COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 4.3.2024
COM(2024) 95 final

2024/0051 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, d'un accord entre le Canada et l'Union européenne sur le transfert et le traitement de données des dossiers passagers (données PNR)

EXPOSÉ DES MOTIFS

La présente proposition a trait à la conclusion d'un accord entre le Canada et l'Union européenne sur le transfert et le traitement de données des dossiers passagers (données PNR) (ci-après l'«accord»).

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

Les données des dossiers passagers sont des informations fournies par les passagers que les transporteurs aériens recueillent au moyen de leurs systèmes de réservation et de contrôle des départs et qu'ils conservent dans ces systèmes pour leur propre usage commercial. La teneur des données PNR varie en fonction des informations communiquées lors du processus de réservation et d'enregistrement; ces données peuvent inclure, par exemple, les dates de voyage et l'itinéraire de voyage complet du passager ou du groupe de passagers voyageant ensemble, les coordonnées telles que l'adresse et le numéro de téléphone, les informations relatives au paiement, le numéro de siège et les informations relatives aux bagages.

Le recueil et l'analyse des données PNR peuvent fournir aux autorités des éléments importants qui leur permettent de détecter les schémas de déplacement suspects et d'identifier les complices de criminels et de terroristes, notamment ceux qui ne sont pas déjà connus des services répressifs. En conséquence, le traitement des données PNR est devenu un outil répressif couramment utilisé, au sein de l'UE et au-delà, pour détecter le terrorisme et d'autres formes graves de criminalité, telles que les infractions liées à la drogue, la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que pour en prévenir la commission. Cet outil s'est également révélé constituer une source importante d'informations à l'appui des enquêtes et poursuites menées dans les affaires relatives à l'exercice de telles activités illégales[1].

La législation canadienne impose aux transporteurs aériens assurant un service de transport de passagers à destination du Canada de communiquer les données PNR à l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), avant l'arrivée des passagers au Canada, dans la mesure où ces données sont recueillies et conservées dans les systèmes automatisés de réservation et de contrôle des départs des transporteurs aériens dans le cours normal de leurs activités. Cette législation vise à renforcer considérablement la capacité de l'ASFC à mener de façon efficiente et effective une évaluation précoce des risques que présentent les déplacements de passagers et à faciliter le trafic passagers légitime, améliorant ainsi la sécurité du Canada dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et d'autres formes graves de criminalité transnationale.

L'UE, qui collabore avec le Canada en matière de lutte contre le terrorisme et d'autres formes graves de criminalité transnationale, considère le transfert de données PNR au Canada comme un moyen de favoriser la coopération internationale en matière répressive.

C'est à cette fin que la Communauté européenne avait signé, en 2005, un accord avec le Canada sur le transfert et le traitement des données PNR[2]. Cet accord, entré en vigueur le 22 mars 2006, reposait i) sur une série d'engagements que l'ASFC avait pris quant aux modalités de traitement des données PNR et ii) sur une décision d'adéquation adoptée par la Commission européenne qui avait considéré les engagements de l'ASFC comme offrant une

[1] Voir également le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le réexamen de la directive 2016/681 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière; COM(2020) 305 final du 24.7.2020.

[2] JO L 82 du 21.3.2006, p. 15.

protection adéquate aux données à caractère personnel[3]. Les engagements de l'ASFC et la décision d'adéquation ont expiré le 22 septembre 2009.

Depuis lors, les États membres se chargent de veiller à la poursuite des transferts de données PNR au Canada pendant cette période de transition, tandis que l'ASFC a confirmé aux États membres, à la présidence du Conseil et à la Commission qu'elle continuerait à mettre en œuvre ses engagements pendant toute la période de transition nécessaire à la négociation et à la conclusion d'un accord à long terme entre l'UE et le Canada.

En 2010, l'UE a ouvert des négociations avec le Canada en vue de conclure un nouvel accord définissant les conditions et le cadre dans lesquels les transporteurs aériens pourraient transférer à l'ASFC les données PNR des passagers aériens de vols entre l'UE et le Canada. Le nouveau projet d'accord avec le Canada a été signé le 25 juin 2014 puis soumis par le Conseil à l'approbation du Parlement européen en juillet 2014. Le 30 janvier 2015, le Parlement européen a sollicité l'avis de la Cour de justice sur le point de savoir si l'accord PNR envisagé avec le Canada était compatible avec les traités et la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Le 26 juillet 2017, la Cour de justice a rendu l'avis 1/15[4] dans lequel elle déclarait que l'accord PNR envisagé entre le Canada et l'UE ne pouvait pas être conclu sous la forme qui était la sienne parce que plusieurs de ses dispositions étaient incompatibles avec les droits fondamentaux reconnus par l'Union européenne, notamment le droit à la protection des données à caractère personnel et le droit au respect de la vie privée. La Cour a également considéré qu'un tel accord devrait avoir pour base juridique combinée l'article 87, paragraphe 2, point a), TFUE et l'article 16, paragraphe 2, TFUE.

À la suite de la publication de cet avis, l'UE et le Canada ont ouvert de nouvelles négociations afin de signer un nouvel accord selon des modalités qui soient conformes aux exigences formulées par la Cour. Les négociations avec le Canada ont débuté le 20 juin 2018 et ont porté, conformément aux directives de négociation, sur les aspects nécessaires pour tenir compte dudit avis.

Après un septième et dernier cycle de négociations, qui s'est tenu le 4 juillet 2023, les négociateurs sont parvenus à un accord préliminaire le 11 octobre 2023. Les négociateurs en chef ont paraphé le projet de texte de l'accord le 27 novembre 2023.

Les colégislateurs ont été régulièrement informés et consultés à tous les stades des négociations, notamment par des rapports au groupe de travail compétent du Conseil et à la commission LIBE du Parlement européen. Avant d'être paraphé, le projet définitif du texte de l'accord a également fait l'objet d'une diffusion.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

C'est dans une communication de 2003 relative à la démarche de l'Union européenne concernant les transferts de données PNR de l'UE à des pays tiers[5] que la Commission a exposé, pour la première fois, les grandes lignes de la politique extérieure de l'UE en matière de données PNR, lesquelles ont été révisées dans une communication adoptée en 2010[6].

On dénombre actuellement trois accords internationaux relatifs au transfert et au traitement des données PNR en provenance de l'UE qui sont en vigueur entre l'UE et trois pays tiers:

3 JO L 91 du 29.3.2006, p. 49.
4 ECLI:EU:C:2017:592.
5 COM(2003) 826 final.
6 COM(2010) 492 final (21.9.2010).

l'Australie[7], les États-Unis (2012)[8] et le Royaume-Uni (2020)[9]. Outre les négociations menées avec le Canada, la Commission est autorisée à négocier des accords PNR avec le Mexique et le Japon et, en septembre 2023, elle a également recommandé l'ouverture de négociations avec, respectivement, la Norvège[10], l'Islande[11] et la Suisse[12].

En 2016, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ont adopté la directive (UE) 2016/681 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière (ci-après la «directive PNR»)[13]. Cette directive régit le transfert et le traitement des données PNR dans l'Union européenne et fixe des garanties importantes pour la protection des droits fondamentaux, en particulier les droits au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel. Dans son arrêt rendu en juin 2022 dans l'affaire C-817/19, la Cour de justice de l'UE a confirmé la validité de cette directive, notamment au regard de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et des traités de l'Union[14].

Sur le plan international, un nombre croissant de pays tiers ont commencé à développer leurs capacités à collecter les données PNR auprès des transporteurs aériens. Cette tendance est également renforcée par les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies (en 2017 et 2019), qui demandent à tous les États de développer leur capacité de collecter et d'utiliser les données PNR[15], résolutions sur la base desquelles l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a adopté en 2020 les normes et pratiques recommandées (SARP) relatives aux PNR par l'amendement nº 28 à l'annexe 9 de la convention de Chicago, qui est entré en application en février 2021[16].

Dans la position de l'Union, telle qu'établie par la décision (UE) 2021/121 du Conseil, les SARP de l'OACI relatives aux données PNR sont saluées comme établissant des garanties ambitieuses en matière de protection des données et, par voie de conséquence, comme permettant la réalisation de progrès importants au niveau international. Dans le même temps, le Conseil a estimé dans ladite décision, en imposant aux États membres de notifier une différence, que les exigences découlant du droit de l'Union (y compris de la jurisprudence pertinente) étaient plus strictes que certaines SARP de l'OACI, et que les transferts de l'UE à des pays tiers nécessitaient une base juridique permettant d'établir des règles et garanties claires et précises en ce qui concerne l'utilisation des données PNR par les autorités

---

7 JO L 186 du 14.7.2012, p. 4.

8 JO L 215 du 11.8.2012, p. 5.

9 JO L 149 du 30.4.2021, p. 710.

10 COM(2023) 507 final.

11 COM(2023) 508 final.

12 COM(2023) 509 final.

13 Directive (UE) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière (JO L 119 du 4.5.2016, p. 132), ci-après la «directive PNR» ou la «directive (UE) 2016/681».

14 Arrêt de la Cour (grande chambre) du 21 juin 2022, Ligue des droits humains/Conseil des ministres, C-817/19, EU:C:2022:491. Cet arrêt faisait suite à une demande de décision préjudicielle introduite par la Cour constitutionnelle de Belgique.

15 Résolution du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies 2396 (2017): «Le Conseil de sécurité: [...] 12. Décide que les États Membres renforceront leur capacité de collecter, de traiter et d'analyser, dans le cadre des normes et pratiques recommandées de l'OACI, les données des dossiers passagers (PNR) et de veiller à ce que ces données soient communiquées à toutes les autorités nationales compétentes et utilisées par celles-ci, dans le plein respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales aux fins de prévenir, de détecter et d'instruire les infractions terroristes et les voyages de terroristes, [...]». Voir aussi la résolution du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies 2482 (2019).

16 https://www.icao.int/safety/airnavigation/nationalitymarks/annexes_booklet_fr.pdf

compétentes d'un pays tiers[17]. En conséquence, sur invitation du Conseil[18], la Commission a commencé à considérer la preuve du respect des SARP de l'OACI relatives aux données PNR comme un élément important qu'il convenait de prendre en compte pour engager un dialogue sur les données PNR avec tout pays tiers.

2. BASE JURIDIQUE ET PROPORTIONNALITÉ

• Base juridique

L'article 218, paragraphe 6, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit l'adoption d'une décision «*portant conclusion de l'accord*». Étant donné que la proposition concerne des domaines auxquels s'applique la procédure législative ordinaire, l'approbation du Parlement européen est requise, aussi la base juridique procédurale est-elle l'article 218, paragraphe 6, point a) v), TFUE.

La proposition a deux fins et composantes principales, relatives, d'une part, à la nécessité d'assurer la sécurité publique par le transfert de données PNR au Canada et, d'autre part, à la protection de la vie privée et d'autres libertés et droits fondamentaux des personnes. La base juridique matérielle est donc l'article 16, paragraphe 2, et l'article 87, paragraphe 2, point a), TFUE.

• Proportionnalité

Les objectifs de l'Union en ce qui concerne la présente proposition, tels qu'énoncés ci-dessus, ne peuvent être atteints que par l'établissement d'une base juridique valable au niveau de l'Union visant à ce que les données à caractère personnel transférées depuis l'Union bénéficient de la protection appropriée conférée aux droits fondamentaux. Les dispositions de l'accord se limitent à ce qui est nécessaire pour atteindre ses principaux objectifs et instaurent un juste équilibre entre l'objectif légitime de maintien de la sécurité publique et le droit de toute personne à voir ses données à caractère personnel et sa vie privée protégées.

• Choix de l'instrument

Le chapitre V du règlement (UE) 2016/679[19] (le «RGPD») exige que tout transfert de données à caractère personnel de l'Union à un pays tiers soit fondé sur un instrument valable prévoyant des garanties appropriées. L'accord concerné constitue un instrument de ce type, c'est-à-dire un instrument juridiquement contraignant et exécutoire entre les autorités publiques prévu à l'article 46, paragraphe 2, point a), dudit règlement.

• Droits fondamentaux

L'échange de données PNR et leur traitement par les autorités d'un pays tiers constituent une ingérence dans les droits fondamentaux au respect de la vie privée et à la protection des données. L'accord veille toutefois à la nécessité et à la proportionnalité de toute ingérence de ce type eu égard aux finalités légitimes du traitement de données à caractère personnel, à savoir prévenir et détecter les formes graves de criminalité et le terrorisme, ainsi que mener des enquêtes et engager des poursuites en la matière. Le respect de cette double exigence est assuré moyennant des garanties adéquates en matière de protection des données

[17] Décision (UE) 2021/121 du Conseil du 28 janvier 2021 relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, en réponse à la lettre aux États envoyée par l'Organisation de l'aviation civile internationale en ce qui concerne l'amendement nº 28 à la section D du chapitre 9 de l'annexe 9 de la convention relative à l'aviation civile internationale (JO L 37 du 3.2.2021, p. 6).

[18] Conclusions du Conseil du 7 juin 2021 sur le transfert de données des dossiers passagers (données PNR) à des pays tiers, en particulier l'Australie et les États-Unis, aux fins de la lutte contre le terrorisme et les formes graves de criminalité.

[19] JO L 119 du 4.5.2016, p. 1.

conformément au droit de l'Union, notamment aux articles 7, 8, 47 et 52 de la charte des droits fondamentaux de l'UE, garanties qui sont appliquées aux données à caractère personnel faisant l'objet d'un transfert et d'un traitement.

3. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition n'a pas d'incidence sur le budget de l'Union.

4. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Explication détaillée de certaines dispositions de la proposition**

L'accord résultant des négociations, joint à la proposition de décision, énonce plusieurs garanties importantes en faveur des personnes dont les données seront transférées au Canada et y seront traitées. En parfaite conformité avec les exigences posées par l'avis de la Cour, précité, et les directives de négociation, les dispositions objet des négociations ont été notamment les suivantes:

article 3: les finalités du traitement des données PNR sont énoncées avec clarté et précision;

article 8: l'accord interdisant le traitement de données sensibles par le Canada, si ce pays recevait, au titre de l'accord, des données PNR contenant des données sensibles, ces dernières devraient être supprimées;

article 10: des autorités publiques indépendantes devront assurer la surveillance du respect de ces règles par le Canada;

article 11: les personnes recevront notification de l'utilisation des données PNR les concernant;

article 12: les personnes pourront avoir accès (uniquement) aux données PNR les concernant et disposeront d'un droit de correction, d'un droit de recours et d'un droit d'information;

article 15: le traitement automatisé des données PNR reposera uniquement sur des critères non discriminatoires et fiables;

article 16: la durée maximale de conservation de cinq ans sera assortie d'une obligation de suppression des données après la date de départ des passagers, à moins qu'une évaluation des risques n'indique l'existence d'un lien sur des éléments objectifs permettant de déduire que les données PNR pourraient contribuer efficacement à la réalisation des finalités de l'accord, en plus de l'obligation faite au Canada de réexaminer son évaluation tous les deux ans;

article 17: toute utilisation des données PNR à des fins autres que les vérifications de sécurité et les contrôles aux frontières fera l'objet d'un contrôle préalable par une juridiction ou par une autorité indépendante;

article 20: les transferts ultérieurs de données PNR à d'autres autorités publiques seront soumis à des garanties appropriées et, en cas de divulgation hors du Canada, ils seront limités aux pays qui auront conclu un accord comparable avec l'UE ou qui auront fait l'objet d'une décision d'adéquation de la Commission;

annexe: les éléments des données PNR devant être transférés au Canada sont déterminés de manière claire et précise.

2024/0051 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, d'un accord entre le Canada et l'Union européenne sur le transfert et le traitement de données des dossiers passagers (données PNR)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 16, paragraphe 2, et son article 87, paragraphe 2, point a), en liaison avec son article 218, paragraphe 6, deuxième alinéa, point a) v),

vu la proposition de la Commission européenne,

vu l'approbation du Parlement européen,

considérant ce qui suit:

(1) Conformément à la décision (UE) [XXXX] du Conseil, l'accord entre le Canada et l'Union européenne sur le transfert et le traitement de données des dossiers passagers (données PNR) (ci-après l'«accord») a été signé le [XX.XX.XXXX], sous réserve de sa conclusion à une date ultérieure.

(2) L'accord permet le transfert de données PNR au Canada aux fins de la prévention et de la détection des formes graves de criminalité et du terrorisme, ainsi que des enquêtes et des poursuites en la matière.

(3) L'accord assure le strict respect de la charte des droits fondamentaux de l'Union, telle qu'interprétée par la Cour de justice de l'Union européenne, notamment le droit au respect de la vie privée et familiale, le droit à la protection des données à caractère personnel et le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial, reconnus respectivement à l'article 7, à l'article 8 et à l'article 47 de la charte. En particulier, l'accord prévoit des garanties adéquates en matière de protection des données à caractère personnel transférées au titre de l'accord.

(4) [Conformément aux articles 1er et 2 du protocole nº 21 sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et sans préjudice de l'article 4 dudit protocole, l'Irlande ne participe pas à l'adoption de la présente décision et n'est pas liée par celle-ci ni soumise à son application.] OU [Conformément à l'article 3 du protocole nº 21 sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'Irlande a notifié[, par lettre du …,] son souhait de participer à l'adoption et à l'application de la présente décision.].

(5) Conformément aux articles 1er et 2 du protocole nº 22 sur la position du Danemark, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Danemark ne participe pas à l'adoption de la présente décision et n'est pas lié par celle-ci ni soumis à son application.

(6) Le Contrôleur européen de la protection des données a rendu son avis *[xxx]* le *[xx.xx.xxxx]*.

(7) Il y a lieu d'approuver l'accord au nom de l'Union,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'accord entre le Canada et l'Union européenne sur le transfert et le traitement de données des dossiers passagers (données PNR) est approuvé au nom de l'Union.

Le texte de l'accord est joint à la présente décision.

Article 2

La Commission procède, au nom de l'Union, à la notification prévue à l'article 31 de l'accord[20], à l'effet d'exprimer le consentement de l'Union à être liée par l'accord.

Article 3

La présente décision entre en vigueur le jour de son adoption.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président

[20] La date d'entrée en vigueur de l'accord sera publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* par les soins du secrétariat général du Conseil.