COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 26.11.2021
COM(2021) 745 final

2021/0389 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du conseil de partenariat institué par l'accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part, en ce qui concerne la prolongation de la période intérimaire visée à l'article 552, paragraphe 11, dudit accord, pendant laquelle le Royaume-Uni peut déroger à l'obligation de supprimer les données des dossiers passagers (PNR) après le départ des passagers du Royaume-Uni

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

La présente proposition concerne la décision établissant la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du conseil de partenariat en liaison avec l'article 552, paragraphe 13, de l'accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (ci-après le «Royaume-Uni»), d'autre part (ci-après l'«accord de commerce et de coopération»).

En vertu de l'accord de commerce et de coopération, les données des dossiers passagers («PNR») relatives aux passagers des vols entre l'Union et le Royaume-Uni peuvent être transférées au Royaume-Uni et peuvent être traitées et utilisées par celui-ci. L'accord de commerce et de coopération exige du Royaume-Uni qu'il supprime les données PNR reçues après le départ des passagers du pays, sauf si une évaluation des risques indique qu'il est nécessaire de conserver ces données.

Toutefois, l'accord de commerce et de coopération prévoit une dérogation à cette exigence à titre temporaire, pour une période intérimaire d'un an, à savoir jusqu'au 31 décembre 2021, compte tenu des circonstances particulières qui imposent au Royaume-Uni de procéder à certains ajustements techniques pour transformer les systèmes de traitement des données PNR qu'il utilisait alors que le droit de l'Union lui était applicable en des systèmes qui permettraient de supprimer les données PNR conformément audit accord.

Cette dérogation est assortie d'une procédure par laquelle le Royaume-Uni fournit au comité spécialisé chargé de la coopération des services répressifs et judiciaires, institué par l'accord de commerce et de coopération, un rapport d'une entité administrative indépendante, comprenant une annexe de l'autorité de surveillance de la protection des données du Royaume-Uni, indiquant si les garanties supplémentaires en matière de protection des données qui s'appliquent pendant la période intérimaire ont été effectivement appliquées, et une analyse sur la persistance éventuelle de ces circonstances particulières, ainsi qu'une description des efforts déployés pour transformer les systèmes de traitement des données PNR du Royaume-Uni en des systèmes qui permettraient de supprimer les données PNR après le départ des passagers. Le comité spécialisé chargé de la coopération des services répressifs et judiciaires a examiné le rapport et l'analyse fournis par le Royaume-Uni lors de sa réunion du 19 octobre 2021. Conformément à l'article 552, paragraphe 13, deuxième phrase, de l'accord de commerce et de coopération, lorsque les circonstances particulières susmentionnées persistent, le conseil de partenariat prolonge d'un an la période intérimaire, à savoir jusqu'au 31 décembre 2022.

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

2.1. L'accord de commerce et de coopération entre l'Union et le Royaume-Uni

L'accord de commerce et de coopération jette les bases d'une relation large entre l'Union et le Royaume-Uni, dans un espace de prospérité et de bon voisinage caractérisé par des relations étroites et pacifiques fondées sur la coopération, dans le respect de l'autonomie et de la souveraineté des Parties. L'accord de commerce et de coopération est entré en vigueur le 1er mai 2021 et a été appliqué à titre provisoire à compter du 1er janvier 2021.

2.2. Le conseil de partenariat

L'accord de commerce et de coopération institue un certain nombre d'organes conjoints, dont le conseil de partenariat, qui est une «instance créée par un accord» au sens de l'article 218, paragraphe 9, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

2.3. L'acte envisagé par le conseil de partenariat

L'article 552, paragraphe 4, de l'accord de commerce et de coopération dispose que le Royaume-Uni supprime les données PNR des passagers après leur départ du pays, sauf si une évaluation des risques indique qu'il est nécessaire de conserver ces données PNR. Cette obligation découle de la jurisprudence de l'UE de 2017 sur le transfert international des données PNR de l'Union vers des pays tiers[1].

L'article 552, paragraphe 11, de l'accord de commerce et de coopération prévoit que le Royaume-Uni peut déroger au paragraphe 4 de cet article à titre temporaire pour une période intérimaire, en attendant qu'il procède, dans les meilleurs délais, aux ajustements techniques de ses systèmes de traitement des données PNR. Au cours de la période intérimaire, l'autorité compétente du Royaume-Uni est tenue d'empêcher l'utilisation des données PNR qui doivent être supprimées en appliquant un certain nombre de garanties supplémentaires spécifiques à ces données PNR.

L'article 552, paragraphe 10, de l'accord de commerce et de coopération prévoit que le paragraphe 11 de cet article s'applique en raison des circonstances particulières qui empêchent le Royaume-Uni de procéder aux ajustements techniques nécessaires pour transformer les systèmes de traitement des données PNR qu'il utilisait alors que le droit de l'Union lui était applicable en des systèmes qui permettraient de supprimer les données PNR conformément au paragraphe 4 de cet article.

L'article 552, paragraphe 12, de l'accord de commerce et de coopération dispose que le Royaume-Uni fournit au comité spécialisé chargé de la coopération des services répressifs et judiciaires, neuf mois après l'entrée en vigueur dudit accord, un rapport de l'entité administrative indépendante visée au paragraphe 7 de cet article, qui contient un avis de l'autorité de surveillance du Royaume-Uni visée à l'article 525, paragraphe 3, de l'accord de commerce et de coopération, sur la question de l'application effective des garanties supplémentaires en matière de protection des données et une analyse du Royaume-Uni sur la persistance éventuelle des circonstances particulières visées à l'article 552, paragraphe 10, de l'accord de commerce et de coopération, ainsi qu'une description des efforts déployés pour transformer les systèmes de traitement des données PNR du Royaume-Uni en des systèmes qui permettraient de supprimer les données PNR conformément au paragraphe 4 de cet article.

L'article 552, paragraphe 13, deuxième phrase, de l'accord de commerce et de coopération prévoit que, lorsque les circonstances particulières visées au paragraphe 10 de cet article persistent, le conseil de partenariat prolonge d'un an la période intérimaire visée au paragraphe 11 de cet article.

La décision du conseil de partenariat de prolonger la période intérimaire peut prendre n'importe quelle forme. Les décisions des coprésidents du conseil de partenariat sont prises d'un commun accord (voir l'article 1er, paragraphe 2, de l'annexe 1 de l'accord de commerce et de coopération). La décision devrait être prise avant la fin de la période intérimaire, à savoir avant le 1er janvier 2022.

[1] Avis 1/15 de la Cour de justice du 26 juillet 2017.

3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION

3.1. Contexte

Le 1er octobre 2021, le Royaume-Uni a présenté au comité spécialisé chargé de la coopération des services répressifs et judiciaires une analyse en application de l'article 552, paragraphe 12, point b), de l'accord de commerce et de coopération.

L'analyse du Royaume-Uni conclut que les circonstances particulières en ce qui concerne les systèmes de traitement des données PNR du Royaume-Uni persistent. Le Royaume-Uni se trouve dans une situation particulière en ce sens qu'il doit adapter un système de traitement des données PNR, configuré de manière à être conforme au droit de l'Union applicable aux États membres, en un système configuré pour satisfaire aux exigences de l'accord de commerce et de coopération et qu'il n'a pas disposé de suffisamment de temps, avant l'entrée en vigueur dudit accord, pour procéder aux ajustements nécessaires à un système complexe de traitement des données PNR. Les exigences de l'accord de commerce et de coopération tiennent compte de la jurisprudence de la Cour de justice de 2017 sur le transfert international de données PNR de l'Union vers des pays tiers (Avis 1/15).

Le système actuel de traitement des données PNR du Royaume-Uni a été développé en 2004 et adapté en 2016 afin d'être conforme à la directive (UE) 2016/681 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[2]. En tant que tel, le fonctionnement du système de traitement des données PNR du Royaume-Uni a été conçu, à l'instar de ceux des autres États membres, pour conserver toutes les données PNR pendant une période de cinq ans afin de pouvoir répondre aux demandes dûment motivées dans des cas spécifiques à tout moment au cours de ces cinq années. Il n'a pas été conçu pour supprimer les données PNR des passagers après leur départ du Royaume-Uni, comme l'exige l'accord de commerce et de coopération.

En outre, la procédure actuelle d'évaluation des risques du Royaume-Uni a été conçue, à l'instar de celles des autres États membres, pour identifier les personnes dont les données correspondent à des règles de profilage objectives ou à d'autres critères prédéfinis aux fins de la réalisation des contrôles de sécurité et des contrôles aux frontières. Elle n'a pas été conçue pour déterminer s'il y a lieu de conserver certaines données PNR après le départ d'un passager du Royaume-Uni.

Dans son analyse, présentée le 1er octobre 2021 conformément à l'article 552, paragraphe 12, point b), de l'accord de commerce et de coopération, le Royaume-Uni a indiqué qu'il procédait à une analyse des exigences juridiques, techniques et opérationnelles, tant fonctionnelles que non fonctionnelles, en vue de garantir la conformité de ses systèmes de traitement des données PNR avec l'article 552, paragraphe 4, dudit accord. Il a conclu qu'il s'agissait d'une opération extrêmement complexe.

Le Royaume-Uni précise dans son analyse que les systèmes qu'il utilise actuellement pour traiter les données PNR devraient être déclassés d'ici à 2024. Il explique qu'il procède aux ajustements techniques requis par l'accord de commerce et de coopération en ajustant et en complétant les exigences techniques des nouveaux systèmes en cours de développement, plutôt qu'en adaptant davantage le système central actuel, qui est en cours de déclassement.

Dans son analyse, le Royaume-Uni décrit l'état d'avancement de son projet d'ajustements techniques visant à définir des exigences fonctionnelles et non fonctionnelles, à concevoir, construire et mettre en œuvre les capacités techniques nécessaires pour se conformer à

[2] JO L 119 de 2016, p. 132.

l'article 552, paragraphe 4, de l'accord de commerce et de coopération et à supprimer les données PNR des passagers après leur départ du pays, sauf si une évaluation des risques indique qu'il est nécessaire de conserver ces données.

Outre cette analyse, le 1er octobre 2021, en application de l'article 552, paragraphe 12, point a), de l'accord de commerce et de coopération, le Royaume-Uni a présenté, au comité spécialisé chargé de la coopération des services répressifs et judiciaires, un rapport de l'entité administrative indépendante visée à l'article 552, paragraphe 7, dudit accord, sur la question de l'application effective des garanties supplémentaires en matière de protection des données, prévues à l'article 552, paragraphe 11, dudit accord. Ce rapport comprend une annexe de l'autorité de surveillance du Royaume-Uni visée à l'article 525, paragraphe 3, de l'accord de commerce et de coopération.

Le comité spécialisé chargé de la coopération des services répressifs et judiciaires a examiné les rapports du Royaume-Uni le 19 octobre 2021. À cette occasion, le Royaume-Uni a fait part de son intention de compléter l'annexe du rapport prévue à l'article 552, paragraphe 12, point a), de l'accord de commerce et de coopération et il a été convenu que cela serait fait en novembre 2021 avant que le conseil de partenariat n'arrête une décision concernant la prolongation de la période intérimaire conformément à l'article 552, paragraphe 13, dudit accord.

3.2. Position proposée

Compte tenu de ce qui précède, la Commission estime que le conseil de partenariat devrait décider de prolonger d'un an la période intérimaire, à savoir jusqu'au 31 décembre 2022. Le conseil de partenariat devrait arrêter cette décision d'ici au 31 décembre 2021.

4. BASE JURIDIQUE

4.1. Base juridique procédurale

4.1.1. Principes

L'article 218, paragraphe 9, du TFUE prévoit des décisions établissant «*les positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques, à l'exception des actes complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord*».

La notion d'«*actes ayant des effets juridiques*» englobe les actes qui ont des effets juridiques en vertu des règles de droit international régissant l'instance en question. Elle englobe également les instruments auxquels le droit international ne confère aucun effet contraignant, mais qui ont «*vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la réglementation adoptée par le législateur de l'Union*»[3].

4.1.2. Application en l'espèce

Le conseil de partenariat est une instance créée par un accord, à savoir l'accord de commerce et de coopération.

L'article 552, paragraphe 13, de l'accord de commerce et de coopération prévoit que, lorsque les circonstances particulières visées au paragraphe 10 de cet article persistent, le conseil de

[3] Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil, C-399/12, EU:C:2014:2258, points 61 à 64.

partenariat prolonge d'un an la période intérimaire visée au paragraphe 11 de cet article. Par conséquent, l'adoption d'une position de l'Union à l'égard de cette décision relève du champ d'application de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

Les effets juridiques de la prolongation relèvent entièrement de l'Union, en tant que partie à l'accord de commerce et de coopération. Il en résulte que, conformément à l'article 3, paragraphe 2, du TFUE, l'Union dispose d'une compétence exclusive en la matière.

La décision d'une prolongation de la période visée à l'article 552, paragraphe 13, de l'accord de commerce et de coopération n'implique pas que le cadre dudit accord soit complété ou modifié.

En conséquence, la base juridique procédurale pour la décision proposée est l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

4.2. Base juridique matérielle

4.2.1. Principes

La base juridique matérielle d'une décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE dépend avant tout de l'objectif et du contenu de l'acte envisagé pour lequel une position est prise au nom de l'Union. Si l'acte envisagé poursuit deux finalités ou comporte deux composantes et si l'une de ces finalités ou de ces composantes est la principale, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, alors la décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE doit être fondée sur une seule base juridique matérielle, à savoir celle exigée par la finalité ou la composante principale ou prédominante.

Si l'acte envisagé poursuit simultanément plusieurs finalités ou comporte plusieurs composantes qui sont liées de façon indissociable, sans que l'une soit accessoire par rapport à l'autre, la base juridique matérielle d'une décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE devra comporter, à titre exceptionnel, les diverses bases juridiques correspondantes.

4.2.2. Application en l'espèce

La prolongation de la période visée à l'article 552, paragraphe 13, de l'accord de commerce et de coopération poursuit des finalités et comporte des composantes dans le domaine de la protection des données et de la coopération policière.

En conséquence, la base juridique matérielle pour la décision proposée est l'article 16, paragraphe 2, et l'article 87, paragraphe 2, point a), du TFUE.

4.3. Conclusion

La base juridique de la décision proposée devrait être constituée de l'article 16, paragraphe 2, et de l'article 87, paragraphe 2, point a), du TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

2021/0389 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du conseil de partenariat institué par l'accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part, en ce qui concerne la prolongation de la période intérimaire visée à l'article 552, paragraphe 11, dudit accord, pendant laquelle le Royaume-Uni peut déroger à l'obligation de supprimer les données des dossiers passagers (PNR) après le départ des passagers du Royaume-Uni

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 9,

vu la décision (UE) 2021/689 du Conseil du 29 avril 2021 relative à la conclusion, au nom de l'Union, de l'accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part, et de l'accord entre l'Union européenne et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif aux procédures de sécurité pour l'échange d'informations classifiées et leur protection,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

(1) L'accord de commerce et de coopération entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (ci-après le «Royaume-Uni»), d'autre part (ci-après l'«accord de commerce et de coopération»),[4] définit les règles en vertu desquelles les données des dossiers passagers (ci-après «PNR») peuvent être transférées à l'autorité compétente du Royaume-Uni, et traitées et utilisées par celle-ci, pour les vols entre l'Union et le Royaume-Uni, et il établit les mesures de garantie spécifiques à cet égard.

(2) L'article 542 de l'accord de commerce et de coopération dispose que le titre III de la troisième partie (TRANSFERT ET TRAITEMENT DE DONNÉES DES DOSSIERS PASSAGERS) dudit accord définit les règles en vertu desquelles les données PNR peuvent être transférées à l'autorité compétente du Royaume-Uni, et traitées et utilisées par celle-ci, pour les vols entre l'Union et le Royaume-Uni, et il établit les mesures de garantie spécifiques à cet égard.

(3) L'article 552, paragraphe 4, de l'accord de commerce et de coopération dispose que le Royaume-Uni supprime les données PNR des passagers après leur départ du pays, sauf si une évaluation des risques indique qu'il est nécessaire de conserver ces données PNR.

[4] JO L 149 du 30.4.2021, p. 10.

(4) L'article 552, paragraphe 11, de l'accord de commerce et de coopération prévoit que le Royaume-Uni peut déroger au paragraphe 4 de cet article à titre temporaire pour une période intérimaire, en attendant qu'il procède à des ajustements techniques dans les meilleurs délais. Au cours de cette période intérimaire, l'autorité compétente du Royaume-Uni empêche l'utilisation des données PNR qui doivent être supprimées conformément à l'article 552, paragraphe 4, de l'accord de commerce et de coopération, en appliquant à ces données PNR les garanties supplémentaires énumérées à l'article 552, paragraphe 11, points a) à d), dudit accord.

(5) L'article 552, paragraphe 10, de l'accord de commerce et de coopération prévoit que l'article 552, paragraphe 11, dudit accord s'applique en raison des circonstances particulières qui empêchent le Royaume-Uni de procéder aux ajustements techniques nécessaires pour transformer les systèmes de traitement des données PNR qu'il utilisait alors que le droit de l'Union lui était applicable en des systèmes qui permettraient de supprimer les données PNR conformément à l'article 552, paragraphe 4, dudit accord.

(6) L'article 552, paragraphe 13, de l'accord de commerce et de coopération prévoit que, lorsque les circonstances particulières visées à l'article 552, paragraphe 10, dudit accord persistent, le conseil de partenariat prolonge d'un an la période intérimaire visée à l'article 552, paragraphe 11, dudit accord.

(7) Le 1er octobre 2021, le Royaume-Uni a présenté, au comité spécialisé chargé de la coopération des services répressifs et judiciaires et institué par l'accord de commerce et de coopération, une analyse en application de l'article 552, paragraphe 12, point b), dudit accord.

(8) Le Royaume-Uni conclut que les circonstances particulières visées à l'article 552, paragraphe 10, de l'accord de commerce et de coopération persistent, faisant référence à la situation particulière à laquelle il est confronté, qui lui impose d'adapter des systèmes de traitement des données PNR configurés pour se conformer au droit de l'Union en tant qu'État membre en un système configuré pour satisfaire aux exigences de l'accord de commerce et de coopération en matière de transferts internationaux de données PNR de l'Union vers des pays tiers. Le Royaume-Uni décrit les efforts qu'il déploie pour transformer ses systèmes de traitement des données PNR en des systèmes qui permettraient de supprimer les données PNR conformément à l'article 552, paragraphe 4, de l'accord de commerce et de coopération. Le Royaume-Uni a indiqué qu'il procédait à une analyse des exigences juridiques, techniques et opérationnelles, tant fonctionnelles que non fonctionnelles, en vue de garantir la conformité de ses systèmes de traitement des données PNR avec l'article 552, paragraphe 4, de l'accord de commerce et de coopération. Conformément à l'article 552, paragraphe 13, de l'accord de commerce et de coopération, le comité spécialisé chargé de la coopération des services répressifs et judiciaires a examiné l'analyse du Royaume-Uni le 19 octobre 2021.

(9) Le 1er octobre 2021, en application de l'article 552, paragraphe 12, point a), de l'accord de commerce et de coopération, le Royaume-Uni a également présenté, au comité spécialisé chargé de la coopération des services répressifs et judiciaires, un rapport de l'entité administrative indépendante visée à l'article 552, paragraphe 7, dudit accord, comprenant une annexe de l'autorité de surveillance du Royaume-Uni visée à l'article 525, paragraphe 3, dudit accord, sur la question de l'application effective des garanties prévues à l'article 552, paragraphe 11, dudit accord.

(10) Conformément à l'article 552, paragraphe 13, de l'accord de commerce et de coopération, le comité spécialisé chargé de la coopération des services répressifs et judiciaires a examiné le rapport du Royaume-Uni le 19 octobre 2021. À cette occasion, le Royaume-Uni a fait part de son intention de compléter l'annexe de ce rapport et a précisé que cela serait fait en novembre 2021 avant que le conseil de partenariat n'arrête une décision concernant la prolongation de la période intérimaire conformément à l'article 552, paragraphe 13, de l'accord de commerce et de coopération.

(11) Il est dès lors considéré que les circonstances particulières visées à l'article 552, paragraphe 10, de l'accord de commerce et de coopération persistent et que, conformément à l'article 552, paragraphe 13, dudit accord, le conseil de partenariat devrait prolonger d'un an, jusqu'au 31 décembre 2022, la période intérimaire visée à l'article 552, paragraphe 11, dudit accord.

(12) L'accord de commerce et de coopération est contraignant pour tous les États membres en vertu de la décision (UE) 2021/689, dont la base juridique matérielle est l'article 217 du TFUE.

(13) Le Danemark et l'Irlande sont liés par la partie III de l'accord de commerce et de coopération en vertu de la décision (UE) 2021/689 et participent donc à l'adoption et à l'application de la présente décision, qui met en œuvre l'accord de commerce et de coopération,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La position à prendre, au nom de l'Union, au sein du conseil de partenariat conformément à l'article 552, paragraphe 13, de l'accord de commerce et de coopération consiste à accepter une prolongation, jusqu'au 31 décembre 2022, de la période intérimaire pendant laquelle le Royaume-Uni peut déroger à l'obligation de supprimer les données des dossiers passagers (PNR) après le départ des passagers du Royaume-Uni.

Article 2

La Commission est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président