

EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR

Avis n° 5/2015

Deuxième avis 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



24 septembre 2015

TABLE DES MATIÈRES

Table des matières

I. LA PROPOSITION ET SON CONTEXTE	2
II. NÉCESSITÉ ET PROPORTIONNALITÉ DU SYSTÈME PNR DE L'UE	4
II.1 Manque d'informations permettant de justifier la nécessité d'un système PNR à l'échelle de l'Union ..	4
II.2 Les mesures proposées semblent disproportionnées par rapport à l'objectif du système PNR de l'UE .	7
a) <i>La collecte massive et indifférenciée de données</i>	7
b) <i>Durée de conservation des données</i>	8
c) <i>Limitation de la finalité et accès par les autorités compétentes</i>	8
II.3 Absence de pleine transparence au niveau des conditions de collecte, d'accès et d'utilisation	9
II.4 Conclusion provisoire	10
III. OBSERVATIONS PARTICULIÈRES	10
III.1 Protection des données à caractère personnel	10
III.2 Champ d'application	10
III.3 L'accès des autorités compétentes aux données à caractère personnel et leur traitement par celles-ci	12
III.4 Les unités de renseignements passagers	13
III.5 Le rôle d'Europol et l'accès aux données PNR accordé à Europol.....	14
III.6 Échange d'informations entre États membres	15
III.7 Transfert vers des pays tiers et droit applicable	15
III.8 Conservation des données non masquées	16
III.9 Données statistiques.....	16
IV. CONCLUSION.....	16

LE CONTRÔLEUR EUROPÉEN DE LA PROTECTION DES DONNÉES,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 16,

vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et notamment ses articles 7 et 8,

vu la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données,

vu le règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 18 décembre 2000, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données, et en particulier ses articles 41, paragraphe 2, et 46, point d),

A ADOPTÉ LE PRÉSENT AVIS:

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 question¹. La proposition initiale visait à obliger les transporteurs aériens assurant des vols entre l'UE 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 CEPD a adopté un avis sur cette proposition² 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 proposition³, 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.

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.

3. Le Conseil a dégagé une orientation générale sur le texte proposé par la Commission le 23 avril 2012⁴, 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 2013⁵, 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 2015⁶.
5. Dans sa résolution du 11 février 2015 sur les mesures de lutte contre le terrorisme⁷, 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.
7. Dans ce contexte, un rapport actualisé a été présenté par le rapporteur de la commission LIBE le 17 février 2015¹⁰. 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 rapport¹¹. La commission LIBE a adopté son vote d'orientation le 15 juillet 2015 et accepté d'entamer les négociations avec le Conseil.

⁴ Orientation générale du Conseil, [texte](#) adopté le 23 avril 2013, 8916/2.

⁵ Voir [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'UE concernant les PNR, voir par exemple la déclaration des membres du Conseil européen suite à la réunion informelle des chefs d'État ou de gouvernement 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'UE 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.

¹⁰ Le rapport peut être consulté via le [lien](#) suivant.

¹¹ Lettre du 19 mars 2015 envoyée par le groupe de travail 29 au président de la commission LIBE.

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 trilogue qui doivent débuter ce mois-ci. Le présent avis tiendra compte de l'arrêt *Digital Rights Ireland* rendu par la Cour de justice de l'Union européenne¹² 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'UE, 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.

II. NÉCESSITÉ ET PROPORTIONNALITÉ DU SYSTÈME PNR DE L'UE

10. Ainsi que l'a récemment rappelé la jurisprudence de la Cour de justice, la démonstration de la nécessité et de la proportionnalité du traitement de données est un préalable indispensable au développement du système PNR¹³. L'UE doit justifier, sur la base des éléments disponibles, ce en quoi une collecte massive, non ciblée et indifférenciée des données de personnes physiques est nécessaire et les raisons pour lesquelles une telle mesure est si pressante¹⁴.
11. Dans son avis précédent de 2011, le CEPD a conclu que la proposition ne satisfaisait pas, à l'époque, aux exigences de nécessité et de proportionnalité imposées par les articles 7, 8 et 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union, l'article 8 de la CEDH et l'article 16 du TFUE¹⁵. Le groupe de travail 29 a adopté le même point de vue en mars 2015 dans sa lettre à la commission LIBE¹⁶.

II.1. *Manque d'informations permettant de justifier la nécessité d'un système PNR à l'échelle de l'Union*

12. Le CEPD a déjà souligné en 2011 que, **d'après les informations disponibles, aucun élément ne justifiait raisonnablement la nécessité d'un système PNR à l'échelle de l'Union** en soi, et compte tenu des moyens plus respectueux de la vie privée

¹² CJUE, *Digital Rights Ireland Ltd*, 8 avril 2014, dans les affaires jointes C-293/12 et C-594/12.

¹³ Voir avis du CEPD du 25 mars 2011, point 8.

¹⁴ Voir le discours du CEPD à l'occasion de la discussion commune durant l'assemblée extraordinaire de la commission LIBE du 27 janvier 2015, https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Speeches/2015/15-01-27_Libe_speech_GB_EN.pdf.

¹⁵ Avis du CEPD du 25 mars 2011, point 10.

¹⁶ Lettre du groupe de travail 29 en date du 25 mars 2015.

disponibles¹⁷. Entre-temps, aucune information pertinente n'a été produite afin de justifier pleinement pourquoi et comment la mise en place d'un PNR à l'échelle de l'Union est nécessaire pour atteindre les objectifs de prévenir et de détecter les infractions terroristes et les formes graves de criminalité (transnationale), ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière.

13. En particulier, ni le vote d'orientation ni l'orientation générale ne permettent d'**évaluer la mesure dans laquelle les instruments actuellement existants remplissent la fonction du système PNR de l'Union**. Cette question a déjà été abordée par le CEPD dans son avis du 25 mars 2011¹⁸ et a également été soulevée par le Parlement européen dans l'une de ses résolutions¹⁹.
14. Ainsi que cela est indiqué ci-dessus²⁰, le Parlement européen a, à l'époque, demandé aux États membres d'optimiser l'utilisation des structures, bases de données et systèmes d'alerte existants en Europe, tels que le SIS et l'APIS²¹. D'après les éléments disponibles, les toutes dernières versions de la proposition n'attestent pas de la réalisation d'une véritable évaluation, conforme à la jurisprudence de la CJCE, des lacunes persistant dans la lutte contre le terrorisme ainsi que des moyens possibles d'y remédier à l'aide des instruments dont disposent actuellement les États membres. Si cette évaluation devrait également aborder les nouvelles méthodes d'enquête destinées à surveiller plus efficacement les suspects connus des autorités policières et judiciaires, divers événements survenus ces derniers temps au sein de l'UE mettent en évidence des lacunes en matière de renseignement ne concernant pas les passagers du transport aérien et le fait qu'il serait, dans certains cas, plus efficace de concentrer les ressources sur les suspects connus, et d'intensifier les efforts déployés à leur égard, que de réaliser le profilage par défaut de millions de voyageurs.
15. S'agissant de la prétendue nécessité d'harmoniser les normes en matière de protection des données concernant les divers systèmes PNR adoptés par les divers États membres, le CEPD rappelle qu'en 2012, malgré le rejet de la proposition par la commission des libertés civiles du Parlement européen²², la Commission a lancé un projet de financement de plusieurs systèmes PNR nationaux²³ (ci-après, «l'appel à propositions 2012»). Cette initiative a incité de nombreux États membres à adopter des systèmes PNR nationaux²⁴,

¹⁷ Avis du CEPD du 25 mars 2011, section II.

¹⁸ Voir point 8.

¹⁹ Résolution du 11 février 2011 du Parlement européen, point 14.

²⁰ Voir point 5.

²¹ Résolution du 11 février 2011 du Parlement européen, point 11.

²² Voir le rapport du Parlement européen du 29 avril 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 [COM(2011)0032 – C7-0039/2011 – 2011/0023(COD)].

²³ Commission européenne, «*Prevention of and Fight Against Crime 2007 - 2013. Action Grants 2012 Targeted Call For Proposals Law enforcement cooperation through measures to set up Passenger Information Units in Member States for the collection, processing, analysis and exchange of Passenger Name Record (PNR) data*» [Prévenir et combattre la criminalité 2007 - 2013. Subventions 2012 - Appel ciblé à propositions - Coopération en matière répressive par le biais de mesures de mise en place d'unités de renseignements passagers dans les États membres pour la collecte, le traitement, l'analyse et l'échange de données des dossiers passagers (PNR)].

²⁴ Selon la Commission, avant le lancement de l'appel à propositions 2012, un seul État membre de l'UE (le R.-U.) disposait d'un système de traitement automatisé des données PNR. (Voir la réponse apportée le 7 juin 2013 par Mme Malström aux questions parlementaires posées par les députés européens le 12 avril 2013). En 2011, au moment de la publication de la proposition, seuls cinq autres États membres (la France, le Danemark, la Belgique, la Suède et les Pays-Bas) testaient l'utilisation des données PNR ou avaient adopté une législation

contribuant ainsi à un manque d'harmonisation à travers l'Union au niveau des garanties en matière de protection des données au sein des PNR²⁵, alors même que la proposition de PNR de l'UE visait à harmoniser les différentes conditions dans lesquelles les États membres pourraient collecter, utiliser et échanger les données PNR traitées. Ce faisant, **la proposition de PNR à l'échelle de l'Union ne saurait être considérée comme une réponse adéquate, en termes d'harmonisation des aspects liés à la protection des données au niveau national, mais simplement comme la réponse de l'UE à une situation subventionnée au niveau de l'Union.**

16. À cet égard, l'orientation générale du Conseil permet à chaque État membre de décider, à titre individuel, s'il souhaite inclure ou non les vols intra-EU dans le champ d'application de la proposition de directive²⁶. Cela limite l'ampleur de l'harmonisation que la proposition pourrait entraîner et affaiblit les arguments quant à la nécessité d'une telle proposition et selon lesquels une mesure à l'échelle de l'Union est véritablement nécessaire afin d'harmoniser les législations nationales²⁷.
17. Par ailleurs, l'article 17 de l'orientation générale permet également à la Commission de proposer d'inclure les vols intra-EU et les transporteurs autres que les transporteurs aériens dans le champ d'application de la directive. De telles extensions du champ d'application entraîneraient la collecte d'encore plus d'informations qu'initialement prévu dans la proposition de la Commission. Une collecte de données d'une telle ampleur rend plus urgente encore la nécessité de démontrer, sur la base de preuves concrètes, que ces données supplémentaires sont nécessaires pour remplir les finalités d'un PNR à l'échelle de l'Union²⁸.
18. Enfin, il convient de rappeler que le Parlement européen a adopté une résolution le 25 novembre 2014, dans laquelle il a estimé qu'il existait une incertitude juridique quant à savoir si le projet d'accord entre l'UE et le Canada sur les PNR était compatible avec les dispositions des traités (article 16 du TFUE) et la Charte des droits fondamentaux de

pertinente (voir l'exposé des motifs de la proposition, p. 4). Toutefois, les 50 millions d'euros accordés par la Commission en 2013 ont été répartis entre 14 États membres de l'UE, lesquels avaient présenté des projets relatifs au développement de systèmes PNR nationaux, comme les y avait encouragés l'appel à propositions [voir la liste de projets subventionnés de la Commission européenne (disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/pdf/isec/isec-grants-awarded-2012_en.pdf, consultée pour la dernière fois le 07/09/2015), ainsi que le graphique du Service de recherche du Parlement européen (disponible à l'adresse suivante: <http://epthinktank.eu/2015/05/04/the-proposed-eu-passenger-name-records-pnr-directive-revived-in-the-new-security-context/pnr-systems-in-ms/>, consulté pour la dernière fois le 07/09/2015)].

²⁵ L'appel à propositions 2012 ne mentionnait que quelques éléments relatifs à la protection des données (finalité limitée à «la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi qu'aux enquêtes et aux poursuites en la matière», usage exclusif de la méthode «push», mesures liées à l'exercice des droits relatifs à la protection des données). Si des recommandations ultérieures ont été publiées, cela n'a été le cas qu'après l'attribution des financements et ces recommandations étaient dénuées de valeur contraignante [voir la liste des principes publiée par la FRA à la demande de la Commission «*Twelve operational fundamental rights considerations for law enforcement when processing Passenger Name Record (PNR) data*» (Douze considérations opérationnelles relatives aux droits fondamentaux en matière répressive lors du traitement des données des dossiers passagers (PNR))]. Le CEPD n'a été consulté que durant la dernière phase (recommandations non contraignantes aux États membres, après l'attribution des financements), et non pas au sujet de l'appel à propositions 2012.

²⁶ Article 1, point a), de l'orientation générale du Conseil.

²⁷ Arrêt DRI, points 63 à 65.

²⁸ Voir avis du CEPD du 25 mars 2015, point 19.

l'Union européenne (articles 7 et 8)²⁹. Dans le contexte de la déclaration de l'invalidité de la directive sur la conservation des données dans l'arrêt DRI du 8 avril 2014³⁰, le Parlement européen a adressé à la Cour de justice une demande d'avis sur la compatibilité de l'accord avec le traité. Le fonctionnement du système PNR de l'UE et celui du système entre l'UE et le Canada étant similaires, la réponse de la Cour pourrait avoir une incidence importante sur la validité de tous les autres instruments sur les PNR, y compris sur le PNR de l'UE. Ce faisant, le CEPD invite le législateur à attendre la réponse de la Cour sur cette question.

II.2. Les mesures proposées semblent disproportionnées par rapport à l'objectif du système PNR de l'UE

19. Même si la nécessité du système PNR à l'échelle de l'Union était démontrée, *quod non*, la proposition de PNR de l'UE devrait remplir les exigences de proportionnalité. Cela a été rappelé par la Cour dans son arrêt DRI, laquelle a déclaré que, en tout état de cause, les dérogations à la protection des données à caractère personnel et les limitations de celle-ci doivent s'opérer dans les limites du strict nécessaire³¹. Afin de satisfaire aux exigences de la Cour, un instrument tel que la proposition de PNR de l'UE doit prévoir des règles claires et précises régissant *i)* l'ampleur de l'ingérence dans les droits fondamentaux consacrés aux articles 7 et 8 de la Charte³² et *ii)* la portée et l'application des mesures en cause, et imposant un minimum d'exigences de sorte à fournir des garanties suffisantes permettant de protéger efficacement les droits des personnes concernées³³.
20. Dans le contexte de la réalisation d'un test de proportionnalité, la mesure dans laquelle le pouvoir d'appréciation du législateur de l'Union peut s'avérer limité est fonction d'un certain nombre d'éléments, parmi lesquels figurent, notamment, le domaine concerné, la nature des droits en cause, la nature et la gravité de l'ingérence ainsi que la finalité de celle-ci³⁴. La Cour a insisté sur le fait que ces limitations et garanties sont encore plus importantes lorsque les données à caractère personnel sont soumises à un traitement automatique et qu'il existe un risque important d'accès illicite à ces données³⁵. Le CEPD a identifié les principaux sujets de préoccupation suivants concernant la proportionnalité de la proposition de PNR de l'UE.

a) La collecte massive et indifférenciée de données

21. Le système PNR de l'UE tel que proposé couvrirait au moins **tous les vols en provenance et à destination de l'UE, ce qui concernerait plus de 300 millions de passagers non soupçonnés** susceptibles d'être visés par la proposition de PNR de l'UE³⁶. La proposition de PNR de l'UE implique une ingérence dans les droits fondamentaux d'un très grand nombre de passagers aériens, sans qu'aucune différenciation, limitation ou exception ne

²⁹ Résolution du Parlement européen adoptée le 25 novembre 2014 à Strasbourg, proc. 2014/2966.

³⁰ Directive 2006/24/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 sur la conservation de données générées ou traitées dans le cadre de la fourniture de services de communications électroniques accessibles au public ou de réseaux publics de communications, et modifiant la directive 2002/58/CE, J.O., L 105/54.

³¹ Arrêt DRI, point 52.

³² Arrêt DRI, point 65.

³³ Arrêt DRI, point 54.

³⁴ Arrêt DRI, point 47.

³⁵ Arrêt DRI, points 48 et 55. Voir également avis du CEPD du 20 décembre 2007, point 30.

³⁶ Conseil de l'Union européenne, dossier interinstitutionnel: 2011/0023 (COD) du 28 mars 2011, p. 3. D'après Eurostat, le nombre de passagers aériens au sein de l'UE s'élevait à 842 millions de personnes en 2013 (<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=0&pcode=tr00012&language=fr>).

soit faite à la lumière de l'objectif de lutte contre les formes graves de criminalité et le terrorisme. Cette manière généralisée et non ciblée de collecter les données de la population a déjà été retenue par la Cour comme élément de base de son raisonnement dans l'arrêt DRI.

22. Afin de veiller au respect des exigences énoncées par la Cour dans l'arrêt DRI, le système de collecte de données devrait être limité à des critères spécifiques portant «soit sur des données afférentes à une période temporelle et/ou une zone géographique déterminée et/ou sur un cercle de personnes données susceptibles d'être mêlées d'une manière ou d'une autre à une infraction grave, soit sur des personnes qui pourraient, pour d'autres motifs, contribuer, par la conservation de leurs données, à la prévention, à la détection ou à la poursuite d'infractions graves»³⁷. La proposition ne respecte pas les exigences de la Cour relatives à ces restrictions. Une collecte massive, non ciblée et indifférenciée des données de personnes physiques telle que prévue par la proposition nécessiterait une justification exceptionnelle, laquelle n'a jamais été produite.
23. Ainsi que l'a déjà indiqué le CEPD, «la seule finalité qui serait conforme aux exigences de transparence et de proportionnalité serait l'utilisation des données PNR au cas par cas, comme indiqué à l'article 4, paragraphe 2, point c), mais uniquement quand survient une menace réelle et sérieuse appuyée par des indicateurs concrets»³⁸. Par ailleurs, le législateur devrait prévoir des critères objectifs délimitant l'accès des autorités nationales compétentes aux données et leur traitement ultérieur par celles-ci (voir III.2 ci-dessous).

b) Durée de conservation des données

24. Par ailleurs, la Cour a estimé que «la détermination de la durée de conservation doit être fondée sur des critères objectifs afin de garantir que celle-ci est limitée au strict nécessaire»³⁹. La proposition prévoit une durée de conservation de 30 jours des données non masquées, suivie d'une durée de conservation de 4 à 5 ans des données masquées. Même masquées, les données demeurent identifiables, et aucun élément de preuve indiquant les raisons pour lesquelles il est nécessaire de les conserver pendant 4 à 5 années supplémentaires n'a été fourni. Il n'a pas non plus été prouvé pourquoi les données devaient être conservées ultérieurement sous une forme permettant toujours d'identifier les personnes physiques pendant 30 ans⁴⁰. Sans aucune exception à la durée de conservation de 5 ans, ni aucun critère susceptible d'être appliqué pour raccourcir cette durée, le CEPD n'est pas convaincu que la proposition respecte les exigences énoncées par la Cour.

c) Limitation de la finalité et accès par les autorités compétentes

25. Par ailleurs, plusieurs éléments nécessaires pour respecter les normes établies par la Cour en termes de limitation de l'utilisation des données PNR par les autorités compétentes font défaut à la proposition. Il n'est prévu aucun critère objectif permettant de délimiter l'accès des autorités compétentes aux données et leur utilisation ultérieure, au regard de

³⁷ Voir point 59 de l'arrêt.

³⁸ Avis du CEPD du 25 mars 2011, point 17.

³⁹ Arrêt DRI, point 64.

⁴⁰ Avis du CEPD du 25 mars 2011, point 44.

l'ampleur et de la gravité de l'ingérence dans les droits fondamentaux consacrés aux articles 7 et 8 de la Charte⁴¹.

26. De plus, la proposition ne mentionne pas clairement comment strictement restreindre l'accès et l'utilisation ultérieure des données en cause à des fins de prévention et de détection d'infractions graves *précisément délimitées* ou de poursuites pénales afférentes à celles-ci⁴².
27. Le CEPD a déjà clairement indiqué que la proposition devrait explicitement prévoir que les données PNR ne peuvent pas être utilisées pour d'autres finalités que celles strictement identifiées⁴³. Dans ce contexte, il se félicite de la suppression du considérant 28 dans le vote d'orientation de la commission LIBE. Toutefois, il est difficile de conclure que les notions de «menace grave et immédiate pour la sécurité publique⁴⁴» ou d'«infractions transnationales graves»⁴⁵, qui désignent les finalités pour lesquelles les autorités compétentes sont habilitées à utiliser les données, sont conformes aux normes établies par la Cour dans son arrêt DRI dans la mesure où le texte ne mentionne ni que l'utilisation des données PNR est strictement limitée aux finalités du système PNR, ni les conditions permettant de limiter tout accès ultérieur à ces données⁴⁶.

II.3. Absence de pleine transparence au niveau des conditions de collecte, d'accès et d'utilisation

28. L'article 52 de la Charte prévoit que toute limitation relative aux droits reconnus par les articles 7 et 8 doit être prévue par la loi. À cet égard, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme confirme que la législation doit être suffisamment précise pour indiquer aux citoyens dans quelles circonstances et à quelles conditions les autorités publiques sont habilitées à archiver et à utiliser des informations concernant leur vie privée⁴⁷. Ces informations doivent «être accessible[s] au justiciable et prévisible[s]», ce qui signifie qu'elles doivent être «régulée[s] avec assez de précision pour permettre à toute personne, en s'entourant au besoin de conseils éclairés, de régler sa conduite»⁴⁸.
29. Le CEPD se félicite de l'introduction par la commission LIBE d'une obligation d'information imposée aux transporteurs aériens et aux opérateurs économiques autres que les transporteurs aériens⁴⁹. Toutefois, l'absence d'une pleine clarté concernant les finalités pour lesquelles le PNR de l'UE est utilisé⁵⁰ et la non-indication des conditions et critères à remplir pour accéder aux données, sont autant d'éléments révélateurs actuellement d'un degré insuffisant de respect des principes de transparence, d'accessibilité et de prévisibilité de la loi prévoyant la surveillance des citoyens, tels qu'exigés par l'article 52 de la Charte.

⁴¹ Arrêt DRI, point 60.

⁴² Arrêt DRI, point 61.

⁴³ Avis du CEPD du 25 mars 2011, point 22.

⁴⁴ Telle qu'introduite par la commission LIBE.

⁴⁵ Voir ci-dessous, point 35.

⁴⁶ Voir ci-dessous, III.2.

⁴⁷ Avis du CEPD du 20 décembre 2007, point 24.

⁴⁸ CEDH, Rotaru c. Roumanie, 28341/95, points 50, 52 et 55.

⁴⁹ Article 6, paragraphe 5, du vote d'orientation de la commission LIBE.

⁵⁰ Par exemple, le manque de clarté au niveau de la définition des expressions «infractions graves», «infractions transnationales graves», et «menace grave et immédiate pour la sécurité publique».

II.4. Conclusion provisoire

30. Ainsi que cela est indiqué explicitement dans la proposition, la principale finalité du système n'est pas le contrôle aux frontières traditionnel, mais le renseignement, et l'arrestation de personnes qui ne sont pas des suspects, avant qu'une infraction ait été commise⁵¹. Le CEPD souhaite rappeler que le développement d'un tel système suscite de sérieuses préoccupations en matière de transparence et de proportionnalité⁵², et pourrait ouvrir la voie à une évolution vers une société de surveillance⁵³. Une déclaration telle que celle faite au considérant 8 de la proposition («Le traitement des données à caractère personnel doit être nécessaire et proportionné à l'objectif spécifiquement poursuivi par la présente directive») n'est pas suffisante pour résoudre la question de la proportionnalité et de la nécessité⁵⁴.
31. Dans la mesure où, d'après les informations disponibles, la nécessité n'a pas été démontrée et les mesures mises en place risquent de ne pas remplir les exigences de proportionnalité, et notamment celles soulignées par la Cour dans son arrêt DRI, le CEPD estime que la proposition ne satisfait toujours pas aux normes prévues aux articles 7, 8 et 52 de la Charte, à l'article 16 du TFUE et à l'article 8 de la CEDH.

III. OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

III.1 Protection des données à caractère personnel

32. Le CEPD se félicite des garanties supplémentaires proposées par la commission LIBE dans son vote d'orientation à propos de la protection des données à caractère personnel⁵⁵. Toutefois, dans la mesure où un nouveau cadre sur la protection des données est actuellement en cours de négociation en trilogie, le CEPD estime qu'il est important de tenir compte des nouvelles évolutions des dispositions applicables concernant le traitement des données à caractère personnel à des fins répressives. Les nouvelles dispositions pourraient ne pas être conformes aux dispositions de la proposition.
33. Ce faisant, le CEPD recommande d'attendre l'issue des négociations relatives au 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.

III.2 Champ d'application

34. Le CEPD salue le fait que l'orientation générale du Conseil et le vote d'orientation du Parlement, en énumérant précisément les infractions relevant du champ d'application d'une «infraction transnationale grave» aux termes de l'article 2, point h) (sous forme d'une sélection, parmi les infractions dont la liste figure à la décision-cadre 2002/584/JHA

⁵¹ Exposé des motifs, chapitre 1.

⁵² Avis du CEPD du 25 mars 2011, point 19.

⁵³ Avis du CEPD du 20 décembre 2007, point 35.

⁵⁴ Ainsi que l'a expressément déclaré la Cour dans son arrêt DRI, voir la fin du point 61.

⁵⁵ Nouvelle disposition concernant le délégué à la protection des données (article 3), dispositions supplémentaires concernant la protection des données à caractère personnel par les unités de renseignements passagers aux termes de l'article 11 et concernant les autorités de contrôle nationales aux termes de l'article 12.

du Conseil, limitée aux infractions pertinentes dans le contexte des PNR), excluent toute possibilité qu'un État membre *inclue* des infractions mineures. Le CEPD se félicite de cette mesure qu'il avait d'ailleurs déjà recommandée⁵⁶.

35. Toutefois, tant le vote d'orientation de la commission LIBE que l'orientation générale rejettent la différenciation entre les infractions graves et les infractions transnationales graves. Il s'agit là d'une différenciation à laquelle le CEPD est favorable dans la mesure où elle a été utilisée afin d'⁵⁷ dans la mesure où elle a été utilisée afin d'entraîner un traitement différent des données en vertu de l'article 4, paragraphe 2, du texte initial de la proposition de la Commission. En effet, dans la proposition de la Commission, les mesures les plus disproportionnées - à savoir la détection de personnes inconnues sur la base de critères préétablis - sont exclues lorsqu'il s'agit d'infractions graves non transnationales. Le CEPD regrette la disparition de ces distinctions, dans la mesure où elles limitaient les mesures les moins respectueuses de la vie privée à la détection des infractions transnationales les plus graves.
36. En l'absence d'une telle différenciation⁵⁸, l'évaluation par rapport à des critères préétablis serait permise dans le cadre de la détection de personnes susceptibles d'être impliquées dans une infraction terroriste ou infraction grave faisant partie de la liste figurant à l'annexe II de cette directive⁵⁹. Le Conseil n'a fourni aucune explication quant aux raisons pour lesquelles ces infractions graves particulières permettraient le recours à des mesures moins respectueuses de la vie privée que les autres infractions.
37. Le texte adopté par la commission LIBE va encore plus loin en ce sens qu'il n'indique plus clairement la différence entre l'évaluation des passagers relevant de l'article 4, paragraphe 2, point a), et celle relevant de l'article 4, paragraphe 2, point b). En effet, la distinction entre l'évaluation opérée sur la base de critères préétablis et l'évaluation de personnes connues opérée sur la base de bases de données existantes a disparu. Ces deux paragraphes ont trait à la détection des personnes susceptibles d'être impliquées dans une infraction terroriste ou une infraction transnationale grave sur la base de critères préétablis ou en confrontant les données PNR aux «*bases de données pertinentes, notamment des bases de données internationales ou nationales ou des bases de données de l'Union mises en miroir au niveau national*», y compris au système d'information Schengen et au système d'information sur les visas. Le CEPD a déjà indiqué qu'il serait controversé de permettre une telle confrontation systématique des données PNR à un nombre illimité de bases de données non définies, estimant qu'une telle mesure serait excessive et disproportionnée⁶⁰.
38. Par ailleurs, le texte adopté par la commission LIBE ne définit pas la nature transnationale d'une «infraction grave» telle que proposée par la Commission à l'article 2, point i). Ce faisant, l'interprétation du caractère transnational est laissée à l'appréciation des autorités compétentes. Le CEPD observe que cela n'est pas conforme à l'arrêt de la

⁵⁶ Avis du CEPD du 25 mars 2011, points 26 et 27.

⁵⁷ Avis du CEPD du 25 mars 2011, point 26.

⁵⁸ Le Conseil l'a remplacée par une liste de quelques-unes des infractions graves énumérées à l'article 2, paragraphe 2, de la décision-cadre 2002/584/JHA.

⁵⁹ Article 4, paragraphe 2, point ii), de l'orientation générale du Conseil.

⁶⁰ Avis du CEPD du 25 mars 2011, point 18.

Cour de justice, lequel exige que les fins auxquelles les données peuvent être traitées soient précisément délimitées⁶¹.

39. Cette observation vaut également pour la notion de «menace grave et immédiate pour la sécurité publique». Cette notion, ajoutée par le Parlement, n'est pas définie et constitue une finalité supplémentaire du système PNR de l'UE qui ne figurait pas dans la proposition de la Commission.
40. La liste d'infractions couvertes par les expressions «infractions transnationales graves» et «menace grave et immédiate pour la sécurité publique» dans la version du Parlement n'est pas suffisamment précise et peut donner lieu à interprétation. C'est pourquoi le CEPD recommande non seulement que le législateur réduise la liste des infractions pour la prévention et la détection desquelles, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites à propos desquelles, la nécessité de l'utilisation des données PNR est avérée⁶², mais aussi de préciser plus avant ce qui est entendu par «transnationales» et «menace grave et immédiate pour la sécurité publique» et de justifier la pertinence du système PNR de l'UE pour prévenir une telle menace.
41. Enfin, le vote d'orientation de la commission LIBE a ajouté les «opérateurs économiques autres que les transporteurs aériens» à la liste des entités soumises à l'obligation de fournir des données PNR aux unités de renseignements passagers. Cette nouvelle notion inclura les agences et les organisateurs de voyages⁶³. Le texte ne fournit aucun argument permettant de justifier l'inclusion de ces opérateurs dans le champ d'application du système PNR de l'UE. Ce faisant, le CEPD demande instamment au législateur de justifier la nécessité d'inclure ces opérateurs dans le champ d'application des PNR de l'UE, s'ils sont soumis à la même obligation que celle des transporteurs aériens.

III.3 L'accès des autorités compétentes aux données à caractère personnel et leur traitement par celles-ci

42. En premier lieu, l'article 4, paragraphe 2, point c) stipule que l'unité de renseignements passagers traite les données, notamment, pour réagir aux demandes d'autorités compétentes visant à obtenir des données PNR en résultat de ce traitement. Le CEPD observe qu'il n'est pas fourni de critères selon lesquels l'accès aux données serait autorisé. Cela n'est pas conforme aux normes établies par la Cour de justice dans son arrêt DRI, où il est déclaré que le législateur doit prévoir les critères objectifs permettant de délimiter l'accès des autorités nationales compétentes aux données et leur utilisation ultérieure à des fins de prévention, de détection ou de poursuites pénales concernant des infractions suffisamment graves pour justifier une telle ingérence⁶⁴. Le CEPD encourage dès lors le législateur à définir plus précisément les cas particuliers dans lesquels les autorités compétentes peuvent accéder aux données PNR sur la base de cette proposition, de façon à veiller au respect des articles 7 et 8 de la Charte.
43. En deuxième lieu, ainsi que l'a déjà déclaré le CEPD dans son avis précédent⁶⁵, la proposition devrait explicitement prévoir que les données PNR ne peuvent pas être utilisées pour d'autres finalités que celles pour lesquelles le système PNR de l'UE est mis

⁶¹ Arrêt DRI, point 60.

⁶² Voir lettre du groupe de travail 29 datée du 19 mars 2015, p. 2 de l'annexe.

⁶³ Voir article 2, point aa), proposé par la commission LIBE.

⁶⁴ Points 60 et 61 de l'arrêt DRI.

⁶⁵ Avis du CEPD du 25 mars 2011, point 18.

en place. L'article 5, paragraphe 5, du texte demeure problématique dans la mesure où il permet aux autorités compétentes d'utiliser les données pour d'autres violations du droit pénal ou d'autres infractions que celles visées par le système PNR de l'UE. Cela est en contradiction avec le principe énoncé à l'article 4, paragraphe 4 et est susceptible de constituer une violation du principe de limitation de la finalité consacré à l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux tel qu'interprété par la Cour. Ce faisant, le CEPD demande de nouveau une interdiction absolue d'utiliser les données à d'autres fins que celles énoncées à l'article 4, paragraphe 4.

44. Enfin, le texte ne fixe aucune condition procédurale d'accès par les services répressifs. La Cour de justice, dans la motivation de son arrêt DRI, a examiné le fait que *«l'accès aux données conservées par les autorités nationales compétentes n'est pas subordonné à un contrôle préalable effectué soit par une juridiction, soit par une entité administrative indépendante dont la décision vise à limiter l'accès aux données et leur utilisation à ce qui est strictement nécessaire aux fins d'atteindre l'objectif poursuivi et intervient à la suite d'une demande motivée de ces autorités présentée dans le cadre de procédures de prévention, de détection ou de poursuites pénales»*⁶⁶.
45. Le CEPD se félicite de l'exigence d'obtention de l'accord d'une autorité judiciaire ou d'une autre autorité nationale, proposée par le Conseil⁶⁷. Le CEPD salue également les dispositions supplémentaires proposées par la commission LIBE et imposant la consultation du délégué à la protection des données ainsi que l'obtention de l'autorisation préalable de l'autorité de contrôle afin de communiquer les données non masquées⁶⁸. Toutefois, le CEPD observe que l'autorité de contrôle peut, dans certains cas, ne pas être l'autorité la mieux placée pour autoriser une telle communication.
46. Au demeurant, ces garanties doivent être élargies en ce qui concerne l'accès des autorités compétentes à toutes les données PNR et à tous les résultats même lorsqu'ils sont masqués, compte tenu du caractère hautement sensible de ces données⁶⁹. Le CEPD souligne qu'un tel accès, soumis à l'accord préalable d'une autorité judiciaire ou d'un organe administratif indépendant, a déjà été proposé par la commission LIBE concernant les demandes d'accès d'Europol⁷⁰. Toutefois, un tel accord préalable n'est pas requis pour le transfert de données à d'autres États membres et à des pays tiers. Par conséquent, le CEPD recommande de fournir des garanties procédurales similaires pour l'accès à toutes les données PNR et applicables à toutes les autorités souhaitant accéder aux données PNR traitées par les unités de renseignements passagers. Cela aboutira à une plus grande cohérence entre les différentes conditions d'accès aux données PNR auxquelles sont soumises les diverses autorités concernées.

III.4 Les unités de renseignements passagers

47. Le CEPD se félicite de l'introduction par la commission LIBE, dans son vote d'orientation, de nouvelles dispositions portant spécifiquement sur les garanties supplémentaires relatives au traitement des données PNR par l'unité de renseignements

⁶⁶ Arrêt DRI, point 62.

⁶⁷ Article 9, paragraphe 3, de l'orientation générale du Conseil.

⁶⁸ Article 9, paragraphe 2 bis, du vote d'orientation de la commission LIBE.

⁶⁹ En effet, le lien entre certaines informations PNR non citées à l'article 9, paragraphe 2 bis et un passager peut facilement être établi: profil de passager fidèle, adresse de facturation, numéro du billet... Voir point 59 ci-dessous.

⁷⁰ Voir article 7, point a), du vote d'orientation de la commission LIBE.

passagers, telles que la nomination d'un délégué à la protection des données au sein de chaque unité de renseignements passagers⁷¹, ou la sécurité des données traitées⁷².

48. Toutefois, les inquiétudes exprimées par le CEPD dans ses avis précédents⁷³ n'ont pas disparu. L'arrêt DRI indiquait que ces règles devaient être «spécifiques et adaptées à la vaste quantité des données dont la conservation est imposée par cette directive, au caractère sensible de ces données ainsi qu'au risque d'accès illicite à celles-ci, (...) de manière claire et stricte (...) afin de garantir leur pleine intégrité et confidentialité»⁷⁴. Le CEPD recommande donc d'introduire de telles garanties dans le texte, à l'initiative de la commission LIBE.

III.5 Le rôle d'Europol et l'accès aux données PNR accordé à Europol

49. Le texte du vote d'orientation de la commission LIBE a introduit la possibilité pour Europol de jouer un rôle dans le fonctionnement du PNR de l'UE. Le considérant 20 bis déclare qu'«[i]l y a lieu de garantir [un échange de données PNR] entre les États membres et Europol. Europol pourrait se voir confier la mise au point et la gestion opérationnelle de ce système. Un guichet unique pourrait être créé dans le cadre de ce système afin d'enregistrer et de transmettre les demandes d'échange d'informations.» Le considérant 20 bis recommande également que le CEPD soit chargé d'assurer le suivi du traitement des données à caractère personnel effectué par le biais de ce système européen pour l'échange des données avec Europol.

50. Le CEPD recommande de clarifier ce que l'on entend par création d'un «guichet unique». Certaines clarifications sont également nécessaires quant à l'étendue des compétences de contrôle au niveau de l'UE ou au niveau national, selon qu'il existe des bases de données locales ou non.

51. Le texte de la commission LIBE permet à Europol d'accéder aux données PNR sous certaines conditions. L'article 4, paragraphe 2, point a), fait référence au nouvel article 7 bis proposé par la commission LIBE. Cette disposition mentionnait les conditions dans lesquelles Europol pourrait présenter, au cas par cas, à l'unité de renseignements passagers, une demande motivée. L'article 7 bis, paragraphe 2, prévoit un examen dans le cadre duquel une juridiction ou un organe administratif indépendant vérifie le respect des conditions fixées au premier paragraphe de cet article.

52. Alors qu'un tel accès, au cas par cas, par les autorités compétentes nationales est prévu à l'article 4, paragraphe 2, point c), sans qu'un examen préalable ne soit nécessaire si les données sont masquées⁷⁵, Europol est soumis à un contrôle plus strict. Le CEPD recommande d'harmoniser le régime applicable aux autorités compétentes nationales avec celui applicable à Europol, afin de retreindre les conditions d'accès des autorités compétentes aux données PNR traitées par l'unité de renseignements passagers.

⁷¹ Article 3 du vote d'orientation.

⁷² Article 11, paragraphe 4, points a), b), c) et d), du vote d'orientation.

⁷³ Voir avis du CEPD du 20 décembre 2010, avis du CEPD du 25 mars 2011, points 70 et 71 et avis du CEPD du 25 mars 2011, points 31 à 35.

⁷⁴ Arrêt DRI, point 66.

⁷⁵ Voir point 37 ci-dessus.

III.6 Échange d'informations entre États membres

53. Le considérant 13 du vote d'orientation de la commission LIBE indique qu'il est possible pour les États membres d'échanger des informations en utilisant l'application de réseau d'échange sécurisé d'informations (SIENA). Cette application est un outil spécialement conçu pour permettre la communication et l'échange d'informations et de renseignements opérationnels et stratégiques liés à la criminalité, entre Europol, les États membres et les tiers qui ont conclu des accords de coopération avec Europol. Dans la mesure où il s'agit d'une voie de communication relevant de la responsabilité et de la compétence d'Europol, toute information transmise en utilisant SIENA doit respecter le mandat d'Europol tel que défini dans la décision 2009/371/JHA du Conseil. L'utilisation de SIENA pour des données qui ne relèvent pas de la compétence d'Europol serait illégale. Ce faisant, la référence à SIENA dans ce contexte n'est pas opportune.
54. Par ailleurs, ainsi que cela a déjà été indiqué, les règles de procédure s'appliquant aux garanties procédurales nécessaires pour permettre l'échange d'informations entre divers États membres ne sont pas les mêmes que celles relatives à l'échange d'informations entre une unité de renseignements passagers nationale et une autorité compétente nationale⁷⁶. Même l'échange d'informations masquées n'est pas subordonné à l'obtention d'un accord judiciaire ou administratif préalable tel que celui proposé par la commission LIBE⁷⁷ et le Conseil concernant l'accès par les autorités compétentes nationales. Le CEPD recommande que de telles garanties procédurales soient ajoutées aux conditions existantes d'accès aux données.
55. De plus, à la fin de ce paragraphe, le texte mentionne qu'«un signalement est introduit conformément à l'article 36 du système d'information Schengen». La référence au SIS n'est pas correcte dans ce contexte; le texte devrait en fait faire référence à la décision SIS II⁷⁸.
56. Enfin, le CEPD recommande de clarifier ce que l'on entend par «les résultats du traitement des données PNR, qu'il s'agissent d'informations analytiques tirées des données PNR ou de résultats» à l'article 7, paragraphe 1, tel que proposé par la commission LIBE.

III.7 Transfert vers des pays tiers et droit applicable

57. S'agissant des garanties relatives aux transferts de données, la référence à la décision-cadre 2008/977/JHA du Conseil est insuffisante. Cette décision présentant des lacunes, notamment en ce qui concerne les droits des personnes concernées et les transferts vers des pays tiers, une norme plus rigoureuse devrait être développée. Il convient de relever à cet égard que les discussions en cours concernant une nouvelle directive dans le domaine répressif déboucheront sur un nouveau cadre auquel la proposition ne devra pas déroger.
58. À cet égard, le CEPD apprécie les efforts consentis par la commission LIBE afin de préciser les conditions applicables aux transferts vers des pays tiers. Toutefois, il n'est

⁷⁶ Voir points 37 et 46 ci-dessus.

⁷⁷ La commission LIBE a proposé qu'il soit nécessaire de recevoir l'accord préalable du chef de l'unité de renseignements passagers auprès de laquelle la demande a été soumise. Toutefois, le manque d'indépendance du chef de l'unité de renseignements passagers ne satisfait pas aux critères définis par la Cour dans son arrêt DRI (voir point 45 ci-dessus).

⁷⁸ Décision 2007/533/JHA du Conseil du 12 juin 2007 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II).

plus fait référence aux normes minimales définies dans la décision-cadre 2008/977 dans le vote d'orientation de la commission LIBE. Par ailleurs, la nouvelle référence à la directive 95/46/CE⁷⁹ n'est pas opportune dans la mesure où cette directive ne s'applique pas aux autorités policières et judiciaires agissant dans le cadre de la décision-cadre⁸⁰. Le CEPD recommande par conséquent de maintenir la référence à la décision-cadre 2008/977, laquelle est actuellement l'instrument applicable à l'échange de données à caractère personnel entre autorités policières et judiciaires à des fins répressives, ainsi que la nécessité de fixer dans la proposition des exigences plus strictes concernant le traitement des données à caractère personnel afin de satisfaire à des normes plus rigoureuses⁸¹, en particulier de combler les lacunes de la décision-cadre qui ont été identifiées, notamment en ce qui concerne les conditions d'accès aux données à caractère personnel.

III.8 Conservation des données non masquées

59. Le CEPD se félicite de ce que les textes de la commission LIBE et du Conseil ne mentionnent plus l'anonymisation des données PNR, compte tenu de l'observation faite par le CEPD dans son avis précédent⁸². En effet, les données en question ne sauraient être considérées comme anonymes dans la mesure où elles demeurent réidentifiables.
60. Toutefois, un risque de confusion demeure concernant les termes «identifier», «dépersonnalisation» ou «réidentification» utilisés relativement aux données dont la liste figure à la fin de l'article 9, paragraphe 2. Ces données ne pas anonymes et continuent de permettre l'identification de la personne concernée. En effet, le lien entre les informations suivantes et un passager peut facilement être établi: profil de passager fidèle, adresse de facturation, numéro du billet, etc. Ce faisant, le CEPD recommande d'indiquer clairement dans le texte que, si de telles données sont toujours traitées dans la directive définitive, celles-ci doivent être considérées comme étant des données à caractère personnel.

III.9 Données statistiques

61. Le CEPD soutient la proposition du Conseil concernant l'article 18, paragraphe 2, lequel détaille les données statistiques à fournir afin de procéder au réexamen de la directive. Cela est conforme à l'avis précédent du CEPD dans lequel ces informations sont considérées comme indispensables à la réalisation d'un réexamen et à l'évaluation de la nécessité du système PNR⁸³.

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

⁷⁹ Article 8, paragraphe 1, point a), et article 11, paragraphe 2 bis (nouveau) du vote d'orientation de la commission LIBE.

⁸⁰ Par ailleurs, les discussions en cours concernant une nouvelle directive dans le domaine répressif déboucheront sur un nouveau cadre auquel la proposition ne devra pas déroger.

⁸¹ Avis du CEPD du 25 mars 2011, points 38 à 41.

⁸² Avis du CEPD du 25 mars 2011, point 44.

⁸³ Avis du CEPD du 25 mars 2011, point 51.

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'UE. 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'UE. 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, passagers ou 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;
 - 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'infractions. 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

(signé)

Giovanni BUTTARELLI
Contrôleur européen de la protection des données