



Bruxelles, le 18.10.2017
COM(2017) 605 final

Recommandation de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord entre l'Union européenne et le Canada aux fins du transfert et de l'utilisation de données des dossiers passagers (PNR) afin de prévenir et de combattre le terrorisme et d'autres formes graves de criminalité transnationale

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJECTIF

Dans son avis du 26 juillet 2017¹, la Cour de Justice de l'Union a déclaré que l'accord entre l'Union européenne et le Canada sur le transfert et l'utilisation de données des dossiers passagers (données PNR), signé le 25 juin 2014, ne pouvait être conclu sous sa forme actuelle. Il convient dès lors que l'Union ouvre de nouvelles négociations avec le Canada en vue de conclure un accord PNR conforme aux exigences énoncées dans l'avis de la Cour.

2. CONTEXTE DE LA RECOMMANDATION

La législation canadienne fait obligation aux transporteurs aériens de passagers à destination du Canada de fournir à l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), préalablement à l'arrivée des passagers concernés au Canada, un accès électronique aux données des dossiers passagers (PNR).

La législation en question a pour finalité de permettre l'obtention des données passagers avant l'arrivée d'un vol et renforce dès lors considérablement la capacité de l'ASFC à mener de façon efficace une évaluation précoce des risques présentés par les passagers et à faciliter le trafic passagers légitime, ce qui améliore la sécurité du Canada. L'Union européenne, dans le cadre de sa collaboration avec le Canada en matière de lutte contre le terrorisme et d'autres formes graves de criminalité transnationale, considère que le transfert de données PNR au Canada favorise la coopération policière internationale, qui sera menée à bien grâce au transfert, par le Canada, d'informations analytiques découlant des données PNR aux autorités compétentes des États membres, ainsi qu'à Europol et Eurojust dans leurs domaines de compétence respectifs.

Le PNR est un relevé des renseignements relatifs au voyage de chaque passager qui contient toutes les informations nécessaires au traitement des réservations par les transporteurs aériens. En ce qui concerne la présente recommandation, les données PNR concernent les données recueillies et conservées dans les systèmes automatisés de réservation et de contrôle des départs des transporteurs aériens.

Les transporteurs aériens sont tenus de fournir les données PNR à l'ASFC dans la mesure où elles sont recueillies et conservées dans les systèmes automatisés de réservation et de contrôle des départs des transporteurs aériens.

Le transfert des données à caractère personnel de l'UE vers un pays tiers ne peut avoir lieu que si le pays concerné assure un niveau de protection des droits et libertés fondamentaux substantiellement équivalent à la protection garantie dans l'Union. Il est indispensable de trouver une solution offrant la base juridique du transfert légal des données PNR de l'Union européenne vers le Canada en reconnaissance de la nécessité de l'utilisation des données PNR en matière de lutte contre le terrorisme et d'autres formes graves de criminalité transnationale.

En 2005, la Communauté européenne avait conclu avec le Canada un accord sur le transfert et le traitement des données PNR, sur la base d'une série d'engagements de l'ASFC en ce qui concerne l'application de son programme².

¹ Avis 1/15 de la Cour de Justice du 26 juillet 2017 (EU:C:2017:592).

² JO L 82 du 21.3.2006, p. 15 et JO L 91 du 29.3.2006, p. 49.

Cet accord était entré en vigueur le 22 mars 2006 et était fondé sur une série d'engagements pris par l'ASFC quant à la manière dont elle traiterait les données PNR et sur une décision d'adéquation rendue par la Commission européenne qui estimait que l'engagement de l'ASFC offrait une protection adéquate des données à caractère personnel.

En novembre 2008, la Commission a réalisé un réexamen conjoint de la mise en œuvre de l'accord de 2006, dans lequel elle constatait que l'ASFC mettait en œuvre ses engagements et les conditions qui y étaient consignées dans une très large mesure.

Les engagements de l'ASFC et la décision d'adéquation ont expiré le 22 septembre 2009. Conformément aux engagements de l'ASFC, cette dernière devait entamer des négociations avec la Commission un an avant l'expiration desdits engagements en vue de les étendre sur des bases mutuellement acceptables.

Le gouvernement canadien a demandé à la Commission que les deux parties engagent des négociations en vue soit de modifier le cadre existant, soit de conclure un nouvel accord.

L'ASFC a également confirmé aux États membres, à la présidence 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 conséquence, les États membres se sont chargés d'assurer la poursuite des transferts des données PNR par les transporteurs aériens durant cette même période.

L'UE a dès lors ouvert, en 2010, les négociations avec le Canada en vue de signer un nouvel accord bilatéral établissant les conditions et le cadre devant régir la mise à disposition de l'ASFC et du Canada, par les transporteurs aériens, des données des passagers aériens des vols entre l'UE et le Canada. Le nouveau projet d'accord avec le Canada a été signé le 25 juin 2014 et soumis par le Conseil à l'approbation du Parlement européen en juillet 2014. Le 30 janvier 2015, le Parlement européen a demandé 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.

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 (la directive PNR de l'UE), a été adoptée le 27 avril 2016³; elle établit une base juridique pour le transfert de données PNR par les transporteurs aériens aux États membres et les mesures de sécurité à appliquer par les États membres au traitement des données PNR.

Le 26 juillet 2017, la Cour de justice a rendu l'avis susmentionné et déclaré que l'accord PNR envisagé entre le Canada et l'UE ne pouvait être conclu sous sa forme actuelle parce que plusieurs de ses dispositions étaient incompatibles avec les droits fondamentaux reconnus par l'UE, notamment le droit à la protection des données et au respect de la vie privée. La Cour a également déclaré que la base juridique de cet accord devrait être la lecture combinée de l'article 16, paragraphe 2 et de l'article 87, paragraphe 2, point a), TFUE.

À la suite de cet avis, l'ASFC a fait part de son souhait de rouvrir des négociations afin de dégager des conditions mutuellement acceptables et compatibles avec les conclusions de la Cour.

³ JO L 119 du 4.5.2016, p. 132.

Aussi l'UE devrait-elle rouvrir des négociations avec le Canada afin de signer un nouvel accord bilatéral établissant les conditions et le cadre devant régir le transfert à l'ASFC et au Canada, par les transporteurs aériens, de données des passagers aériens des vols entre l'UE et le Canada, d'une manière compatible avec les exigences formulées par la Cour.

Ces négociations devraient se limiter aux aspects nécessaires pour tenir compte de l'avis de la Cour. Tous les autres éléments de l'accord envisagé signé le 25 juin 2014 devraient demeurer inchangés.

3. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA RECOMMANDATION

L'avis de la Cour précité sur l'accord précédemment envisagé entre l'UE et le Canada concernant les dossiers passagers (PNR) énonce les conditions juridiques que cet accord doit remplir pour être conforme à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

La présente recommandation est fondée sur l'article 218 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. La Cour ayant déjà déclaré dans son avis que l'accord envisagé devrait être fondé sur l'article 16, paragraphe 2, et l'article 87, paragraphe 2, point a), TFUE, ces bases juridiques sont également mentionnées comme bases juridiques matérielles. Conformément à l'article 218 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la Commission sera désignée comme négociateur de l'Union.

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord entre l'Union européenne et le Canada aux fins du transfert et de l'utilisation de données des dossiers passagers (PNR) afin de prévenir et de combattre le terrorisme et d'autres formes graves de criminalité transnationale

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 l'article 218, paragraphes 3 et 4,

vu la recommandation de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) Il convient que des négociations soient ouvertes en vue de conclure un accord entre l'Union européenne et le Canada aux fins du transfert et de l'utilisation de données des dossiers passagers (données PNR) afin de prévenir et de combattre le terrorisme et d'autres formes graves de criminalité transnationale.
- (2) L'accord doit respecter les droits fondamentaux et observer les principes reconnus par la Charte des droits fondamentaux 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, consacrés respectivement à l'article 7, à l'article 8 et à l'article 47 de la charte. Il convient que l'accord soit appliqué conformément à ces droits et principes.
- (3) [Conformément à l'article 3 du protocole n° 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, ces États membres ont notifié leur souhait de participer à l'adoption et à l'application de la présente décision.]

OU

[Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole n° 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, ces États membres ne participent pas à l'adoption de la présente décision et ne sont pas liés par celle-ci ni soumis à son application.]

OU

[Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole n° 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, le Royaume-Uni ne participe pas à

l'adoption de la présente décision et n'est donc pas lié par celle-ci ni soumis à son application.]

[Conformément à l'article 3 du protocole n° 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.]

OU

[Conformément à l'article 3 du protocole n° 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, le Royaume-Uni a notifié (, par lettre du ...,) son souhait de participer à l'adoption et à l'application de la présente décision.]

[Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole n° 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 donc pas liée par celle-ci ni soumise à son application.]

- (4) Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole n° 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,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La Commission est autorisée à négocier, au nom de l'Union, un accord entre l'Union européenne et le Canada aux fins du transfert et de l'utilisation de données des dossiers passagers (données PNR) afin de prévenir et de combattre le terrorisme et d'autres formes graves de criminalité transnationale.

Article 2

Les directives de négociation figurent en annexe.

Article 3

Les négociations sont menées en consultation avec un comité spécial à désigner par le Conseil.

Article 4

La Commission est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président