



EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR

The EU's independent data
protection authority

30 octobre 2023

Avis 46/2023

sur le mandat de négociation en
vue d'un accord entre l'UE et
l'Islande sur le transfert de
données des dossiers passagers

Le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) est une institution indépendante de l'UE, chargée, en vertu de l'article 52, paragraphe 2, du règlement (UE) 2018/1725, «[e]n ce qui concerne le traitement de données à caractère personnel, [...] de veiller à ce que les libertés et droits fondamentaux des personnes physiques, notamment le droit à la protection des données, soient respectés par les institutions et organes de l'Union» et, en vertu de l'article 52, paragraphe 3, du même règlement, «de conseiller les institutions et organes de l'Union et les personnes concernées pour toutes les questions concernant le traitement des données à caractère personnel».

Wojciech Rafał Wiewiórowski a été nommé Contrôleur le 5 décembre 2019 pour un mandat de cinq ans.

Conformément à l'article 42, paragraphe 1, du règlement (UE) 2018/1725, «[à] la suite de l'adoption de propositions d'acte législatif, de recommandations ou de propositions au Conseil en vertu de l'article 218 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou lors de l'élaboration d'actes délégués ou d'actes d'exécution, la Commission consulte le Contrôleur européen de la protection des données en cas d'incidence sur la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel».

Le présent avis porte sur la recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord entre l'Union européenne et l'Islande sur le transfert de données des dossiers passagers depuis l'Union vers l'Islande 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 matière¹.

Le présent avis n'exclut pas que le CEPD formule ultérieurement des observations ou des recommandations complémentaires, en particulier si d'autres difficultés se posent ou si de nouvelles informations apparaissent. En outre, il est fourni sans préjudice de toute mesure future qui pourrait être prise par le CEPD dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés par le règlement (UE) 2018/1725. Le présent avis se limite aux dispositions de la proposition pertinentes sous l'angle de la protection des données.

¹ COM(2023) 508 final.

Résumé

Le 6 septembre 2023, la Commission européenne a publié une recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord entre l'Union européenne et l'Islande sur le transfert de données des dossiers passagers depuis l'Union vers l'Islande 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. L'objectif du futur accord est de permettre à l'Islande de recevoir en toute légalité des données des dossiers passagers (données PNR) des États membres de l'UE et d'autoriser son autorité compétente désignée à utiliser ces données d'une manière qui garantisse la sécurité des personnes se déplaçant au sein d'un espace commun sans contrôles aux frontières intérieures ainsi que la protection des données à caractère personnel les concernant.

Dans son avis, le CEPD rappelle la situation juridique spécifique de l'Islande en tant que pays associé à l'espace Schengen. Conformément à l'accord d'association Schengen conclu entre l'UE et l'Islande en 1999, l'Islande est liée par les actes de l'Union qui constituent un développement des dispositions de l'acquis de Schengen. Par conséquent, l'Islande est censée appliquer la directive (UE) 2016/680 de la même manière que les États membres de l'UE. En outre, en tant que membre de l'Espace économique européen (EEE), l'Islande n'est pas considérée comme un pays tiers au sens du chapitre V du RGPD.

Toutefois, la directive PNR de l'UE ne constitue pas un développement des dispositions de l'acquis de Schengen et, par conséquent, l'Islande n'est pas liée par ses dispositions. Par conséquent, le CEPD souligne la nécessité pour le futur accord PNR entre l'UE et l'Islande d'offrir toutes les garanties appropriées en ce qui concerne le traitement des données PNR, conformément au droit de l'Union applicable, tel qu'interprété par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).

Outre cette observation générale, le CEPD formule deux recommandations spécifiques. Premièrement, il recommande d'aligner la définition des données sensibles dans le mandat de négociation sur les définitions des catégories particulières de données figurant dans le RGPD et dans la directive (UE) 2016/680. Deuxièmement, le CEPD propose d'introduire dans les directives de négociation les possibilités juridiques de suspendre l'accord en cas d'infraction aux règles qu'il prévoit, et de le résilier si le manquement est grave et persistant.

Table des matières

1. Introduction.....	4
2. Observations générales.....	5
3. Données sensibles	7
4. Suspension et résiliation.....	7
5. Conclusions.....	8

LE CONTRÔLEUR EUROPÉEN DE LA PROTECTION DES DONNÉES,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu le règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données (le «RPDUE»)², et notamment son article 42, paragraphe 1,

A ADOPTÉ LE PRÉSENT AVIS:

1. Introduction

1. Le 6 septembre 2023, la Commission européenne a publié une recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord entre l'Union européenne et l'Islande sur le transfert de données des dossiers passagers depuis l'Union européenne vers l'Islande 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 matière³ (la «recommandation»).
2. L'objectif de la recommandation est de permettre à l'Islande de recevoir en toute légalité des données PNR de l'Union et d'autoriser son autorité compétente désignée à utiliser ces données d'une manière qui garantisse, en même temps, la sécurité des personnes se déplaçant au sein d'un espace commun sans contrôles aux frontières intérieures ainsi que la protection des données à caractère personnel les concernant⁴.
3. La recommandation s'inscrit dans le cadre plus large de l'initiative de la Commission visant à appliquer une approche cohérente et efficace quant au transfert de données PNR vers des pays tiers, comme annoncé dans la stratégie pour l'union de la sécurité 2020-2025⁵ et demandé par le Conseil dans ses conclusions de juin 2021⁶, conformément au droit et à la jurisprudence de l'Union en matière de PNR⁷.
4. Le présent avis est émis par le CEPD en réponse à une consultation de la Commission européenne du 6 septembre 2023, conformément à l'article 42, paragraphe 1, du RPDUE.

² JO L 295 du 21.11.2018, p. 39.

³ COM(2023) 508 final.

⁴ Voir COM(2023) 508 final, exposé des motifs, p. 4.

⁵ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité, COM(2020) 605 final.

⁶ Conclusions du Conseil du 7 juin 2021 sur le transfert de données des dossiers passagers (données PNR) à des pays tiers, document 9605/21 du Conseil du 8 juin 2021.

⁷ COM(2023) 508 final, exposé des motifs, p. 3.

2. Observations générales

5. Les données PNR sont des informations fournies par les passagers, qui sont recueillies et conservées dans les systèmes de réservation et de contrôle des départs des transporteurs aériens à des fins commerciales. Bien qu'ils soient utiles pour lutter contre le terrorisme et les formes graves de criminalité, le transfert de données PNR vers des pays tiers et leur traitement ultérieur par les autorités de ce pays constituent une ingérence dans les droits fondamentaux consacrés aux articles 7 et 8 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (la «Charte»). C'est pourquoi ces opérations requièrent une base juridique en droit de l'Union et doivent être nécessaires, proportionnées et soumises à des limitations strictes et à des garanties effectives.
6. Outre la Charte, les règles juridiques applicables en cas de transfert et de traitement de données PNR comprennent également le cadre juridique horizontal de l'UE relatif à la protection des données, à savoir le règlement (UE) 2016/679 (le RGPD)⁸ et la directive (UE) 2016/680 (la directive en matière de protection des données dans le domaine répressif)⁹, ainsi que la directive spécifique (UE) 2016/681 (la directive PNR de l'UE)¹⁰.
7. En outre, comme souligné dans la recommandation¹¹, la CJUE a, à deux reprises, interprété le cadre juridique relatif aux dossiers passagers et fourni des orientations en ce qui concerne la proportionnalité et la nécessité du traitement des données PNR, à savoir dans l'avis 1/15 du 26 juillet 2017¹² et dans l'arrêt du 21 juin 2022 dans l'affaire C-817/2019¹³. Les exigences définies par la CJUE dans la jurisprudence citée constituent un point de référence important pour l'évaluation de la présente recommandation et de tout futur accord de l'UE sur le transfert de données PNR.
8. Le CEPD rappelle également que, outre la législation de l'Union, les données PNR sont soumises à des règles et normes internationales. La résolution 2396 (2017) du Conseil de sécurité des Nations unies sur les menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme, adoptée le 21 décembre 2017, et la résolution 2482 (2019) ultérieure du Conseil de sécurité des Nations unies du 19 juillet 2019, ont appelé les États membres des Nations unies à développer leur capacité de collecter et d'utiliser les données PNR, sur la base des normes et pratiques recommandées (SARP) en matière de PNR de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) à partir de 2020, adoptées au moyen de l'amendement 28 à l'annexe 9 de la convention relative à l'aviation civile internationale (convention de Chicago)¹⁴. Tous les États membres de l'UE, ainsi que l'Islande, sont parties à la convention de Chicago.

⁸ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (JO L 119 du 4.5.2016, p. 1).

⁹ Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil (JO L 119 du 4.5.2016, p. 89).

¹⁰ Directive (UE) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière (JO L 119 du 4.5.2016, p. 132).

¹¹ Voir COM(2023) 508 final, p. 2 et 5.

¹² Avis 1/15 de la Cour de justice (grande chambre) du 26 juillet 2017, EU:C:2017:592.

¹³ Arrêt de la Cour de justice (grande chambre) du 21 juin 2022, Ligue des droits humains, C-817/19, EU:C:2022:491.

¹⁴ Voir https://www.icao.int/safety/airnavigation/nationalitymarks/annexes_booklet_en.pdf

9. Un autre aspect important qui mérite une attention particulière est la situation juridique de l'Islande en tant que pays associé à l'espace Schengen. Conformément à l'article 8 de l'accord conclu par le Conseil de l'Union européenne, la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur l'association de ces deux états à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen de 1999¹⁵, l'Islande est liée par les actes de l'Union qui constituent un développement des dispositions de l'acquis de Schengen. Bien que le processus ne soit pas automatique et nécessite l'acceptation par l'Islande du contenu des actes et mesures respectifs de l'Union et, le cas échéant, le respect des exigences constitutionnelles nationales, il crée néanmoins des obligations juridiques claires pour l'Islande de mettre en œuvre et d'appliquer la législation de l'Union correspondante. En outre, conformément à l'article 8, paragraphe 4, de l'accord d'association Schengen de 1999, si l'Islande n'acceptait pas le contenu de l'acte respectif de l'Union ou ne l'a pas mis en œuvre dans son ordre juridique interne, cet accord devrait être considéré comme résilié. En outre, conformément à l'article 10 de l'accord d'association Schengen de 1999, l'Islande doit présenter des rapports annuels sur la manière dont ses autorités administratives et ses juridictions ont appliqué et interprété les dispositions de l'acquis Schengen, telles qu'interprétées par la CJUE, le cas échéant.
10. Le CEPD rappelle également que l'Islande est juridiquement liée par le cadre de l'UE en matière de protection des données. Premièrement, le considérant 101 de la directive en matière de protection des données dans le domaine répressif indique explicitement que cette directive «constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen au sens de l'accord conclu par le Conseil de l'Union européenne, la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur l'association de ces deux États à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen». Par conséquent, comme expliqué ci-dessus, l'Islande est tenue de mettre en œuvre cette directive dans son ordre juridique interne et de l'appliquer dans la pratique.
11. Deuxièmement, conformément à l'annexe XI de l'accord sur l'Espace économique européen (EEE)¹⁶, le RGPD est intégré dans l'accord EEE. Par conséquent, en tant que membre de l'EEE, l'Islande n'est pas considérée comme un pays tiers au sens du chapitre V du RGPD.
12. À l'inverse, le CEPD rappelle que la directive PNR ne constitue pas un développement des dispositions de l'acquis de Schengen et que, par conséquent, l'Islande n'est pas liée par ses dispositions. En conséquence, le futur accord PNR entre l'UE et l'Islande devrait prévoir toutes les garanties appropriées en ce qui concerne le traitement des données PNR, conformément au droit de l'Union applicable, tel qu'il est interprété par la CJUE.
13. Outre ces observations générales, le CEPD formule deux recommandations spécifiques sur le mandat de négociation en ce qui concerne le transfert de données sensibles ainsi que la suspension et la résiliation de l'accord.

¹⁵ JO L 176 du 10.7.1999, p. 36.

¹⁶ Voir la décision du Comité mixte de l'EEE n° 154/2018 du 6 juillet 2018 modifiant l'annexe XI (Communications électroniques, services audiovisuels et société de l'information) et le protocole 37 (comportant la liste prévue à l'article 101) de l'accord EEE [2018/1022] (JO L 183 du 19.7.2018, p. 23).

3. Données sensibles

14. La directive de négociation figurant au paragraphe 10 de l'annexe de la recommandation stipule que le futur accord doit veiller à ce que les «données sensibles au sens du droit de l'Union» ne soient pas traitées. À cet égard, les «données sensibles» sont définies comme des *«données à caractère personnel qui révèlent l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques ou l'appartenance syndicale d'une personne, ou qui concernent sa santé ou sa vie ou son orientation sexuelle»*. Toutefois, les définitions des catégories particulières de données (données sensibles) figurant à l'article 9, paragraphe 1, du RGPD et à l'article 10 de la directive en matière de protection des données dans le domaine répressif incluent deux catégories supplémentaires: les *«données génétiques et [les] données biométriques aux fins d'identifier une personne physique de manière unique»*.
15. Le CEPD note que la définition des données sensibles figurant dans le mandat de négociation est identique à celle prévue à l'article 13, paragraphe 4, de la directive PNR. Dans ce contexte, le CEPD rappelle qu'alors que la directive PNR a été adoptée en même temps que le RGPD et que la directive en matière de protection des données dans le domaine répressif, pour des raisons de technique juridique, elle fait référence aux prédécesseurs abrogés de ces actes juridiques, à savoir la directive 95/46/CE¹⁷ et la décision-cadre 2008/977/JAI¹⁸. Conformément à l'article 94 du RGPD et à l'article 59 de la directive en matière de protection des données dans le domaine répressif, à compter de mai 2018, les références aux actes abrogés relatifs à la protection des données dans la directive PNR doivent être interprétées comme des références aux actes juridiques actuels correspondants. En d'autres termes, la nouvelle norme plus élevée de l'UE en matière de protection des données à caractère personnel s'applique également dans le cadre du traitement des données PNR.
16. Compte tenu de ce qui précède, le CEPD recommande d'aligner la définition des données sensibles figurant au paragraphe 10 de l'annexe de la recommandation sur les définitions des catégories particulières de données figurant à l'article 9, paragraphe 1, du RGPD et à l'article 10 de la directive en matière de protection des données dans le domaine répressif, en remplaçant la liste des catégories de données considérées comme sensibles par une référence aux dispositions respectives de la législation de l'Union en matière de protection des données ou, à titre subsidiaire, en ajoutant *«[les] données à caractère personnel comportant des données génétiques et [les] données biométriques aux fins d'identifier une personne physique de manière unique»*.

4. Suspension et résiliation

17. La directive de négociation figurant au paragraphe 18 de l'annexe de la recommandation stipule que l'accord doit être conclu pour une durée déterminée, mais comporte une disposition en vertu de laquelle l'accord doit être renouvelé pour des périodes similaires, à

¹⁷ 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 (JO L 281 du 23.11.1995, p. 31).

¹⁸ Décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil du 27 novembre 2008 relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (JO L 350 du 30.12.2008, p. 60).

moins qu'une partie ne notifie sa décision de le résilier. Toutefois, le mandat de négociation ne fait pas référence à la possibilité légale de suspendre ou de résilier l'accord avant l'expiration de ce délai déterminé, en cas de violation substantielle ou de manquement aux obligations découlant du présent accord par la partie contractante. Le CEPD rappelle que ce type de clause de suspension est non seulement un élément courant des accords internationaux¹⁹ et fait généralement partie de ces accords²⁰, mais qu'il s'agit également d'une garantie importante pour les droits des personnes concernées par le transfert de données à caractère personnel conformément à l'accord.

18. Le CEPD recommande donc d'introduire dans les directives de négociation la possibilité légale de suspendre l'accord en cas de violation de ses dispositions, ainsi que de le résilier si le manquement est grave et persistant. La disposition respective du futur accord devrait également préciser la procédure applicable en ce qui concerne les données à caractère personnel déjà transférées à l'Islande avant sa suspension ou sa résiliation.

5. Conclusions

19. À la lumière des considérations qui précèdent, le CEPD recommande:

- (1) *d'introduire dans le futur accord PNR entre l'UE et l'Islande toutes les garanties appropriées concernant le traitement des données PNR, conformément au droit de l'Union applicable, tel qu'interprété par la CJUE, en tenant compte du fait que la directive PNR ne constitue pas un développement des dispositions de l'acquis de Schengen et que, par conséquent, l'Islande n'est pas liée par ses dispositions;*
- (2) *d'aligner la définition des données sensibles figurant au paragraphe 10 de l'annexe de la recommandation sur les définitions des catégories particulières de données figurant à l'article 9, paragraphe 1, du RGPD et à l'article 10 de la directive en matière de protection des données dans le domaine répressif, en remplaçant la liste des catégories de données considérées comme sensibles par une référence aux dispositions respectives de la législation de l'Union en matière de protection des données, ou, à titre subsidiaire, en ajoutant «[les] données à caractère personnel comportant des données génétiques et [les] données biométriques aux fins d'identifier une personne physique de manière unique»;*
- (3) *d'introduire dans les directives de négociation les possibilités légales de suspendre l'accord en cas de violation de ses dispositions, ainsi que de le résilier si le manquement est grave et persistant.*

Bruxelles, le 30 octobre 2023

¹⁹ Voir la section 3 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, Vienne, 23 mai 1969.

²⁰ Voir, par exemple, plus récemment, l'article 19 de l'accord entre l'Union européenne, d'une part, et la Nouvelle-Zélande, d'autre part, sur l'échange de données à caractère personnel entre l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et les autorités néo-zélandaises compétentes pour lutter contre les formes graves de criminalité et le terrorisme (JO L 51 du 20.2.2023, p. 4).

(signature électronique)

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI