



COMMUNIQUE DE PRESSE n° 105/22

Luxembourg, le 21 juin 2022

Arrêt de la Cour dans l'affaire C-817/19 | Ligue des droits humains

La Cour estime que le respect des droits fondamentaux exige une limitation des pouvoirs prévus par la directive PNR au strict nécessaire

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 des vols intra-UE ainsi que des transports effectués par d'autres moyens à l'intérieur de l'Union

La directive PNR ¹ impose le traitement systématique d'un nombre important de données PNR (*Passenger Name Record*) des passagers aériens des vols extra-UE 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.

La Ligue des droits humains (LDH) est une association à but non lucratif ayant saisi la Cour constitutionnelle (Belgique), en juillet 2017, d'un recours en annulation contre la loi du 25 décembre 2016, qui transposait en droit belge à la fois la directive PNR, la directive API ² et la directive 2010/65 ³. Selon la LDH, cette loi méconnaît **le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel**, garanti en droit belge et en droit de l'Union. 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.

En octobre 2019, la Cour constitutionnelle a posé à la Cour de justice 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.

Dans son arrêt rendu ce jour, la Cour juge, **en premier lieu**, que, dès lors que **l'interprétation** dégagée par la Cour des dispositions **de la directive PNR à la lumière des droits fondamentaux** garantis aux articles 7, 8 et 21 ainsi qu'à l'article 52, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») **assure la conformité de cette directive** avec ces articles, l'examen des questions posées n'a révélé aucun élément de nature à affecter la **validité de ladite directive**.

¹ 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 2016, L 119, p. 132).

² Directive 2004/82/CE du Conseil, du 29 avril 2004, concernant l'obligation pour les transporteurs de communiquer les données relatives aux passagers (JO 2004, L 261, p. 24).

³ 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 et abrogeant la directive 2002/6/CE (JO 2010, L 283, p. 1).

À titre liminaire, elle rappelle qu'**un acte de l'Union doit être interprété, dans la mesure du possible, d'une manière qui ne remette pas en cause sa validité et en conformité** avec l'ensemble du droit primaire et, notamment, **avec les dispositions de la Charte**, les États membres devant ainsi veiller à ne pas se fonder sur une interprétation de celui-ci qui entrerait en conflit avec les droits fondamentaux protégés par l'ordre juridique de l'Union ou avec les autres principes généraux reconnus dans cet ordre juridique. S'agissant de la **directive PNR**, la Cour précise que **bon nombre de considérants et dispositions** de celle-ci **exigent une telle interprétation conforme**, en mettant l'accent sur l'importance que le législateur de l'Union accorde, en se référant à un niveau élevé de protection des données, au plein respect des droits fondamentaux consacrés par la Charte.

La Cour constate que la **directive PNR comporte des ingérences d'une gravité certaine** dans les droits garantis aux articles 7 et 8 de la Charte, dans la mesure notamment où elle vise à instaurer un régime de surveillance continu, non ciblé et systématique, incluant l'évaluation automatisée de données à caractère personnel de l'ensemble des personnes faisant usage de services de transport aérien. Elle rappelle que la **possibilité** pour les États membres **de justifier** une telle ingérence doit être appréciée en mesurant sa gravité et en vérifiant que **l'importance de l'objectif d'intérêt général poursuivi est en relation avec cette gravité**.

La Cour conclut que le **transfert, le traitement et la conservation des données PNR** prévus par cette directive **peuvent être considérés comme étant limités au strict nécessaire** aux fins de la lutte contre les infractions terroristes et les formes graves de criminalité, **à condition que les pouvoirs prévus par ladite directive fassent l'objet d'une interprétation restrictive**. À cet égard, l'arrêt rendu ce jour précise, notamment, que :

- le système établi par la directive PNR ne doit **couvrir que les informations clairement identifiables et circonscrites dans les rubriques figurant dans l'annexe I** de celle-ci, lesquelles sont en rapport avec le vol effectué et avec le passager concerné, ce qui implique, pour certaines rubriques figurant dans cette annexe, que seuls les renseignements visés expressément sont couverts.
- L'application du système établi par la directive PNR doit être **limitée aux infractions terroristes et aux seules formes graves de criminalité présentant un lien objectif, à tout le moins indirect, avec le transport aérien des passagers**. S'agissant de ces formes, l'application de ce système ne saurait être étendue à des infractions qui, bien qu'elles remplissent le critère prévu par cette directive relatif au seuil de gravité et qu'elles soient notamment visées à l'annexe II de celle-ci, relèvent de la criminalité ordinaire compte tenu des spécificités du système pénal national.
- L'éventuelle **extension de l'application de la directive PNR à tout ou partie des vols intra-UE**, qu'un État membre peut décider en faisant usage de la **faculté** prévue par cette directive, doit être **limitée au strict nécessaire**. À cet effet, elle doit pouvoir faire l'objet d'un **contrôle effectif par une juridiction ou par une entité administrative indépendante**, dont la décision est dotée d'un effet contraignant. À cet égard, la Cour précise que :
 - dans la seule situation où ledit État membre constate l'existence de circonstances suffisamment concrètes pour considérer qu'il fait face à une **menace terroriste qui s'avère réelle et actuelle ou prévisible**, l'application de cette directive à **tous les vols intra-UE** en provenance ou à destination dudit État membre, pour une durée limitée au strict nécessaire, mais renouvelable, **n'excède pas les limites du strict nécessaire** ;
 - en **l'absence d'une telle menace terroriste**, l'application de ladite directive ne saurait s'étendre à l'ensemble des vols intra-UE, mais **doit être limitée aux vols intra-UE relatifs notamment à certaines liaisons aériennes ou à des schémas de voyage ou encore à certains aéroports** pour lesquels il existe, selon l'appréciation de l'État membre concerné, des indications de nature à justifier cette application. Le caractère strictement nécessaire de cette application aux vols intra-UE ainsi sélectionnés doit régulièrement être réexaminé, en fonction de l'évolution des conditions ayant justifié leur sélection.

- Aux fins de **l'évaluation préalable des données PNR**, qui a pour objectif d'identifier les personnes pour lesquelles est requis un examen plus approfondi avant leur arrivée ou leur départ et qui est, dans un premier temps, effectuée **au moyen de traitements automatisés**, l'unité d'information passagers (UIP) ne peut, d'une part, confronter ces données qu'aux **seules bases de données concernant les personnes ou les objets recherchés ou faisant l'objet d'un signalement**. Ces bases de données doivent être non discriminatoires et être exploitées, par les autorités compétentes, en rapport avec la lutte contre des infractions terroristes et des formes graves de criminalité présentant un lien objectif, à tout le moins indirect, avec le transport aérien des passagers. S'agissant, d'autre part, de l'évaluation préalable au regard de critères préétablis, l'UIP **ne saurait utiliser des technologies d'intelligence artificielle dans le cadre de systèmes d'auto-apprentissage (« machine learning »)**, susceptibles de modifier, sans intervention et contrôle humains, le processus de l'évaluation et, en particulier, les critères d'évaluation sur lesquels se fondent le résultat de l'application de ce processus ainsi que la pondération de ces critères. Lesdits critères doivent être déterminés de manière à ce que leur application cible, spécifiquement, les individus à l'égard desquels pourrait peser un soupçon raisonnable de participation à des infractions terroristes ou à des formes graves de criminalité et à tenir compte tant des éléments « à charge » que des éléments « à décharge », tout en ne donnant pas lieu à des discriminations directes ou indirectes.
- Compte tenu du **taux d'erreur inhérent à de tels traitements automatisés** des données PNR et du nombre assez conséquent de résultats « faux positifs » ayant été obtenus à la suite de leur application au cours des années 2018 et 2019, l'aptitude du système établi par la directive PNR à réaliser les objectifs poursuivis dépend essentiellement du bon fonctionnement de la **vérification des résultats positifs**, obtenus au titre de ces traitements, que l'UIP effectue, dans un second temps, **par des moyens non automatisés**. À cet égard, les États membres doivent prévoir des **règles claires et précises de nature à guider et à encadrer** l'analyse effectuée par les agents de l'UIP en charge de ce **réexamen individuel** aux fins d'assurer le plein respect des droits fondamentaux consacrés aux articles 7, 8 et 21 de la Charte et, notamment, de garantir une pratique administrative cohérente au sein de l'UIP respectant le principe de non-discrimination. En particulier, ils doivent s'assurer que l'UIP établit des **critères de réexamen objectifs** permettant à ses agents de vérifier, d'une part, si et dans quelle mesure une concordance positive (*hit*) concerne effectivement un individu qui est susceptible d'être impliqué dans les infractions terroristes ou les formes graves de criminalité, ainsi que, d'autre part, le caractère non discriminatoire des traitements automatisés. Dans ce contexte, la Cour souligne encore que les autorités compétentes doivent s'assurer que l'intéressé peut comprendre le fonctionnement des critères d'évaluation préétablis et des programmes appliquant ces critères, de manière à ce qu'il puisse décider, en pleine connaissance de cause, s'il exerce ou non son droit à un recours juridictionnel. De même, dans le cadre d'un tel recours, le juge chargé du contrôle de la légalité de la décision adoptée par les autorités compétentes ainsi que, hormis les cas de menaces pour la sûreté de l'État, l'intéressé lui-même doivent pouvoir prendre connaissance tant de l'ensemble des motifs que des éléments de preuve sur la base desquels cette décision a été prise, y compris des critères d'évaluation préétablis et du fonctionnement des programmes appliquant ces critères.
- La **communication et l'évaluation postérieures des données PNR**, c'est-à-dire après l'arrivée ou le départ de la personne concernée, ne peuvent être effectuées que sur la base de **circonstances nouvelles et d'éléments objectifs** qui soit sont de nature à fonder un soupçon raisonnable d'implication de cette personne dans des formes graves de criminalité présentant un lien objectif, à tout le moins indirect, avec le transport aérien des passagers, soit permettent de considérer que ces données pourraient, dans un cas concret, apporter une contribution effective à la lutte contre des infractions terroristes présentant un tel lien. La communication des données PNR aux fins d'une telle évaluation postérieure doit, en principe, sauf en cas d'urgence dûment justifiée, être subordonnée à un contrôle préalable effectué soit par une juridiction, soit par une autorité administrative indépendante, sur demande motivée des autorités compétentes, et ce indépendamment du point de savoir si cette demande a été introduite avant ou après l'expiration du délai de six mois suivant le transfert de ces données à l'UIP.

En deuxième lieu, la Cour considère que la directive PNR, lue à la lumière de la Charte, **s'oppose à une législation nationale qui autorise le traitement des données PNR** recueillies conformément à cette directive **à des fins autres que celles expressément visées à l'article 1^{er}, paragraphe 2, de ladite directive.**

En troisième lieu, s'agissant du **délai de conservation des données PNR**, la Cour a jugé que l'article 12 de la directive PNR, lu à la lumière des articles 7 et 8 ainsi que de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, **s'oppose à une législation nationale qui prévoit une durée générale de conservation de ces données de cinq ans, applicable indifféremment à tous les passagers aériens.**

En effet, selon la Cour, **après l'expiration de la période de conservation initiale de six mois**, la conservation des données PNR **n'apparaît pas** limitée au strict **nécessaire** en ce qui concerne les **passagers aériens** pour lesquels ni l'évaluation préalable, ni les éventuelles vérifications effectuées au cours de la période de conservation initiale de six mois, ni **aucune** autre **circonstance** n'ont **révélé** l'existence d'éléments objectifs – tels que le fait que les données PNR des passagers concernés ont donné lieu à une concordance positive vérifiée dans le cadre de l'évaluation préalable – de nature à établir un **risque en matière d'infractions terroristes ou de formes graves de criminalité** présentant un lien objectif, à tout le moins indirect, avec le voyage aérien effectué par ces passagers. **En revanche**, elle estime que, **au cours de la période initiale de six mois**, la conservation des données PNR de **l'ensemble des passagers aériens** soumis au système instauré par cette directive ne paraît pas, par principe, excéder les limites du strict nécessaire.

En quatrième lieu, la Cour juge que le droit de l'Union **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. En effet, 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. Par ailleurs, la Cour précise 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.

RAPPEL : Le renvoi préjudiciel permet aux juridictions des États membres, dans le cadre d'un litige dont elles sont saisies, d'interroger la Cour sur l'interprétation du droit de l'Union ou sur la validité d'un acte de l'Union. La Cour ne tranche pas le litige national. Il appartient à la juridiction nationale de résoudre l'affaire conformément à la décision de la Cour. Cette décision lie, de la même manière, les autres juridictions nationales qui seraient saisies d'un problème similaire.

Document non officiel à l'usage des médias, qui n'engage pas la Cour de justice.

Le [texte intégral](#) et le [résumé](#) de l'arrêt sont publiés sur le site CURIA le jour du prononcé.

Contact presse : Amanda Nouvel ☎ (+352) 4303 2524.

Des images du prononcé de l'arrêt sont disponibles sur « [Europe by Satellite](#) » ☎ (+32) 2 2964106.

Restez connectés !

