

Résumé du second avis du Contrôleur européen de la protection des données sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'utilisation des données des dossiers «passagers» 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

(Le texte complet de l'avis en allemand, en anglais et en français est disponible sur le site internet du CEPD www.edps.europa.eu)

(2015/C 392/09)

I. LA PROPOSITION ET SON CONTEXTE

1. Des discussions sur un possible système de dossiers «passagers» (*Passenger Name Record* — PNR) à l'échelle de l'Union sont engagées depuis 2007, date de la proposition de décision-cadre du Conseil sur cette question⁽¹⁾. La proposition initiale visait à obliger les transporteurs aériens assurant des vols entre l'Union européenne et des pays tiers à transmettre aux autorités compétentes les données PNR, afin de prévenir et de détecter les infractions terroristes et les formes graves de criminalité ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière. Le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) a adopté un avis sur cette proposition⁽²⁾ et suivi les développements y afférents.
2. Le 2 février 2011, la Commission a adopté une nouvelle proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'utilisation des données des dossiers «passagers» 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 proposition»). Le CEPD a adopté un avis sur cette nouvelle proposition⁽³⁾, dans le cadre duquel il a formulé des observations et remarques supplémentaires sur le texte au sujet, entre autres, de la nécessité et de la proportionnalité de la proposition, de son champ d'application, de l'échange de données entre États membres et de la conservation des données PNR.
3. Le Conseil a dégagé une orientation générale sur le texte proposé par la Commission le 23 avril 2012⁽⁴⁾, en vue du lancement des négociations avec le Parlement.
4. La procédure législative est en suspens depuis que la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) du Parlement européen a rejeté la proposition le 24 avril 2013⁽⁵⁾, remettant en cause la nécessité et la proportionnalité de celle-ci. Récemment, les débats ont été relancés suite aux attentats terroristes survenus à Paris en janvier 2015⁽⁶⁾.
5. Dans sa résolution du 11 février 2015 sur les mesures de lutte contre le terrorisme⁽⁷⁾, le Parlement européen s'est engagé à «mettre tout en œuvre pour finaliser la directive PNR de l'Union d'ici la fin de l'année» et a prié la Commission «de tirer les conséquences de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne relatif à la directive sur la conservation des données et ses effets possibles sur la directive PNR de l'Union». Le Parlement européen a également encouragé le Conseil à progresser sur le paquet législatif relatif à la protection des données, afin que les négociations en «trilogue» sur la directive PNR de l'Union et le paquet législatif relatif à la protection des données puissent avoir lieu parallèlement. La Commission a par ailleurs été invitée à entendre les points de vue d'experts indépendants issus des services de sécurité, de répression et de renseignement ainsi que des représentants du groupe de travail 29, afin de discuter de la nécessité et de la proportionnalité du système PNR.
6. Par ailleurs, dans la résolution, le Parlement a demandé aux États membres «d'optimiser l'utilisation des structures, bases de données et systèmes d'alerte existants en Europe, tels que le système d'information Schengen (SIS) et le système d'informations anticipées sur les passagers (APIS)»⁽⁸⁾ et a appelé instamment à «une amélioration des échanges d'informations entre les autorités policières et judiciaires des États membres et les agences de l'Union»⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ COM(2007) 654 final.

⁽²⁾ Avis du CEPD du 20 décembre 2007 sur le projet de proposition de décision-cadre du Conseil relative à l'utilisation des données des dossiers «passagers» (*Passenger Name Record* — PNR) à des fins répressives (JO C 110 du 1.5.2008, p. 1).

⁽³⁾ Avis du CEPD du 25 mars 2011 sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'utilisation des données des dossiers «passagers» 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.

⁽⁴⁾ Orientation générale du Conseil, texte adopté le 23 avril 2012, 8916/2.

⁽⁵⁾ Voir la résolution du Parlement européen du 23 avril 2013.

⁽⁶⁾ Voir https://en.wikipedia.org/wiki/Charlie_Hebdo_shooting. S'agissant du lien établi avec les propositions de l'Union européenne concernant les PNR, voir, par exemple, la déclaration des membres du Conseil européen à la suite de la réunion informelle des chefs d'État ou de gouvernement à Bruxelles, le 12 février 2015 (<http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/02/150212-european-council-statement-fight-against-terrorism/>), et le rapport sur la mise en œuvre des mesures du coordinateur de l'Union européenne pour la lutte contre le terrorisme (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9422-2015-REV-1/fr/pdf>).

⁽⁷⁾ Résolution 2015/2530 du Parlement européen.

⁽⁸⁾ Résolution, point 11.

⁽⁹⁾ Résolution, point 22.

7. Dans ce contexte, un rapport actualisé a été présenté par le rapporteur de la commission LIBE le 17 février 2015 ⁽¹⁾. Plusieurs modifications de la proposition de la Commission ont été suggérées dans ce document, telles que l'éventuelle inclusion des vols intra-UE. Le groupe de travail 29 a envoyé une lettre à la commission LIBE afin de présenter ses observations et remarques sur le rapport ⁽²⁾. La commission LIBE a adopté son vote d'orientation le 15 juillet 2015 et accepté d'entamer les négociations avec le Conseil.
8. Le présent avis du CEPD se penchera sur les modifications de la proposition telles que suggérées par la commission LIBE et le Conseil en vue des négociations en trilogie qui doivent débiter ce mois-ci. Le présent avis tiendra compte de l'arrêt *Digital Rights Ireland* rendu par la Cour de justice de l'Union européenne ⁽³⁾ le 8 avril 2014 (ci-après «l'arrêt DRI»), et l'intégrera à son raisonnement.
9. Le CEPD reconnaît que l'Europe est confrontée à de graves menaces terroristes et doit prendre des mesures efficaces. La lutte contre le terrorisme et les formes graves de criminalité constituent un intérêt légitime poursuivi par le législateur et le CEPD, en qualité d'autorité de contrôle indépendante de l'Union européenne, n'est a priori ni pour ni contre aucune mesure. Tout en respectant pleinement le rôle du législateur en matière d'examen de la nécessité et de la proportionnalité des mesures proposées, le CEPD analyse respectueusement dans le présent avis leurs répercussions au niveau de la protection des données à caractère personnel des personnes physiques et de leur vie privée, en tenant compte de la jurisprudence et du cadre législatif actuels relatifs à la protection des données et de la vie privée. Cette analyse relève de notre mission consistant à conseiller les institutions quant aux répercussions de leurs politiques sur la protection des données, en particulier lorsque celles-ci ont des répercussions plus importantes sur le droit à la vie privée et à la protection des données.

IV. CONCLUSION

62. Le CEPD salue les diverses améliorations apportées à la proposition par le Conseil et la commission LIBE, par exemple concernant les dispositions spécifiques relatives à la protection des données, la présence d'un délégué à la protection des données ou une référence spécifique à la compétence des autorités de contrôle.
63. Toutefois, les conditions préalables essentielles au système PNR — à savoir le respect des principes de nécessité et de proportionnalité — ne sont toujours pas remplies dans la proposition. La proposition ne prévoit pas d'évaluation exhaustive de la capacité des instruments existants actuels à atteindre la finalité du système PNR de l'Union européenne. Par ailleurs, elle ne présente aucune analyse détaillée de la mesure dans laquelle des mesures plus respectueuses de la vie privée pourraient atteindre la finalité du système PNR de l'Union européenne. Enfin, la collecte non ciblée et massive de données ainsi que le traitement de celles-ci dans le cadre du système PNR s'apparentent à une mesure de surveillance générale. De l'avis du CEPD, la seule finalité qui serait conforme aux exigences de transparence et de proportionnalité serait l'utilisation de données PNR au cas par cas mais, uniquement en cas de menace réelle et sérieuse appuyée par des indicateurs plus spécifiques.
64. En l'absence d'information attestant de ce que la nécessité et la proportionnalité des mesures proposées ont été démontrées à suffisance, le CEPD estime que la proposition, même sous sa forme modifiée, n'est toujours pas conforme aux normes établies aux articles 7, 8 et 52 de la charte des droits fondamentaux de l'Union, à l'article 16 du TFUE et à l'article 8 de la CEDH.
65. Le CEPD encourage les législateurs à approfondir la réflexion sur la faisabilité, compte tenu des menaces actuelles, de mesures de surveillance plus sélectives et plus respectueuses de la vie privée sur la base d'initiatives plus spécifiques se concentrant, le cas échéant, sur des catégories ciblées de vols, de passagers ou de pays.
66. Au-delà des lacunes majeures de la proposition identifiées ci-dessus, les principales observations du CEPD dans le présent avis concernent les aspects suivants:
 - la proposition devrait limiter la durée de conservation des données à la période justifiée par des critères objectifs expliquant la durée retenue;
 - la proposition devrait prévoir de manière plus explicite que les données PNR ne peuvent pas être utilisées à d'autres fins que la prévention et la détection des infractions terroristes et des infractions transnationales graves ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière;
 - l'accord préalable d'une juridiction ou d'un organe administratif indépendant devrait être obtenu, en principe, en cas de demande d'accès aux données émanant d'une autorité compétente;

⁽¹⁾ Le rapport peut être consulté via le lien suivant:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A8-2015-0248&language=FR>

⁽²⁾ Lettre du 19 mars 2015 envoyée par le groupe de travail 29 au président de la commission LIBE.

⁽³⁾ Arrêt de la Cour du 8 avril 2014, *Digital Rights Ireland*, dans les affaires jointes C-293/12 et C-594/12.

- la proposition devrait faire référence à des garanties appropriées garantissant la sécurité des données traitées par l'unité de renseignements «passagers»;
- le champ d'application du système PNR devrait être bien plus limité en termes de type d'infraction. Par ailleurs, les définitions d'«infraction transnationale grave» et de «menace grave et immédiate pour la sécurité publique» devraient être plus précises;
- les critères à remplir pour que les autorités compétentes puissent accéder aux données PNR devraient être mieux définis et plus précis;
- les législateurs sont invités à attendre l'adoption du nouveau paquet législatif relatif à la protection des données, afin de veiller à ce que les obligations de la proposition soient en parfaite concordance avec les nouvelles dispositions adoptées;
- l'évaluation de la directive devrait être fondée sur des données exhaustives, y compris le nombre de personnes effectivement condamnées, plutôt que seulement poursuivies, sur la base du traitement de leurs données.

Bruxelles, le 24 septembre 2015.

Giovanni BUTTARELLI

Contrôleur européen de la protection des données
