

Dalloz actualité 19 septembre 2022

La directive PNR confrontée au respect des droits fondamentaux

CJUE 21 juin 2022, aff. C-817/19

Xavier Delpech, Rédacteur en chef de la Revue trimestrielle de droit commercial

Résumé

En l'absence de menace terroriste réelle et actuelle ou prévisible à laquelle fait face un État membre, le droit de l'Union s'oppose à une législation nationale prévoyant le transfert et le traitement des données PNR (*Passenger Name Record*) – à savoir les données des passagers recueillies par les opérateurs du transport aérien – des vols intra-Union européenne ainsi que des transports effectués par d'autres moyens à l'intérieur de l'Union.

Cet arrêt, long de près de 300 numéros (299 très exactement !) est d'importance. Il tente de procéder à la délicate articulation entre la lutte contre le terrorisme et la protection de la vie privée, notamment en ce qui concerne les passagers aériens. Il faut partir du texte fondamental en ce domaine, à savoir la directive 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, 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 (JOUE 2016, LÂ 119), dite directive PNR (*Passenger Name Record*), cet anglicisme désignant les données des passagers recueillies par les opérateurs du transport aérien. Cette directive impose le traitement systématique d'un nombre important de données PNR des passagers aériens des vols dits «*extra-UE* » (définis par l'article 3.2 de la directive comme « *tout vol, régulier ou non, effectué par un transporteur aérien en provenance d'un pays tiers et devant atterrir sur le territoire d'un État membre ou en provenance du territoire d'un État membre et devant atterrir dans un pays tiers, y compris, dans les deux cas, les vols comportant d'éventuelles escales sur le territoire d'États membres ou de pays tiers* ») à l'entrée et à la sortie de l'Union, aux fins de la lutte contre le terrorisme et les formes graves de criminalité. En outre, l'article 2 de cette directive prévoit pour les États membres la possibilité d'appliquer celle-ci également aux vols « *intra-UE* » (c'est-à-dire, selon l'article 3.3 de la directive, « *tout vol, régulier ou non, effectué par un transporteur aérien en provenance du territoire d'un État membre et devant atterrir sur le territoire d'un ou de plusieurs États membres, sans escale sur le territoire d'un pays tiers* »).

Une association qui a pour objet le combat contre les atteintes portées aux droits fondamentaux en Belgique, la Ligue des droits humains (LDH), a saisi la Cour constitutionnelle belge en 2017 d'un recours en annulation contre la loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers, qui a transposé en droit belge à la fois la directive PNR (précisons que cette loi a exercé l'option prévue par l'article 2 de la directive PNR), la directive 2004/82/CE du Conseil, du 29 avril 2004 concernant l'obligation pour les transporteurs de communiquer les données relatives aux passagers (JOUE 2004, LÂ 261), dite directive API (*Advance Passenger Information*), enfin, la directive 2010/65/UE du Parlement européen et du Conseil, du 20 octobre 2010, concernant les formalités déclaratives applicables aux navires à l'entrée et/ou à la sortie des ports des États membres (JOUE 2010, LÂ 283).

Selon la LDH, cette loi méconnaît le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel, garanti à la fois en droit belge et en droit de l'Union européenne. Elle critique, d'une part, le caractère très large des données PNR et, d'autre part, le caractère général de la collecte, du transfert et du traitement de ces données. Selon elle, la loi porterait également atteinte à la libre circulation des personnes en ce qu'elle rétablirait indirectement des contrôles aux frontières en étendant le système PNR aux vols intra-UE ainsi qu'aux transports effectués par d'autres moyens à l'intérieur de l'Union. La Cour constitutionnelle belge a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour de justice de l'Union européenne pas moins de dix questions préjudicielles portant, notamment, sur la validité de la directive PNR, ainsi que sur la compatibilité de la loi du 25 décembre 2016 avec le droit de l'Union (pt 62).

Dans son arrêt du 21 juin 2022, la Cour juge, entre autres, que le droit de l'Union européenne, en particulier l'article 2 de la directive PNR, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une législation nationale qui prévoit, en l'absence de menace terroriste réelle et actuelle ou prévisible à laquelle fait face l'État membre concerné, un système de transfert, par

les transporteurs aériens et les opérateurs de voyage, ainsi que de traitement, par les autorités compétentes, des données PNR de l'ensemble des vols intra-UE et des transports effectués par d'autres moyens à l'intérieur de l'Union, en provenance ou à destination de cet État membre ou bien encore transitant par celui-ci, aux fins de la lutte contre les infractions terroristes et les formes graves de criminalité. Elle précise que, dans une telle situation, l'application du système établi par la directive PNR doit être limitée au transfert et au traitement des données PNR des vols et/ou des transports relatifs notamment à certaines liaisons ou à des schémas de voyage ou encore à certains aéroports, gares ou ports maritimes pour lesquels il existe des indications de nature à justifier cette application. Il appartient à l'État membre concerné de sélectionner les vols intra-UE et/ou les transports effectués par d'autres moyens à l'intérieur de l'Union pour lesquels de telles indications existent et de réexaminer régulièrement ladite application en fonction de l'évolution des conditions ayant justifié leur sélection, aux fins d'assurer que l'application de ce système à ces vols et/ou à ces transports est toujours limitée au strict nécessaire. Par ailleurs, la Cour énonce que le droit de l'Union s'oppose à une législation nationale prévoyant un tel système de transfert et de traitement desdites données aux fins de l'amélioration des contrôles aux frontières et de la lutte contre l'immigration clandestine (pt 299, § 7).

Mots clés :

IP/IT ET COMMUNICATION * Droits fondamentaux
AFFAIRES

