrées au titulaire, quel que soit l'État membre dans lequel elles ont été administrées, afin de garantir que le nombre total réellement administré est correctement pris en compte;
  - 3) l'inclusion des certificats de vaccination délivrés pour un vaccin contre la COVID-19 faisant l'objet d'essais cliniques parmi les certificats qui peuvent être acceptés par les États membres afin de lever les restrictions à la libre circulation; et
  - 4) la rectification d'une référence croisée erronée à l'article 13, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/953.
5. Le 3 février 2022, en vertu de l'article 42, paragraphe 2, du règlement (UE) 2018/1725<sup>2</sup> (le «RPDUE»), la Commission a demandé un avis conjoint de l'EDPB et du CEPD sur les propositions.

## 2 CHAMP D'APPLICATION DE L'AVIS

6. Les propositions revêtent une importance particulière en raison de leur incidence majeure sur la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement de leurs données à caractère personnel. Le champ d'application du présent avis conjoint est limité aux aspects des propositions relatifs à la protection des données à caractère personnel, qui constituent un aspect fondamental des propositions.
7. Dans un souci de clarté, étant donné que la seconde proposition se limite à garantir que les États membres appliquent les règles énoncées dans la première proposition aux ressortissants de pays tiers qui résident ou séjournent légalement sur leur territoire et sont autorisés à se rendre dans d'autres

---

<sup>2</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).

États membres conformément au droit de l’Union, l’EDPB et le CEPD formulent des recommandations portant plus particulièrement sur la première proposition. Cela étant dit, les observations et considérations générales communiquées dans le présent avis conjoint s’appliquent pleinement aux deux propositions.

8. Sans aborder les autres aspects éthiques et sociétaux importants sur lesquels les propositions peuvent avoir une incidence en matière de respect des droits fondamentaux, l’EDPB et le CEPD soulignent qu’il est essentiel que les propositions soient cohérentes et n’aillettent en aucune manière à l’encontre de l’application du règlement général sur la protection des données<sup>3</sup> (ci-après le «RGPD»). Cette recommandation majeure est émise non seulement par souci de sécurité juridique, mais aussi pour éviter que les propositions portent directement ou indirectement atteinte au droit fondamental à la protection des données à caractère personnel, tel qu’établi par l’article 16 du TFUE et l’article 8 de la charte des droits fondamentaux de l’Union européenne (ci-après la «charte»).
9. L’EDPB et le CEPD sont conscients du processus législatif en cours concernant les propositions et insistent sur le fait qu’ils restent à la disposition des colégislateurs pour leur apporter d’autres conseils et recommandations tout au long de ce processus et pour garantir en particulier la sécurité juridique pour les personnes physiques et la protection effective des données à caractère personnel pour les personnes concernées, conformément au TFUE, à la charte et à la législation de l’UE en matière de protection des données.

### 3 REMARQUES

#### 3.1 Remarques générales

10. L’EDPB et le CEPD rappellent que le respect des règles en matière de protection des données ne constitue pas un obstacle à la lutte contre la pandémie de COVID-19 et que, dans le même temps, les principes généraux d’efficacité, de nécessité et de proportionnalité doivent guider les mesures adoptées par les États membres ou les institutions de l’UE qui nécessitent le traitement de données à caractère personnel pour endiguer la pandémie de COVID-19<sup>4</sup>. Toute mesure visant à lutter contre la pandémie de COVID-19 devrait faire l’objet d’une analyse régulière, en tenant compte des données scientifiques pertinentes et des mesures supplémentaires en place, afin d’évaluer en permanence quelles actions restent efficaces, nécessaires et proportionnées. De plus, l’EDPB et le CEPD rappellent également les principes relatifs au traitement des données à caractère personnel énoncés à l’article 5 du RGPD, plus particulièrement les principes de limitation de la durée de conservation et de limitation de la finalité, ainsi que le principe de transparence.
11. Compte tenu de la menace actuelle que représente le SARS-CoV-2, y compris sa variante «Omicron», dont l’infectiosité accrue s’est traduite par des taux de notification de cas très élevés dans l’ensemble

---

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> Voir aussi les lignes directrices 04/2020 de l’EDPB relatives à l’utilisation de données de localisation et d’outils de recherche de contacts dans le cadre de la pandémie de COVID-19, point 4; et la déclaration de l’EDPB sur le traitement des données à caractère personnel dans le contexte de l’épidémie de COVID-19. Adoptée le 19 mars 2020.

de l'Union européenne et met à rude épreuve les systèmes de santé et la société, de l'impossibilité de prévoir l'incidence d'une possible hausse des infections au cours du second semestre de 2022 et du risque de prolongation de la pandémie en raison de l'apparition de nouveaux variants du SARS-CoV-2, l'EDPB et le CEPD comprennent la nécessité de prolonger l'applicabilité du règlement.

12. Toutefois, l'EDPB et le CEPD soulignent que toute restriction à la libre circulation des personnes au sein de l'Union mise en place pour limiter la propagation du SARS-CoV-2, y compris l'obligation de présenter un certificat COVID numérique de l'UE, devrait être levée dès que la situation épidémiologique le permet. En outre, l'EDPB et le CEPD accorderont une attention particulière à l'évolution de la pandémie de COVID-19 et, en particulier, à l'utilisation des données à caractère personnel après la fin de la pandémie.
13. L'EDPB et le CEPD prennent acte du fait que la première proposition ne modifie pas de manière substantielle les dispositions existantes du règlement en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel.
14. L'EDPB et le CEPD notent donc avec satisfaction que le RGPD continuera de s'appliquer au traitement des données à caractère personnel effectué lors de la mise en œuvre du règlement.

### 3.2 Observations spécifiques

#### 3.2.1 Absence de base factuelle pour l'appréciation de la nécessité et de la proportionnalité de la proposition

15. **L'EDPB et le CEPD prennent note du fait que la Commission n'a pas effectué d'analyse d'impact pour les propositions.** Selon la Commission, cela est dû à l'urgence et à la portée limitée des propositions elles-mêmes<sup>5</sup>.
16. L'EDPB et le CEPD rappellent que la proposition initiale de règlement n'était pas accompagnée d'une analyse d'impact. Dans les observations qu'ils ont formulées dans leur avis conjoint 04/2021 sur le certificat vert numérique, l'EDPB et le CEPD ont souligné le manque d'analyse d'impact accompagnant la proposition initiale, indiquant qu'une telle analyse aurait apporté une justification en ce qui concerne l'incidence des mesures adoptées ainsi que l'efficacité des mesures moins intrusives déjà existantes<sup>6</sup>.
17. L'EDPB et le CEPD prennent acte de l'urgence de la première proposition, étant donné qu'à défaut de prolongation de l'applicabilité du règlement, ce dernier cesserait de s'appliquer le 30 juin 2022.
18. Néanmoins, compte tenu également de l'évolution épidémiologique en lien avec la COVID-19 ces derniers mois, la nécessité d'une prolongation de l'applicabilité du règlement et, par extension, du règlement (CE) n° 2021/954 en ce qui concerne les ressortissants de pays tiers aurait pu être anticipée, et une évaluation plus approfondie de l'incidence sur les droits fondamentaux, y compris sur le droit à la protection des données, aurait dû être réalisée.

---

<sup>5</sup> Voir, par exemple, l'exposé des motifs du projet de proposition.

<sup>6</sup> Avis conjoint 04/2021 de l'EDPB et du CEPD concernant la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un cadre pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats interopérables de vaccination, de test et de rétablissement afin de faciliter la libre circulation pendant la pandémie de COVID-19 (certificat vert numérique), point 16.

19. De plus, l'EDPB et le CEPD soulignent également que, conformément à l'article 16, paragraphe 2, du règlement, la Commission soumettra au Parlement européen et au Conseil, le 31 mars 2022 au plus tard, un rapport sur l'application du règlement qui contiendra, en particulier une évaluation de l'incidence du règlement sur la facilitation de la libre circulation, sur les droits fondamentaux et la non-discrimination, ainsi que sur la protection des données à caractère personnel durant la pandémie de COVID-19. **L'EDPB et le CEPD pensent sérieusement que la proposition devrait être accompagnée du rapport susmentionné, prévu au même article du règlement, afin de fournir une justification claire de la nécessité et de la proportionnalité de la première proposition, en tenant compte, entre autres, de l'évolution de la situation épidémiologique en ce qui concerne la pandémie de COVID-19, ainsi que de l'incidence sur les droits fondamentaux et la non-discrimination**, notamment sur la base de la possession d'une catégorie spécifique de certificat médical<sup>7</sup>. En outre, l'EDPB et le CEPD sont d'avis que le rapport devrait également aborder d'autres questions techniques, telles que la sécurité des données à caractère personnel liées à l'utilisation des certificats, qui sont apparues lors de la mise en pratique du règlement.
20. Comme indiqué ci-dessus, **l'EDPB et le CEPD soulignent** à cet égard **la nécessité d'évaluer en permanence quelles mesures restent efficaces, nécessaires et proportionnées en ce qui concerne l'objectif de lutte contre la pandémie de COVID-19**. En outre, **l'EDPB et le CEPD rappellent qu'il est juridiquement impératif que les principes de protection des données énoncés à l'article 5 du RGPD soient appliqués et intégrés en permanence dans toute opération de traitement de données à caractère personnel**.

### 3.2.2 Modifications des champs de données actuels

21. La première proposition clarifie explicitement que les certificats de vaccination doivent contenir le nombre de doses administrées au titulaire, quel que soit l'État membre dans lequel elles ont été administrées, afin de refléter précisément le nombre total de doses administrées.
22. À cette fin, la première proposition vise à modifier l'article 5, paragraphe 2, point b), du règlement comme suit [modifications proposées soulignées]: «des informations sur le vaccin contre la COVID-19 administré et sur le nombre de doses administrées au titulaire, **quel que soit l'État membre dans lequel elles ont été administrées**».
23. Dans le cas spécifique décrit ci-dessus, l'EDPB et le CEPD comprennent que la modification proposée vise à remédier aux situations dans lesquelles des personnes ont reçu des doses de vaccin dans différents États membres. Par conséquent, la modification proposée semble se limiter à ce qui est strictement nécessaire et ne soulève pas de préoccupations particulières du point de vue de la protection des données.
24. Cela serait toutefois différent si la Commission cherchait à modifier de manière substantielle les champs de données actuels. Dans ce contexte, **l'EDPB et le CEPD rappellent leur position antérieure selon laquelle toute modification des champs de données pourrait nécessiter une nouvelle évaluation du risque pour les droits fondamentaux et que seuls des champs de données plus détaillés (sous-catégories de données) appartenant aux catégories de données déjà définies devraient être ajoutés par l'intermédiaire de l'adoption d'actes délégués<sup>8</sup>**.

---

<sup>7</sup> Voir l'article 3, paragraphe 7, du règlement.

<sup>8</sup> Avis conjoint 04/2021 de l'EDPB et du CEPD, point 41.

25. De plus, l'EDPB et le CEPD notent que la première proposition prévoit que les personnes participant à des essais cliniques qui portent sur un vaccin contre la COVID-19 peuvent également recevoir un certificat de vaccination contre la COVID-19 (certificat COVID numérique de l'UE). Dans un souci de sécurité juridique, **l'EDPB et le CEPD considèrent que la première proposition devrait préciser si les informations relatives à la participation de la personne concernée à un essai clinique seraient ou non ajoutées aux catégories de données énumérées à l'article 5, paragraphe 2, du règlement**. Si cette catégorie de données devait être ajoutée, l'EDPB et le CEPD renvoient aux recommandations formulées au point 41 de leur avis conjoint 04/2021 et rappelées au point 23 du présent avis.
26. L'EDPB et le CEPD rappellent également le point 39 de leur avis conjoint, dans lequel ils notent qu'*«[...] une approche favorisant un degré de complétude différent pour les ensembles de données et les codes QR peut améliorer la minimisation des données dans divers cas d'utilisation»*. Si le certificat COVID numérique enregistrant les trois doses, ou toute dose supplémentaire éventuelle, devait être utilisé à des fins autres que la libre circulation, les catégories de données à caractère personnel nécessaires incluses dans le code QR doivent être réanalysées et des solutions techniques différentes améliorant la minimisation des données dans divers cas d'utilisation pourraient être nécessaires. **L'EDPB et le CEPD invitent donc la Commission à aider les États membres à élaborer de telles spécifications techniques<sup>9</sup>**.

Bruxelles, le 14 mars 2022

Pour le Contrôleur européen de la protection des données

Le Contrôleur européen de la protection des données

(Wojciech Wiewiorowski)

Pour le comité européen de la protection des données

Le président

(Andrea Jelinek)

---

<sup>9</sup> Voir les observations formelles du CEPD concernant le projet de décision d'exécution (UE) de la Commission modifiant la décision d'exécution (UE) 2021/1073 établissant les spécifications techniques et les règles relatives à la mise en œuvre du cadre de confiance pour le certificat COVID numérique de l'UE établi par le règlement (UE) 2021/953 du Parlement européen et du Conseil (18 octobre 2021), à l'adresse [https://edps.europa.eu/system/files/2021-10/2021-0943%20Formal\\_comments\\_EUDCC\\_en.pdf](https://edps.europa.eu/system/files/2021-10/2021-0943%20Formal_comments_EUDCC_en.pdf).

**[Titre du site web]**

Avis conjoint 1/2022 de l'EDPB et du CEPD sur la prolongation du règlement sur le certificat COVID-19

Adopté