

# AVIS 1/15 DE LA COUR (grande chambre)

26 juillet 2017

## Table des matières

- I. La demande d'avis
- II. Le cadre juridique
  - A. La convention de Chicago
  - B. Le protocole (n° 21) sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice
  - C. Le protocole (n° 22) sur la position du Danemark
  - D. La directive 95/46/CE
  - E. La directive 2004/82/CE
- III. Les antécédents de l'accord envisagé
- IV. Le projet de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord envisagé
- V. L'accord envisagé
- VI. Appréciations formulées par le Parlement dans sa demande d'avis
  - A. Sur la base juridique appropriée de la décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord envisagé
  - B. Sur la compatibilité de l'accord envisagé avec les dispositions du traité FUE et de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne
- VII. Résumé des observations présentées à la Cour
  - A. Sur la recevabilité de la demande d'avis
  - B. Sur la base juridique appropriée de la décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord envisagé
  - C. Sur la compatibilité de l'accord envisagé avec les dispositions du traité FUE et de la Charte
- VIII. Prise de position de la Cour
  - A. Sur la recevabilité de la demande d'avis
  - B. Sur la base juridique appropriée de la décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord envisagé
    - 1. Sur la finalité et le contenu de l'accord envisagé
    - 2. Sur la base juridique appropriée au regard du traité FUE
    - 3. Sur la compatibilité des procédures prévues à l'article 16, paragraphe 2, et à l'article 87, paragraphe 2, sous a), TFUE
  - C. Sur la compatibilité de l'accord envisagé avec les dispositions du traité FUE et de la Charte
    - 1. Sur les droits fondamentaux concernés et l'ingérence dans ceux-ci
    - 2. Sur la justification des ingérences résultant de l'accord envisagé
      - a) Sur le fondement des traitements des données PNR visés par l'accord envisagé
      - b) Sur l'objectif d'intérêt général et le respect du contenu essentiel des droits fondamentaux en cause
      - c) Sur l'aptitude des traitements des données PNR visés par l'accord envisagé au regard de l'objectif d'assurer la sécurité publique
      - d) Sur le caractère nécessaire des ingérences que comporte l'accord envisagé
        - 1) Sur les données PNR visées par l'accord envisagé
          - i) Sur le caractère suffisamment précis de l'accord envisagé à l'égard des données PNR à transférer
          - ii) Sur les données sensibles
        - 2) Sur le traitement automatisé des données PNR
        - 3) Sur les finalités des traitements des données PNR
          - i) Prévention, détection ou poursuites d'infractions terroristes ou de la criminalité transnationale grave
          - ii) Autres finalités
        - 4) Sur les autorités canadiennes visées par l'accord envisagé
        - 5) Sur les passagers aériens concernés
        - 6) Sur la conservation et l'utilisation des données PNR
          - i) Sur la conservation et l'utilisation des données PNR avant l'arrivée des passagers aériens, pendant leur séjour au Canada et à leur sortie
          - ii) Sur la conservation et l'utilisation des données PNR après le départ des passagers aériens du Canada
        - 7) Sur la divulgation des données PNR
          - i) Communication des données PNR à des autorités publiques

- ii) Divulgence des données PNR à des particuliers
  - 3. Sur les droits individuels des passagers aériens
    - a) Sur le droit d'information, d'accès et de rectification
    - b) Sur le droit de recours
  - 4. Sur la surveillance des garanties en matière de protection des données PNR
- IX. Réponse à la demande d'avis

« Avis rendu en vertu de l'article 218, paragraphe 11, TFUE – Projet d'accord entre le Canada et l'Union européenne – Transfert des données des dossiers passagers aériens depuis l'Union vers le Canada – Bases juridiques appropriées – Article 16, paragraphe 2, article 82, paragraphe 1, second alinéa, sous d), et article 87, paragraphe 2, sous a), TFUE – Compatibilité avec les articles 7 et 8 ainsi qu'avec l'article 52, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne »

Dans la procédure d'avis 1/15,

ayant pour objet une demande d'avis au titre de l'article 218, paragraphe 11, TFUE, introduite le 30 janvier 2015 par le Parlement européen,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. K. Lenaerts, président, M. A. Tizzano, vice-président, MM. L. Bay Larsen, T. von Danwitz (rapporteur), J. L. da Cruz Vilaça, M<sup>mes</sup> M. Berger, A. Prechal et M. M. Vilaras, présidents de chambre, MM. A. Rosas, E. Levits, D. Šváby, E. Jarašiūnas et C. Lycourgos, juges,

avocat général : M. P. Mengozzi,

greffier : M. V. Tourrès, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 5 avril 2016,

considérant les observations présentées :

- pour le Parlement européen, par MM. F. Drexler, A. Caiola et D. Moore, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement bulgare, par M<sup>mes</sup> M. Georgieva et E. Petranova, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement estonien, par M<sup>me</sup> K. Kraavi-Käerdi, en qualité d'agent,
- pour l'Irlande, par M<sup>mes</sup> E. Creedon et G. Hodge ainsi que par M. A. Joyce, en qualité d'agents, assistés de M. D. Fennelly, BL, et de M. C. Doyle, BL,
- pour le gouvernement espagnol, par MM. A. Rubio González et M. Sampol Pucurull, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement français, par MM. G. de Bergues, D. Colas et F.-X. Bréchet, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M<sup>me</sup> C. Brodie et M. D. Robertson, en qualité d'agents, assistés de M. D. Beard, QC, et de M<sup>me</sup> S. Ford, barrister,
- pour le Conseil de l'Union européenne, par M<sup>mes</sup> M.-M. Joséphidès et S. Boelaert ainsi que par M. E. Sitbon, en qualité d'agents,
- pour la Commission européenne, par MM. P. Van Nuffel et D. Nardi ainsi que par M<sup>mes</sup> D. Maidani et P. Costa de Oliveira, en qualité d'agents,

- pour le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD), par M<sup>mes</sup> A. Buchta et G. Zanfir ainsi que par M. R. Robert, en qualité d’agents,

ayant entendu l’avocat général en ses conclusions à l’audience du 8 septembre 2016,

rend le présent

## **Avis**

### **I. La demande d’avis**

- 1 La demande d’avis soumise à la Cour par le Parlement européen est formulée comme suit :

« L’accord envisagé [entre le Canada et l’Union européenne sur le transfert et le traitement de données des dossiers passagers] est-il compatible avec les dispositions des traités (article 16 TFUE) et la charte des droits fondamentaux de l’Union européenne (articles 7, 8 et article 52, paragraphe 1) en ce qui concerne le droit des personnes physiques à la protection des données à caractère personnel ?

L’article 82, paragraphe 1, second alinéa, sous d), et l’article 87, paragraphe 2, sous a), TFUE constituent-ils la base juridique appropriée de l’acte du Conseil [de l’Union européenne] portant sur la conclusion de l’accord envisagé ou cet acte doit-il se baser sur l’article 16 TFUE ? »

- 2 Le Parlement a, entre autres documents, transmis à la Cour, en tant qu’annexes à sa demande d’avis :
  - le projet d’accord entre le Canada et l’Union européenne sur le transfert et le traitement de données des dossiers passagers (ci-après l’« accord envisagé ») ;
  - le projet de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l’Union, de l’accord entre le Canada et l’Union européenne sur le transfert et le traitement de données des dossiers passagers (ci-après le « projet de décision du Conseil relative à la conclusion de l’accord envisagé »), et
  - la lettre du 7 juillet 2014, par laquelle le Conseil a demandé l’approbation du Parlement sur ledit projet de décision.

### **II. Le cadre juridique**

#### **A. La convention de Chicago**

- 3 La convention relative à l’aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 décembre 1944 (*Recueil des traités des Nations unies*, volume 15, n° 102, ci-après la « convention de Chicago »), a été ratifiée par le Canada ainsi que par tous les États membres de l’Union européenne, cette dernière n’étant toutefois pas elle-même partie à ladite convention.

- 4 L’article 13 de cette convention dispose :

« Les lois et règlements d’un État contractant concernant l’entrée ou la sortie de son territoire des passagers, équipages ou marchandises des aéronefs, tels que les règlements relatifs à l’entrée, au congé, à l’immigration, aux passeports, à la douane et à la santé, doivent être observés à l’entrée, à la sortie ou à l’intérieur du territoire de cet État, par lesdits passagers ou équipages, ou en leur nom, et pour les marchandises. »

- 5 La convention de Chicago a institué l’Organisation de l’aviation civile internationale (OACI), laquelle, aux termes de l’article 44 de cette même convention, a pour objet, notamment, d’élaborer les principes et les techniques de la navigation aérienne internationale.

#### **B. Le protocole (n° 21) sur la position du Royaume-Uni et de l’Irlande à l’égard de l’espace de liberté, de sécurité et de justice**

6 L'article 1<sup>er</sup> du protocole (n° 21) sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (JO 2010, C 83, p. 295, ci-après le « protocole n° 21 ») dispose :

« Sous réserve de l'article 3, le Royaume-Uni et l'Irlande ne participent pas à l'adoption par le Conseil des mesures proposées relevant de la troisième partie, titre V, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. L'unanimité des membres du Conseil, à l'exception des représentants des gouvernements du Royaume-Uni et de l'Irlande, est requise pour les décisions que le Conseil est appelé à prendre à l'unanimité.

[...] »

7 L'article 3, paragraphe 1, dudit protocole est libellé comme suit :

« Le Royaume-Uni ou l'Irlande peut notifier par écrit au président du Conseil, dans un délai de trois mois à compter de la présentation au Conseil d'une proposition ou d'une initiative en application de la troisième partie, titre V, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, son souhait de participer à l'adoption et à l'application de la mesure proposée, à la suite de quoi cet État y est habilité. »

### ***C. Le protocole (n° 22) sur la position du Danemark***

8 Les troisième à cinquième alinéas du préambule du protocole (n° 22) sur la position du Danemark (JO 2010, C 83, p. 299, ci-après le « protocole n° 22 ») énoncent que les hautes parties contractantes :

« [sont c]onscientes du fait que le maintien dans le cadre des traités d'un régime juridique datant de la décision d'Édimbourg restreindra considérablement la participation du Danemark dans d'importants domaines de coopération de l'Union et qu'il serait dans l'intérêt de l'Union d'assurer l'intégrité de l'acquis dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice ;

[souhaitent] dès lors établir un cadre juridique qui offrira au Danemark la possibilité de participer à l'adoption de mesures proposées sur la base de la troisième partie, titre V, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et [saluent] l'intention du Danemark de se prévaloir de cette possibilité lorsque cela sera possible conformément à ses exigences constitutionnelles ;

[prennent note] de ce que le Danemark ne s'opposera pas à ce que les autres États membres poursuivent le développement de leur coopération en ce qui concerne des mesures par lesquelles il n'est pas lié ».

9 L'article 1<sup>er</sup> de ce protocole dispose :

« Le Danemark ne participe pas à l'adoption par le Conseil des mesures proposées relevant de la troisième partie, titre V, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. L'unanimité des membres du Conseil, à l'exception du représentant du gouvernement du Danemark, est requise pour les décisions que le Conseil est appelé à prendre à l'unanimité.

Aux fins du présent article, la majorité qualifiée se définit conformément à l'article 238, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. »

10 L'article 2 dudit protocole est libellé comme suit :

« Aucune des dispositions de la troisième partie, titre V, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, aucune mesure adoptée en application dudit titre, aucune disposition d'un accord international conclu par l'Union en application dudit titre et aucune décision de la Cour de justice de l'Union européenne interprétant ces dispositions ou mesures ou toute mesure modifiée ou modifiable en application dudit titre ne lie le Danemark ou n'est applicable à son égard ; ces dispositions, mesures ou décisions ne portent en rien atteinte aux compétences, aux droits et aux obligations du Danemark ; ces dispositions, mesures ou décisions ne modifient en rien l'acquis communautaire ni celui de l'Union et ne font pas partie du droit de l'Union, tels qu'ils s'appliquent au Danemark. En particulier, les actes de l'Union dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale qui ont été

adoptés avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne qui sont modifiés continuent de lier le Danemark et d'être applicables à son égard inchangés. »

11 L'article 2 bis de ce même protocole prévoit :

« L'article 2 du présent protocole est également d'application à l'égard de celles des règles fixées sur la base de l'article 16 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui concernent le traitement des données à caractère personnel par les États membres dans l'exercice d'activités qui relèvent du champ d'application des chapitres 4 ou 5 du titre V de la troisième partie dudit traité. »

#### **D. La directive 95/46/CE**

12 L'article 25 de 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 (JO 1995, L 281, p. 31), est libellé comme suit :

« 1. Les États membres prévoient que le transfert vers un pays tiers de données à caractère personnel faisant l'objet d'un traitement, ou destinées à faire l'objet d'un traitement après leur transfert, ne peut avoir lieu que si, sous réserve du respect des dispositions nationales prises en application des autres dispositions de la présente directive, le pays tiers en question assure un niveau de protection adéquat.

2. Le caractère adéquat du niveau de protection offert par un pays tiers s'apprécie au regard de toutes les circonstances relatives à un transfert ou à une catégorie de transferts de données ; en particulier, sont prises en considération la nature des données, la finalité et la durée du ou des traitements envisagés, les pays d'origine et de destination finale, les règles de droit, générales ou sectorielles, en vigueur dans le pays tiers en cause, ainsi que les règles professionnelles et les mesures de sécurité qui y sont respectées.

[...]

6. La Commission peut constater, conformément à la procédure prévue à l'article 31, paragraphe 2, qu'un pays tiers assure un niveau de protection adéquat au sens du paragraphe 2 du présent article, en raison de sa législation interne ou de ses engagements internationaux, souscrits notamment à l'issue des négociations visées au paragraphe 5, en vue de la protection de la vie privée et des libertés et droits fondamentaux des personnes.

[...] »

#### **E. La directive 2004/82/CE**

13 L'article 3, paragraphes 1 et 2, de la 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), dispose :

« 1. Les États membres prennent les mesures nécessaires afin d'établir l'obligation, pour les transporteurs, de transmettre, à la demande des autorités chargées du contrôle des personnes aux frontières extérieures, avant la fin de l'enregistrement, les renseignements relatifs aux passagers qu'ils vont transporter vers un point de passage frontalier autorisé par lequel ces personnes entreront sur le territoire d'un État membre.

2. Parmi ces renseignements figurent :

- le numéro et le type du document de voyage utilisé ;
- la nationalité ;
- le nom complet ;
- la date de naissance ;

- le point de passage frontalier utilisé pour entrer sur le territoire des États membres ;
- le code de transport ;
- les heures de départ et d'arrivée du transport ;
- le nombre total des personnes transportées ;
- le point d'embarquement initial. »

### **III. Les antécédents de l'accord envisagé**

- 14 Le 18 juillet 2005, le Conseil a adopté la décision 2006/230/CE relative à la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et le gouvernement du Canada sur le traitement des données IPV/DP (JO 2006, L 82, p. 14), par laquelle il a approuvé ledit accord (ci-après l'« accord de 2006 »). Cet accord a, conformément à son préambule, été conclu au vu de « l'obligation imposée par le gouvernement du Canada aux transporteurs aériens de passagers vers le Canada de fournir aux autorités canadiennes compétentes des données relatives aux informations préalables sur les voyageurs et aux dossiers passagers (ci-après dénommées "IPV/DP"), dans la mesure où elles sont recueillies et stockées dans leurs systèmes de réservation automatisés et systèmes de contrôle des départs ».
- 15 Selon l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de l'accord de 2006, celui-ci avait « pour objet d'assurer que les données IPV/DP des personnes effectuant des voyages admissibles [soient] fournies dans le plein respect des droits et des libertés fondamentaux, et notamment le droit au respect de la vie privée ». En vertu de l'article 3, paragraphe 1, de cet accord, les « [p]arties [étaient convenues] que les données IPV/DP des personnes effectuant des voyages admissibles [soient] traitées comme énoncé dans les engagements pris par l'autorité compétente obtenant les données IPV/DP ». L'autorité compétente pour le Canada était, conformément à l'annexe I dudit accord, l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC).
- 16 Sur la base de ces engagements, la Commission des Communautés européennes a adopté, le 6 septembre 2005, la décision 2006/253/CE constatant le niveau de protection adéquat des données à caractère personnel contenues dans les dossiers des passagers aériens (DP) transférées à l'Agence des services frontaliers du Canada (JO 2006, L 91, p. 49). L'article 1<sup>er</sup> de cette décision disposait que, « [a]ux fins de l'article 25, paragraphe 2, de la directive [95/46], l'[ASFC] est considérée comme assurant un niveau de protection adéquat des données DP transférées de la Communauté en ce qui concerne les vols à destination du Canada, conformément aux [engagements de l'ASFC concernant son programme DP] figurant à l'annexe » de ladite décision. En vertu de son article 7, cette même décision prévoyait qu'elle « viendra[it] à échéance trois ans et six mois à compter de sa notification, à moins qu'elle ne soit prolongée conformément à la procédure prévue à l'article 31, paragraphe 2, de la directive [95/46] ». Une telle prolongation n'est pas intervenue.
- 17 La durée de validité de l'accord de 2006 étant, conformément à son article 5, paragraphes 1 et 2, liée à celle de la décision 2006/253, cet accord est venu à échéance au mois de septembre 2009.
- 18 Le 5 mai 2010, le Parlement a adopté une résolution concernant le lancement des négociations sur les accords relatifs aux données des passagers aériens (PNR) avec les États-Unis, l'Australie et le Canada (JO 2011, C 81 E, p. 70). Au point 7 de cette résolution, le Parlement demandait « la mise en œuvre d'une approche cohérente pour l'utilisation des PNR à des fins d'application de la loi et de sécurité, par l'élaboration d'un ensemble unique de principes devant servir de base à des accords avec des pays tiers » et invitait « la Commission à présenter [...] une proposition de modèle unique et un projet de mandat de négociation avec les pays tiers », tout en énonçant, au point 9 de ladite résolution, les conditions minimales devant être remplies en ce qui concerne l'utilisation des données des passagers aériens dans les pays tiers.
- 19 Le 2 décembre 2010, le Conseil a adopté une décision ainsi que des directives de négociation, autorisant la Commission à ouvrir des négociations, au nom de l'Union, avec le Canada en vue d'un accord sur le transfert et l'utilisation des données des dossiers passagers (ci-après les « données

PNR »), destiné à prévenir et à combattre le terrorisme et d'autres formes graves de criminalité transnationale.

20 L'accord envisagé, issu des négociations avec le Canada, a été paraphé le 6 mai 2013. Le 18 juillet 2013, la Commission a adopté une proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord entre le Canada et l'Union européenne sur le transfert et le traitement de données des dossiers passagers [COM(2013) 528 final, ci-après la « proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord envisagé »] ainsi qu'une proposition de décision du Conseil relative à la signature de l'accord entre le Canada et l'Union européenne sur le transfert et le traitement de données des dossiers passagers [COM(2013) 529 final].

21 L'exposé des motifs de la proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord envisagé contenait les passages suivants :

« La législation canadienne autorise l'[ASFC] à inviter tout transporteur aérien assurant un service de transport de passagers au départ et à destination du Canada à lui fournir un accès électronique aux données [PNR] avant que les passagers concernés n'arrivent au Canada ou ne quittent le pays. Les demandes des autorités canadiennes sont fondées sur l'article 107, paragraphe 1, de la loi sur les douanes, sur les règlements (douaniers) en matière d'informations sur les passagers, sur l'article 148, paragraphe 1), point d), de la loi sur l'immigration et la protection des réfugiés et sur le règlement n° 269 de la réglementation d'application de cette dernière loi.

Cette législation a pour finalité de permettre l'obtention par voie électronique des données PNR avant l'arrivée d'un vol et renforce dès lors considérablement la capacité de l'[ASFC] à mener de façon efficace une évaluation précoce des risques présentés par les passagers et à faciliter le trafic passagers légitime, ce qui améliore la sécurité du Canada. L'Union européenne, dans le cadre de sa collaboration avec le Canada en matière de lutte contre le terrorisme et d'autres formes graves de criminalité transnationale, considère que le transfert de données PNR au Canada favorise la coopération policière et judiciaire internationale, qui sera menée à bien grâce au transfert, par le Canada, d'informations analytiques découlant des données PNR aux autorités compétentes policières et judiciaires des États membres, ainsi qu'à Europol et Eurojust dans leurs domaines de compétence respectifs.

[...]

Les transporteurs aériens sont tenus de fournir à l'[ASFC] un accès à certaines données PNR dans la mesure où elles sont recueillies et conservées dans les systèmes automatisés de réservation et de contrôle des départs des transporteurs aériens.

La législation de l'Union européenne en matière de protection des données n'autorise pas les transporteurs de pays européens et de pays tiers assurant des vols au départ de l'[Union] à transmettre les données PNR de leurs passagers à des pays tiers n'offrant pas un niveau adéquat de protection des données à caractère personnel si les garanties appropriées ne sont pas fournies. Il est indispensable de trouver une solution offrant la base juridique du transfert légal des données PNR de l'Union européenne vers le Canada en reconnaissance de la nécessité et de l'importance de l'utilisation des données PNR en matière de lutte contre le terrorisme et d'autres formes graves de criminalité transnationale, tout en assurant la sécurité juridique des transporteurs aériens. En outre, cette solution devrait être appliquée de façon homogène dans toute l'Union européenne, afin d'assurer la sécurité juridique des transporteurs aériens et le respect du droit des personnes à la protection de leurs données à caractère personnel, ainsi que leur sécurité physique.

[...] »

22 Le 30 septembre 2013, le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) a émis un avis sur ces propositions de décisions. Le texte intégral de cet avis, dont un résumé a été publié au *Journal officiel de l'Union européenne* (JO 2014, C 51, p. 12), est disponible sur le site Internet du CEPD.

23 Le 5 décembre 2013, le Conseil a adopté la décision relative à la signature de l'accord entre le Canada et l'Union européenne sur le transfert et le traitement de données des dossiers passagers. Le même jour,

cette institution a décidé que serait sollicitée l'approbation du Parlement sur son projet de décision relative à la conclusion de l'accord envisagé.

24 L'accord envisagé a été signé le 25 juin 2014.

25 Par lettre du 7 juillet 2014, le Conseil a demandé au Parlement d'approuver le projet de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord envisagé.

26 Le 25 novembre 2014, le Parlement a adopté la résolution sur la saisine pour avis de la Cour de justice sur la compatibilité avec les traités de l'accord entre le Canada et l'Union européenne sur le transfert et le traitement de données des dossiers passagers (JO 2016, C 289, p. 2).

#### **IV. Le projet de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord envisagé**

27 Le projet de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord envisagé désigne l'article 82, paragraphe 1, second alinéa, sous d), et l'article 87, paragraphe 2, sous a), en liaison avec l'article 218, paragraphe 6, sous a), TFUE, comme constituant les bases juridiques de cette décision.

28 Les considérants 5 et 6 de ce projet de décision sont libellés comme suit :

« (5) Conformément à l'article 3 du protocole [(n° 21)], [le Royaume-Uni et l'Irlande] ont notifié leur souhait de participer à l'adoption de la présente décision.

(6) Conformément aux articles 1<sup>er</sup> et 2 du protocole [(n° 22)], le Danemark ne participe pas à l'adoption de la présente décision et n'est donc pas lié par l'accord ni soumis à son application. »

29 L'article 1<sup>er</sup> dudit projet de décision dispose :

« L'accord entre le Canada et l'Union européenne sur le transfert et le traitement de données des dossiers passagers est approuvé au nom de l'Union.

Le texte de l'accord est joint à la présente décision. »

#### **V. L'accord envisagé**

30 L'accord envisagé est libellé comme suit :

« Le Canada

et

l'Union européenne,

ci-après dénommés les "parties",

Soucieux de prévenir, de combattre, de réprimer et d'éliminer le terrorisme, les infractions liées au terrorisme, et d'autres formes de criminalité transnationale grave, afin de protéger leurs sociétés démocratiques respectives et les valeurs qui leur sont communes et de promouvoir ainsi la sécurité et la primauté du droit ;

Reconnaissant l'importance de la prévention, de la répression et de l'élimination du terrorisme et des infractions liées au terrorisme, ainsi que des autres formes de criminalité transnationale grave, et de la lutte contre ces phénomènes, dans le respect des droits et des libertés fondamentaux, notamment des droits au respect de la vie privée et à la protection des données ;

Soucieux de renforcer et de promouvoir la coopération entre les parties dans l'esprit du partenariat entre le Canada et l'Union européenne ;

Reconnaissant que le partage des informations est un élément crucial de la lutte contre le terrorisme, la criminalité connexe et d'autres formes de criminalité transnationale grave, et que, dans ce contexte, l'utilisation de données des dossiers passagers (ci-après dénommées "données PNR") constitue un instrument essentiel en vue de la réalisation de ces objectifs ;

Reconnaissant que, pour préserver la sécurité publique et à des fins d'application de la loi, il convient d'établir des règles régissant le transfert de données PNR par des transporteurs aériens au Canada ;

Reconnaissant que les parties partagent des valeurs communes en ce qui concerne la protection des données et de la vie privée, qui se reflètent dans leur droit respectif ;

Ayant à l'esprit les engagements de l'Union européenne au titre de l'article 6 du traité sur l'Union européenne concernant le respect des droits fondamentaux, le droit au respect de la vie privée à l'égard du traitement des données à caractère personnel tel qu'il est prévu à l'article 16 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les principes de proportionnalité et de nécessité pour ce qui est du droit au respect de la vie privée et familiale, ainsi que de la protection de la vie privée et des données à caractère personnel au titre des articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de la convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel n° 108 du Conseil de l'Europe[, signée à Strasbourg le 28 janvier 1981], et de son protocole additionnel n° 181[, signé à Strasbourg le 8 novembre 2001] ;

Compte tenu des dispositions pertinentes de la Charte canadienne des droits et libertés et de la législation canadienne relative à la protection de la vie privée ;

Prenant acte de l'engagement de l'Union européenne de veiller à ce que les transporteurs aériens ne soient pas empêchés de se conformer au droit canadien en matière de transfert au Canada de données PNR provenant de l'Union européenne en vertu du présent accord ;

Prenant bonne note de l'examen conjoint fructueux, mené en 2008, de l'accord de 2006 entre les parties sur le transfert de données PNR ;

Reconnaissant que le présent accord n'a pas vocation à s'appliquer aux informations préalables sur les voyageurs qui sont collectées et transmises au Canada par les transporteurs aériens aux fins du contrôle aux frontières ;

Reconnaissant également que le présent accord n'a pas pour effet d'empêcher le Canada de continuer à traiter des informations provenant de transporteurs aériens dans des circonstances exceptionnelles, lorsque cela est nécessaire pour atténuer toute menace grave et immédiate pour les transports aériens ou la sécurité nationale, dans le respect des strictes limites fixées par le droit canadien et, en tout état de cause, sans dépasser les limites prévues par le présent accord ;

Prenant acte de l'intérêt porté par les parties, ainsi que par les États membres de l'Union européenne, aux échanges d'informations relatives au mode de transmission des données PNR et à leur divulgation hors du Canada conformément aux articles concernés du présent accord, et prenant également acte de l'intérêt de l'Union européenne à ce que cette question soit abordée dans le contexte du mécanisme de consultation et d'examen prévu par le présent accord ;

Prenant acte de la possibilité ouverte aux parties d'examiner la nécessité et la possibilité d'un accord similaire en ce qui concerne le traitement des données PNR dans le transport maritime ;

Prenant acte de ce que le Canada s'est engagé à ce que son autorité compétente traitera les données PNR à des fins de prévention et de détection d'infractions terroristes et de la criminalité transnationale grave, ainsi que d'enquêtes et de poursuites en la matière, en se conformant strictement aux garanties en matière de respect de la vie privée et de protection des données à caractère personnel énoncées dans le présent accord ;

Soulignant l'importance du partage des données PNR et des informations analytiques appropriées et pertinentes contenant des données PNR obtenues par le Canada en vertu du présent accord auprès des

autorités policières et judiciaires compétentes des États membres de l'Union européenne, d'Europol et d'Eurojust, pour la promotion de la coopération policière et judiciaire internationale ;

Affirmant que le présent accord ne constitue pas un précédent pour tout instrument futur entre le Canada et l'Union européenne, ou entre l'une des parties et toute autre partie, au sujet du traitement et du transfert de données PNR ou de la protection des données ;

Compte tenu de l'engagement mutuel des parties en ce qui concerne l'application et la poursuite du développement de normes internationales pour le traitement des données PNR,

sont convenus de ce qui suit :

## Dispositions générales

### Article *premier*

#### Objet de l'accord

Dans le présent accord, les parties établissent les conditions régissant le transfert et l'utilisation des données [PNR] en vue d'assurer la sécurité et la sûreté du public et de prescrire les moyens par lesquels lesdites données sont protégées.

### Article 2

#### Définitions

Aux fins du présent accord, on entend par :

- a) "transporteur aérien", une entreprise de transports commerciaux qui utilise des aéronefs pour transporter des passagers voyageant entre le Canada et l'Union européenne ;
- b) "[données PNR]", les dossiers créés par un transporteur aérien pour chaque voyage réservé par un passager ou en son nom, nécessaires pour le traitement et le contrôle des réservations. En particulier, aux fins du présent accord, les données PNR sont constituées des éléments énumérés à l'annexe du présent accord ;
- c) "traitement", toute opération ou ensemble d'opérations appliquées (à l'aide ou non de procédés automatisés) à des données PNR, telles que la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la récupération, la consultation, l'utilisation, le transfert, la diffusion, la divulgation ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, ainsi que le verrouillage, le masquage, l'effacement ou la destruction ;
- d) "autorité canadienne compétente", l'autorité canadienne chargée de recevoir et de traiter les données PNR en vertu du présent accord ;
- e) "données sensibles", toute information révélant l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques, l'appartenance syndicale, ou qui concerne l'état de santé ou la vie sexuelle d'une personne.

### Article 3

#### Utilisation des données PNR

1. Le Canada veille à ce que l'autorité canadienne compétente traite les données PNR reçues conformément au présent accord uniquement à des fins de prévention et de détection d'infractions terroristes ou de la criminalité transnationale grave, ou d'enquêtes ou de poursuites en la matière.

2. Aux fins du présent accord, le terme "infraction terroriste" comprend :

- a) un acte ou une omission commis au nom d'un but, d'un objectif ou d'une cause de nature politique, religieuse ou idéologique, en vue d'intimider la population quant à sa sécurité, y compris sa sécurité économique, ou de contraindre une personne, un gouvernement ou une organisation nationale ou internationale à accomplir un acte ou à s'en abstenir, et qui entraîne intentionnellement l'une ou l'autre des conséquences suivantes :
- i) provoque la mort ou des blessures corporelles graves,
  - ii) met en danger la vie d'une personne,
  - iii) compromet gravement la santé ou la sécurité de la population,
  - iv) provoque des dommages matériels considérables susceptibles d'entraîner le préjudice visé aux points i), ii) et iii), ou
  - v) perturbe gravement, ou paralyse un service, une installation ou un système essentiel, sauf s'il résulte d'activités légales ou illégales de sensibilisation, de protestation ou de contestation ou d'un arrêt légal ou illégal de travail, tel qu'une grève, qui ne sont pas destinés à entraîner le préjudice visé aux points i), ii) et iii) ; ou
- b) les activités qui constituent une infraction au sens et selon la définition des conventions et protocoles internationaux applicables en matière de terrorisme ; ou
- c) le fait de participer ou de contribuer sciemment à une activité ayant pour objet de renforcer la capacité d'une entité terroriste à faciliter ou commettre un acte ou une omission visé aux points a) ou b), ou de donner des instructions à une personne, à un groupe ou à une organisation à cet égard ; ou
- d) la commission d'un acte criminel lorsque l'acte ou l'omission constitutif de l'infraction est accompli au profit d'une entité terroriste, sous sa direction ou en association avec elle ; ou
- e) le fait de réunir des biens ou de fournir, ou d'inviter une personne, un groupe ou une organisation à fournir des biens ou des services financiers ou connexes, ou de les rendre disponibles, dans l'intention de commettre un acte ou une omission visé aux points a) ou b), ou d'utiliser ou d'avoir en sa possession des biens dans l'intention de commettre un acte ou une omission visé aux points a) ou b) ; ou
- f) la tentative ou la menace de commettre un acte ou une omission visé aux points a) ou b), le complot, la facilitation ou la communication d'instructions ou de conseils concernant un acte ou une omission visé aux points a) ou b), la complicité après le fait, ou la fourniture d'un hébergement ou d'une cachette dans le but de permettre à une entité terroriste de faciliter ou de commettre un acte ou une omission visé aux points a) ou b).
- g) Aux fins du présent paragraphe, on entend par "entité terroriste" :
- i) une personne, un groupe ou une organisation ayant parmi ses buts ou ses activités de faciliter ou de commettre un acte ou une omission visé aux points a) ou b) ; ou
  - ii) une personne, un groupe ou une organisation agissant sciemment pour le compte d'une personne, d'un groupe ou d'une organisation visé au point i), ou sous sa direction ou en association avec celui-ci ou celle-ci.

3. On entend par "criminalité transnationale grave" toute infraction punissable au Canada d'une peine privative de liberté d'au moins quatre ans ou d'une peine plus lourde, telles qu'elles sont définies par le droit canadien, si le crime est de nature transnationale.

Aux fins du présent accord, un crime est considéré comme de nature transnationale s'il est commis :

- a) dans plus d'un pays ;

- b) dans un seul pays mais une part importante de sa préparation, de sa planification, de sa conduite ou de son contrôle a lieu dans un autre pays ;
- c) dans un seul pays mais implique un groupe criminel organisé qui se livre à des activités criminelles dans plus d'un pays ;
- d) dans un seul pays, mais a des répercussions importantes dans un autre pays ; ou
- e) dans un seul pays et son auteur se trouve dans un autre pays ou a l'intention de se rendre dans un autre pays.

4. Dans des cas exceptionnels, l'autorité canadienne compétente peut traiter les données PNR lorsque cela est nécessaire pour protéger les intérêts vitaux de toute personne, notamment en cas de :

- a) risque de décès ou de blessure grave ; ou
- b) risque important pour la santé publique, notamment en application des normes reconnues au niveau international.

5. Le Canada peut également traiter des données PNR, au cas par cas, de façon à :

- a) garantir la surveillance ou la responsabilité de l'administration publique ; ou
- b) se conformer à une assignation, un mandat ou une ordonnance émis par une juridiction.

#### Article 4

##### Assurance de la transmission des données PNR

1. L'Union européenne veille à ce que les transporteurs aériens ne soient pas empêchés de transférer des données PNR à l'autorité canadienne compétente en exécution du présent accord.

2. Le Canada n'exige pas d'un transporteur aérien qu'il fournisse des éléments de données PNR qu'il n'a pas encore collectés ou dont il n'est pas encore entré en possession à des fins de réservation.

3. Le Canada supprime dès réception toute donnée qui lui a été transférée par un transporteur aérien, en vertu du présent accord, si cet élément de données ne figure pas dans la liste de l'annexe.

4. Les parties veillent à ce que les transporteurs aériens puissent transférer des données PNR à l'autorité canadienne compétente par l'intermédiaire d'agents agréés, qui agissent au nom du transporteur aérien et sous la responsabilité de celui-ci, aux fins et dans les conditions prévues par le présent accord.

#### Article 5

##### Caractère adéquat

Pour autant qu'elle se conforme au présent accord, l'autorité canadienne compétente est réputée fournir un niveau de protection adéquat, au sens du droit de l'Union européenne en matière de protection des données, lorsqu'elle traite et utilise des données PNR. Tout transporteur aérien qui fournit [des] données PNR au Canada en exécution du présent accord est réputé satisfaire aux exigences prévues par le droit de l'Union européenne en ce qui concerne le transfert de données PNR de l'Union européenne au Canada.

#### Article 6

##### Coopération policière et judiciaire

1. Le Canada communique, dès que possible, les informations analytiques pertinentes et appropriées contenant des données PNR obtenues en vertu du présent accord à Europol et à Eurojust, dans le cadre

de leurs mandats respectifs, ou à l'autorité judiciaire ou de police d'un État membre de l'Union européenne. Le Canada veille à ce que ces informations soient communiquées conformément aux accords et aux arrangements concernant l'application de la loi ou les échanges d'informations entre le Canada et Europol, Eurojust ou cet État membre.

2. À la demande d'Europol, d'Eurojust, dans le cadre de leurs mandats respectifs, ou de l'autorité judiciaire ou de police d'un État membre de l'Union européenne, le Canada communique, dans des cas particuliers, les données PNR ou les informations analytiques contenant des données PNR obtenues en vertu du présent accord à des fins de prévention ou de détection d'une infraction terroriste ou d'un acte de criminalité transnationale grave, ou d'enquêtes ou de poursuites en la matière, à l'intérieur de l'Union européenne. Le Canada rend ces informations accessibles conformément aux accords et aux arrangements concernant l'application de la loi, la coopération judiciaire ou les échanges d'informations entre le Canada et Europol, Eurojust ou ledit État membre.

Garanties applicables au traitement des données PNR

#### Article 7

Non-discrimination

Le Canada veille à ce que les garanties applicables au traitement des données PNR s'appliquent équitablement à l'ensemble des passagers, sans discrimination illégale.

#### Article 8

Utilisation de données sensibles

1. Si les données PNR collectées relatives à un passager contiennent des données sensibles, le Canada veille à ce que l'autorité canadienne compétente masque ces dernières à l'aide de systèmes automatisés et à ce qu'elle ne les traite pas ultérieurement, sauf dans les cas prévus aux paragraphes 3, 4 et 5.

2. Le Canada fournit à la Commission européenne une liste de codes et de termes identifiant les données sensibles que le Canada est tenu de masquer. Il fournit cette liste dans un délai de quatre-vingt-dix jours à compter de l'entrée en vigueur du présent accord.

3. Le Canada peut traiter les données sensibles, au cas par cas, dans des circonstances exceptionnelles où ce traitement est indispensable parce que la vie d'une personne est en danger ou qu'il existe un risque de blessure grave.

4. Le Canada veille à ce que le traitement de données sensibles en vertu du paragraphe 3 ne se fasse qu'en conformité avec des mesures procédurales strictes, notamment :

- a) le traitement des données sensibles est approuvé par le chef de l'autorité canadienne compétente ;
- b) les données sensibles sont traitées exclusivement par un fonctionnaire expressément et individuellement habilité à cet effet ; et
- c) une fois démasquées, les données sensibles ne sont pas traitées à l'aide de systèmes automatisés.

5. Le Canada supprime les données sensibles au plus tard quinze jours à compter de la date de leur réception, à moins qu'il les conserve conformément à l'article 16, paragraphe 5.

6. Si, en application des paragraphes 3, 4 et 5, l'autorité canadienne compétente traite des données sensibles concernant une personne qui est un ressortissant d'un État membre de l'Union européenne, le Canada veille à ce que ladite autorité en informe dès que possible les autorités de l'État membre concerné. Le Canada communique cette information conformément aux accords et aux arrangements concernant l'application de la loi ou les échanges d'informations entre le Canada et ledit État membre.

#### Article 9

## Sécurité et intégrité des données

1. Le Canada met en œuvre des mesures réglementaires, procédurales ou techniques visant à protéger les données PNR contre les accès, traitements ou pertes fortuits, illégaux ou non autorisés.
2. Le Canada assure des contrôles de conformité, ainsi que la protection, la sécurité, la confidentialité et l'intégrité des données. Le Canada :
  - a) applique des procédures de cryptage, d'autorisation et de documentation aux données PNR ;
  - b) limite l'accès aux données PNR aux fonctionnaires autorisés à cet effet ;
  - c) conserve les données PNR dans un environnement physique sécurisé, protégé par des contrôles d'accès ; et
  - d) met en place un mécanisme garantissant que les demandes de données PNR soient effectuées en conformité avec l'article 3.
3. Si les données PNR concernant une personne sont consultées ou divulguées sans autorisation, le Canada prend des mesures visant à en informer cette personne, à atténuer le risque de préjudice et à prendre des mesures correctives.
4. Le Canada veille à ce que l'autorité canadienne compétente informe rapidement la Commission européenne de tout incident grave d'accès, de traitement ou de perte, fortuit, illégal ou non autorisé, concernant des données PNR.
5. Le Canada veille à ce que toute violation de la sécurité des données, entraînant notamment la destruction fortuite ou illégale, la perte fortuite, la modification, la divulgation ou l'accès non autorisés, ou toute autre forme illégale de traitement, fasse l'objet de mesures correctives efficaces et dissuasives, éventuellement assorties de sanctions.

## Article 10

### Surveillance

1. Les garanties en matière de protection des données aux fins du traitement de données PNR en vertu du présent accord feront l'objet d'une surveillance par une autorité publique indépendante, ou par une autorité créée par des moyens administratifs qui exerce ses fonctions de façon impartiale et qui a démontré son autonomie (ci-après dénommée "autorité de surveillance"). Le Canada veille à ce que l'autorité de surveillance dispose de réels pouvoirs d'enquête sur le respect des règles relatives à la collecte, à l'utilisation, à la divulgation, à la conservation ou à l'élimination des données PNR. L'autorité de surveillance peut effectuer des contrôles de conformité et mener des enquêtes, rendre compte de constatations et faire des recommandations à l'autorité canadienne compétente. Le Canada veille à ce que l'autorité de surveillance soit habilitée à signaler des infractions aux règles de droit liées au présent accord, à des fins de poursuites judiciaires ou de mesures disciplinaires, le cas échéant.
2. Le Canada veille à ce que l'autorité de surveillance fasse en sorte que les plaintes concernant les cas de non-respect du présent accord soient reçues, instruites, fassent l'objet d'une réponse et donnent lieu à une réparation appropriée.

## Article 11

### Transparence

1. Le Canada veille à ce que l'autorité canadienne compétente affiche sur son site [I]nternet les renseignements suivants :
  - a) une liste de la législation autorisant la collecte de données PNR ;
  - b) la raison de la collecte de données PNR ;

- c) les modalités de protection des données PNR ;
- d) la manière et la mesure dans laquelle les données PNR peuvent être divulguées ;
- e) des informations concernant l'accès, les corrections, l'annotation et les recours ;
- f) des informations de contact pour toute demande de renseignement.

2. Les parties œuvrent avec les parties intéressées, telles que le secteur aérien, à la promotion de la transparence, de préférence au moment de la réservation, en fournissant les informations suivantes aux passagers :

- a) les raisons de la collecte des données PNR ;
- b) l'utilisation des données PNR ;
- c) la procédure de demande d'accès aux données PNR ; et
- d) la procédure de demande de correction de données PNR.

## Article 12

### Accès pour les particuliers

1. Le Canada veille à ce que toute personne puisse accéder à ses données PNR.
2. Le Canada veille à ce que l'autorité canadienne compétente, dans un délai raisonnable :
  - a) fournisse à l'intéressé une copie de ses données PNR s'il en fait une demande par écrit ;
  - b) réponde par écrit à toutes demandes ;
  - c) fournisse à l'intéressé un accès aux informations enregistrées confirmant que ses données PNR ont été divulguées, s'il demande une telle confirmation ;
  - d) expose les motifs juridiques ou factuels d'un refus d'autoriser l'accès aux données PNR de l'intéressé ;
  - e) informe, le cas échéant, l'intéressé de l'absence de données PNR ;
  - f) informe l'intéressé de son droit de déposer une plainte et de la procédure à cet égard.
3. Le Canada peut divulguer toute information pour autant qu'il se conforme à des exigences et à des limites juridiques raisonnables, y compris toute restriction nécessaire à la prévention ou à la détection d'infractions pénales, ou aux enquêtes ou aux poursuites en la matière, ou à la protection de la sécurité publique ou nationale, dans le respect des intérêts légitimes de la personne concernée.

## Article 13

### Correction ou annotation à la demande de particuliers

1. Le Canada veille à ce que toute personne puisse demander la correction de ses données PNR.
2. Le Canada veille à ce que l'autorité canadienne compétente examine toute demande écrite de correction et, dans un délai raisonnable :
  - a) corrige les données PNR et fasse savoir à l'intéressé que la correction a été effectuée ; ou
  - b) refuse tout ou partie de la correction, et :

- i) joigne aux données PNR une annotation faisant état de toute correction demandée et refusée ;
- ii) fasse savoir à l'intéressé que :
  - i. la demande de correction a été refusée, en précisant les motifs juridiques ou factuels du refus ;
  - ii. l'annotation au titre du point i) a été jointe aux données PNR ; et
- c) informe l'intéressé de son droit de déposer une plainte et de la procédure à cet égard.

## Article 14

### Recours administratifs et judiciaires

1. Le Canada veille à ce qu'une autorité publique indépendante, ou une autorité créée par des moyens administratifs qui exerce ses fonctions de façon impartiale et qui a démontré son autonomie, reçoive et instruisse les plaintes déposées par les particuliers en ce qui concerne une demande d'accès, de correction ou d'annotation relative à des données PNR les concernant, et réponde aux plaintes en question. Le Canada veille à ce que l'autorité compétente informe le plaignant des modalités d'introduction du recours judiciaire prévu au paragraphe 2.

2. Le Canada veille à ce que toute personne qui estime que ses droits ont été enfreints par une décision ou une mesure en rapport avec ses données PNR dispose d'un recours judiciaire effectif conformément au droit canadien sous forme de contrôle judiciaire, ou de toute autre voie de recours, y compris susceptible de conduire à une indemnisation.

## Article 15

### Décisions fondées sur un traitement automatisé

Le Canada s'abstient de prendre toute décision produisant des effets significatifs préjudiciables à un passager sur le seul fondement d'un traitement automatisé des données PNR.

## Article 16

### Conservation des données PNR

1. Le Canada ne conserve pas de données PNR pendant plus de cinq ans à compter de la date de leur réception.

2. Le Canada limite l'accès à un nombre restreint de fonctionnaires expressément habilités à cet effet.

3. Le Canada dépersonnalise les données PNR par masquage des noms de tous les passagers trente jours après leur réception par le Canada.

Deux ans après la réception des données PNR par le Canada, le Canada dépersonnalise en outre par masquage :

- a) les autres noms mentionnés dans le dossier passager, y compris le nombre de passagers figurant dans celui-ci ;
- b) toutes les coordonnées disponibles (y compris les informations sur la source) ;
- c) les remarques générales, y compris les données OSI (autres informations), les données SSI (concernant des services spécifiques) et les données SSR (concernant des demandes relatives à des services spécifiques), dans la mesure où elles contiennent des éléments permettant d'identifier une personne physique ; et

- d) toute information préalable sur les voyageurs (IPV) collectée à des fins de réservation, dans la mesure où elle contient des éléments permettant d'identifier une personne physique.
4. Le Canada ne peut démasquer des données PNR que si, sur la base des informations disponibles, il est nécessaire de procéder à des enquêtes relevant de l'article 3, et ce conformément aux modalités suivantes :
- a) de trente jours à deux ans à compter de leur réception initiale, uniquement par un nombre restreint de fonctionnaires expressément habilités à cet effet ; et
  - b) de deux à cinq ans à compter de leur réception initiale, uniquement avec l'autorisation préalable du chef de l'autorité canadienne compétente ou d'un haut fonctionnaire mandaté expressément à cet effet par celui-ci.
5. Sans préjudice du paragraphe 1 :
- a) le Canada peut conserver les données PNR requises pour toute action, vérification, enquête, mesure coercitive, procédure judiciaire, poursuite ou mesure d'exécution d'une peine particulière, jusqu'à sa clôture ;
  - b) le Canada conserve les données PNR visées au point a) pour une période supplémentaire de deux ans dans le seul but de garantir la responsabilité ou la surveillance de l'administration publique, pour que ces données puissent être communiquées au passager à la demande de celui-ci.
6. Le Canada détruit les données PNR à la fin de leur période de conservation.

#### Article 17

##### Enregistrement et journalisation des opérations de traitement des données PNR

Le Canada enregistre et journalise toute opération de traitement de données PNR. Le Canada n'utilise un registre ou un journal que dans les buts suivants :

- a) assurer un autocontrôle et vérifier la licéité du traitement des données ;
- b) veiller à l'intégrité des données ;
- c) veiller à la sécurité du traitement des données ; et
- d) garantir la surveillance et la responsabilité de l'administration publique.

#### Article 18

##### Divulgateion au Canada

1. Le Canada veille à ce que l'autorité canadienne compétente ne communique pas des données PNR à d'autres autorités publiques au Canada, sauf si les conditions suivantes sont remplies :

- a) les données PNR sont communiquées à des autorités publiques dont les fonctions sont directement liées au champ d'application de l'article 3 ;
- b) les données PNR ne sont communiquées qu'au cas par cas ;
- c) les circonstances du cas particulier rendent la communication nécessaire aux fins énoncées à l'article 3 ;
- d) seul le nombre minimal nécessaire de données PNR est communiqué ;
- e) l'autorité publique destinataire offre une protection équivalente aux mesures de garantie prévues dans le présent accord ; et

f) l'autorité publique destinataire ne communique pas les données PNR à une autre entité, à moins d'y être autorisée par l'autorité canadienne compétente dans le respect des conditions prévues au présent paragraphe.

2. Lors du transfert d'informations analytiques contenant des données PNR obtenues au titre du présent accord, les garanties applicables aux données PNR conformément au présent article sont respectées.

## Article 19

### Divulgarion hors du Canada

1. Le Canada veille à ce que l'autorité canadienne compétente ne communique pas des données PNR aux autorités publiques de pays autres que les États membres de l'Union européenne, sauf si les conditions suivantes sont remplies :

- a) les données PNR sont communiquées à des autorités publiques dont les fonctions sont directement liées au champ d'application régi par l'article 3 ;
- b) les données PNR ne sont communiquées qu'au cas par cas ;
- c) les données PNR ne sont communiquées que si cela est nécessaire aux fins énoncées à l'article 3 ;
- d) seul le nombre minimal nécessaire de données PNR est communiqué ;
- e) l'autorité canadienne compétente est convaincue que :
  - i) l'autorité étrangère destinatrice des données PNR applique des normes de protection de celles-ci équivalentes à celles prévues dans le présent accord, conformément aux accords et aux arrangements contenant ces normes ; ou
  - ii) l'autorité étrangère applique les normes de protection des données PNR dont elle a convenu avec l'Union européenne.

2. Si, conformément au paragraphe 1, l'autorité canadienne compétente communique les données PNR d'une personne qui est ressortissant d'un État membre de l'Union européenne, le Canada veille à ce que l'autorité canadienne compétente en informe dès que possible les autorités dudit État membre. Le Canada communique cette information conformément aux accords et aux arrangements en matière d'application de la loi ou d'échange d'informations entre le Canada et ledit État membre.

3. Lors du transfert d'informations analytiques contenant des données PNR obtenues au titre du présent accord, les garanties applicables aux données PNR conformément au présent article sont respectées.

## Article 20

### Méthode de transfert

Les parties veillent à ce que les transporteurs aériens transfèrent les données PNR à l'autorité canadienne compétente exclusivement selon la méthode "push" et conformément aux procédures suivantes à respecter par les transporteurs aériens :

- a) transférer les données PNR par voie électronique conformément aux prescriptions techniques de l'autorité canadienne compétente ou, en cas de défaillance technique, par tout autre moyen approprié garantissant un niveau de sécurité des données adéquat ;
- b) transférer les données PNR en utilisant un format de messagerie mutuellement accepté ;
- c) transférer les données PNR de manière sécurisée en utilisant les protocoles communs exigés par l'autorité canadienne compétente.

## Article 21

### Fréquence des transferts

1. Le Canada veille à ce que l'autorité canadienne compétente exige du transporteur aérien qu'il transfère les données PNR :

- a) à un moment fixé préalablement et au plus tôt soixante-douze heures avant le départ prévu ; et
- b) cinq fois au maximum pour un vol déterminé.

2. Le Canada veille à ce que l'autorité canadienne compétente informe les transporteurs aériens des moments prévus pour les transferts.

3. Dans les cas particuliers où certains éléments indiquent qu'un accès supplémentaire est nécessaire pour répondre à une menace particulière liée au champ d'application décrit à l'article 3, l'autorité canadienne compétente peut exiger d'un transporteur aérien qu'il communique des données PNR avant, pendant ou après les transferts programmés. Dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire, le Canada agit de façon judicieuse et proportionnée et recourt à la méthode de transfert décrite à l'article 20.

### Mesures de mise en œuvre et dispositions finales

## Article 22

### Données PNR reçues avant l'entrée en vigueur du présent accord

Le Canada applique les dispositions du présent accord à toutes les données PNR qu'il détient au moment de l'entrée en vigueur du présent accord.

## Article 23

### Réciprocité

1. Si l'Union européenne adopte un régime de traitement des données PNR pour elle-même, les parties se consultent afin de déterminer s'il y a lieu d'amender le présent accord pour assurer une pleine réciprocité.

2. Les autorités respectives du Canada et de l'Union européenne coopèrent en vue du rapprochement de leurs régimes respectifs de traitement des données PNR de manière à accroître la sécurité des ressortissants du Canada, de l'Union européenne et d'autres pays.

## Article 24

### Non-dérogation

Le présent accord ne saurait être interprété comme dérogeant aux obligations qui lient le Canada et les États membres de l'Union européenne ou des pays tiers et qui consistent à effectuer une demande d'assistance au titre d'un instrument d'assistance mutuelle ou à y répondre.

[...]

## Article 26

### Consultation, examen et amendement

[...]

2. Les parties procèdent à un examen conjoint de la mise en œuvre du présent accord un an après son entrée en vigueur, puis à intervalles réguliers par la suite et, en outre, à la demande de l'une ou de

l'autre partie et sur décision conjointe.

[...]

## Article 28

### Durée

1. Sous réserve du paragraphe 2, le présent accord demeure en vigueur pour une période de sept ans à compter de la date de son entrée en vigueur.
2. À l'expiration de chaque période de sept ans, le présent accord est reconduit automatiquement pour une période supplémentaire de sept ans, sauf si l'une des parties informe l'autre de son intention de ne pas le reconduire. La partie ne souhaitant pas le reconduire notifie son intention par écrit à l'autre partie, par la voie diplomatique, au moins six mois avant l'expiration de la période de sept ans.
3. Le Canada continue à appliquer les dispositions du présent accord à toutes les données PNR obtenues avant l'extinction de celui-ci.

[...]

### Annexe

Éléments de données [PNR] visés à l'article 2, point b)

1. code repère des dossiers passagers (PNR)
2. date de réservation/d'émission du billet
3. date(s) prévue(s) du voyage
4. nom(s)
5. informations disponibles sur "les grands voyageurs" et les programmes de fidélisation (billets gratuits, surclassement, etc.)
6. autres noms mentionnés dans le dossier passager (PNR), y compris le nombre de voyageurs figurant dans celui-ci
7. toutes les coordonnées disponibles (y compris les informations sur la source)
8. toutes les informations disponibles relatives au paiement/à la facturation (à l'exclusion des autres détails de l'opération liés à la carte de crédit ou au compte et n'ayant pas de lien avec l'opération relative au voyage)
9. itinéraire de voyage pour le dossier passager (PNR) spécifique
10. agence de voyage/agent de voyage
11. informations sur le partage de codes
12. informations "PNR scindé/divisé"
13. statut du voyageur (y compris confirmations et statut d'enregistrement)
14. informations sur l'établissement des billets, y compris le numéro du billet, billets aller simple et données "Automated Ticketing Fare Quote" (prix du billet)
15. toutes les informations relatives aux bagages

16. informations relatives au siège, y compris le numéro du siège occupé
17. remarques générales, y compris les données OSI (Other Supplementary Information), les données SSI (Special Service Information) et les données SSR (Special Service Request)
18. toute information préalable sur les voyageurs (IPV) collectée à des fins de réservation
19. l'historique de tous les changements apportés aux données PNR figurant aux points 1 à 18. »

## **VI. Appréciations formulées par le Parlement dans sa demande d'avis**

### ***A. Sur la base juridique appropriée de la décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord envisagé***

- 31 Selon le Parlement, si l'accord envisagé poursuit, conformément à son article 1<sup>er</sup>, deux finalités, à savoir, d'une part, assurer la sécurité et la sûreté du public et, d'autre part, prescrire les moyens par lesquels les données PNR seront protégées, sa finalité principale est, toutefois, la protection des données à caractère personnel. En effet, le droit de l'Union en matière de protection de données de cette nature s'opposerait au transfert des données PNR vers des pays tiers n'assurant pas un niveau de protection adéquat des données à caractère personnel. Ainsi, l'accord envisagé viserait à créer une forme de « décision d'adéquation », au sens de l'article 25, paragraphe 6, de la directive 95/46, afin d'offrir une base juridique pour le transfert légal des données PNR depuis l'Union vers le Canada. Cette approche serait identique à celle adoptée auparavant dans l'accord de 2006 et la décision 2006/253, cette dernière ayant été prise sur le fondement de l'article 25, paragraphe 6, de la directive 95/46.
- 32 Ainsi, le choix de l'article 82, paragraphe 1, second alinéa, sous d), et de l'article 87, paragraphe 2, sous a), TFUE comme bases juridiques de la décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord envisagé serait erroné. Cette décision devrait plutôt être fondée sur l'article 16 TFUE, cet article s'appliquant à l'ensemble des domaines du droit de l'Union, y compris à ceux visés au titre V de la troisième partie du traité FUE, relatif à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, ce qui serait confirmé par la déclaration sur la protection des données à caractère personnel dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale et de la coopération policière, annexée à l'acte final de la conférence intergouvernementale qui a adopté le traité de Lisbonne (JO 2010, C 83, p. 345).
- 33 Le contenu de l'accord envisagé confirme, selon le Parlement, son appréciation selon laquelle la composante principale de cet accord porte sur la protection des données à caractère personnel. En effet, la grande majorité des dispositions de l'accord envisagé, en particulier ses articles clés que sont l'article 4, paragraphe 1, et l'article 5, qui constituent la base juridique du transfert légal des données PNR depuis l'Union vers le Canada, concernerait la protection des données à caractère personnel. En outre, cet accord prévoirait non pas un transfert des données PNR par les autorités européennes aux autorités canadiennes, mais un transfert de ces données par des particuliers, à savoir les compagnies aériennes, à ces dernières autorités. Ainsi, il serait difficile de conclure que ces dispositions relèvent de la coopération judiciaire et policière proprement dite. Par ailleurs, l'article 6 de l'accord envisagé, intitulé « Coopération policière et judiciaire », ne revêtirait qu'un caractère accessoire par rapport aux articles 4 et 5 de celui-ci, puisqu'il ne pourrait trouver application sans que ces derniers articles n'aient eux-mêmes été auparavant appliqués. En effet, le Canada ne pourrait pas communiquer les informations en cause sans avoir reçu au préalable les données PNR de la part des transporteurs aériens, lesquels, pour leur part, ne pourraient transmettre les données PNR au Canada que sur la base d'une « décision d'adéquation ». En outre, ce même article 6 ne réglerait pas l'échange d'informations entre les autorités concernées et ne ferait que renvoyer à d'autres accords internationaux en la matière.
- 34 Si la Cour devait néanmoins considérer que l'accord envisagé poursuit des finalités indissociables les unes des autres, la décision du Conseil relative à la conclusion de cet accord pourrait alors être fondée à la fois sur l'article 16, l'article 82, paragraphe 1, second alinéa, sous d), et l'article 87, paragraphe 2, sous a), TFUE. S'agissant d'une éventuelle applicabilité des protocoles n<sup>os</sup> 21 et 22, le Parlement

rappelle la jurisprudence de la Cour issue de l'arrêt du 27 février 2014, Royaume-Uni/Conseil (C-656/11, EU:C:2014:97, point 49), selon laquelle est sans influence sur la légalité du choix de la base juridique d'un acte de l'Union la conséquence que celui-ci peut avoir quant à l'application ou non d'un des protocoles annexés aux traités.

***B. Sur la compatibilité de l'accord envisagé avec les dispositions du traité FUE et de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne***

- 35 Le Parlement estime, eu égard aux doutes sérieux émis par le CEPD notamment dans son avis du 30 septembre 2013, et à la jurisprudence issue de l'arrêt du 8 avril 2014, Digital Rights Ireland e.a. (C-293/12 et C-594/12, EU:C:2014:238), qu'il existe une incertitude juridique quant à la question de savoir si l'accord envisagé est compatible avec l'article 16 TFUE ainsi qu'avec l'article 7, l'article 8 et l'article 52, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).
- 36 Selon le Parlement, le transfert des données PNR depuis l'Union vers le Canada aux fins d'un accès éventuel à ces données par les autorités canadiennes, tel que prévu par l'accord envisagé, relève des articles 7 et 8 de la Charte. En effet, ces données, prises dans leur ensemble, permettraient de tirer des conclusions très précises concernant la vie privée des personnes dont les données PNR sont traitées, telles que leurs lieux de séjour permanent ou temporaire, leurs déplacements et leurs activités. Cet accord comporterait donc des ingérences d'une vaste ampleur et d'une particulière gravité dans les droits fondamentaux garantis aux articles 7 et 8 de la Charte.
- 37 Rappelant les exigences figurant, d'une part, à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte et, d'autre part, à l'article 8, paragraphe 2, de celle-ci, le Parlement estime qu'il convient donc de se demander si l'accord envisagé constitue une « loi », au sens de ces dispositions, et s'il peut servir de fondement pour des limitations à l'exercice des droits garantis aux articles 7 et 8 de la Charte. Or, alors que le terme « loi » coïncide avec la notion d'« acte législatif » prévue par le traité FUE, un accord international ne constituerait pas un tel acte législatif, de sorte que la question se poserait de savoir s'il ne serait pas plus adapté d'adopter un acte interne, fondé sur l'article 16 TFUE, plutôt que de conclure un accord international, en vertu de l'article 218 TFUE, tel que l'accord envisagé.
- 38 S'agissant du principe de proportionnalité, le Parlement se réfère à la jurisprudence de la Cour issue de l'arrêt du 8 avril 2014, Digital Rights Ireland e.a. (C-293/12 et C-594/12, EU:C:2014:238, points 47 et 48), et considère que, en l'occurrence, le pouvoir d'appréciation du législateur de l'Union s'avère réduit et que le contrôle juridictionnel du respect des conditions découlant de ce principe doit être strict dès lors, notamment, que des ingérences dans des droits fondamentaux sont en cause.
- 39 En outre, ainsi qu'il résulterait de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme issue de l'arrêt de la Cour EDH du 1<sup>er</sup> juillet 2008, Liberty et autres c. Royaume-Uni (CE:ECHR:2008:0701JUD005824300, § 62 et 63), et de celle de la Cour issue de l'arrêt du 8 avril 2014, Digital Rights Ireland e.a. (C-293/12 et C-594/12, EU:C:2014:238, point 54 ainsi que jurisprudence citée), l'accord envisagé devrait prévoir des règles claires et précises régissant la portée et l'application des mesures en cause et imposant un minimum d'exigences, de telle sorte que les personnes dont les données à caractère personnel ont été traitées disposent de garanties suffisantes permettant de protéger efficacement ces données contre les risques d'abus ainsi que contre tout accès et toute utilisation illicites.
- 40 Le Parlement s'interroge, en premier lieu, de manière générale, sur le caractère nécessaire, au sens de l'article 52, paragraphe 1, seconde phrase, de la Charte, de la mise en place d'un « système PNR ». En effet, le Conseil et la Commission n'auraient, jusqu'à présent, pas démontré, sur la base d'éléments objectifs, que la conclusion de l'accord envisagé serait effectivement nécessaire.
- 41 En deuxième lieu, le Parlement avance que l'accord envisagé concerne de manière globale l'ensemble des passagers aériens, sans que ceux-ci se trouvent dans une situation susceptible de donner lieu à des poursuites pénales et sans qu'une relation entre leurs données PNR et une menace pour la sécurité publique soit exigée. À cette absence générale de limites s'ajouterait le fait que les critères et les

conditions énoncés dans cet accord seraient vagues et ne permettraient pas de limiter le traitement des données PNR par les autorités canadiennes au strict nécessaire. Il conviendrait également de relever que ledit accord ne subordonne pas l'accès à ces données par les autorités canadiennes à un contrôle préalable effectué soit par une juridiction, soit par une entité administrative indépendante, visant à ce que cet accès ainsi que l'utilisation desdites données soient limités à ce qui est strictement nécessaire aux fins d'atteindre l'objectif poursuivi, et intervenant à la suite d'une demande motivée adressée à cette juridiction ou à cette entité, présentée dans le cadre de procédures de prévention, de détection ou de poursuites pénales.

42 En troisième lieu, s'agissant de la durée de conservation des données PNR, fixée à cinq ans par l'article 16 de l'accord envisagé, celle-ci s'appliquerait sans aucune distinction à l'ensemble des passagers aériens. En outre, le Conseil n'aurait fourni aucune justification, fondée sur des critères objectifs, en ce qui concerne le choix d'une telle durée. À supposer même que la durée de trois ans et demi prévue dans l'accord de 2006 ait été admissible, la question se poserait de savoir pour quelle raison il a fallu porter cette durée à cinq ans.

43 En quatrième et dernier lieu, le Parlement soutient que l'accord envisagé ne garantit pas que les mesures qu'il appartiendra aux autorités canadiennes de prendre seront adéquates et satisferont aux exigences essentielles de l'article 8 de la Charte et de l'article 16 TFUE.

## **VII. Résumé des observations présentées à la Cour**

44 Des observations écrites relatives à la présente demande d'avis ont été soumises à la Cour par les gouvernements bulgare et estonien, par l'Irlande, par les gouvernements espagnol, français et du Royaume-Uni ainsi que par le Conseil et la Commission.

45 En outre, la Cour a posé des questions pour réponse écrite aux États membres et aux institutions, en vertu de l'article 196, paragraphe 3, du règlement de procédure de la Cour, et a également invité, en application de l'article 24, second alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, le CEPD à y répondre. Celui-ci a transmis ses observations à la Cour.

### ***A. Sur la recevabilité de la demande d'avis***

46 Le gouvernement français et le Conseil s'interrogent sur la recevabilité de la seconde question de la présente demande d'avis. En effet, d'une part, le Parlement ne remettrait en cause, en posant cette question, ni la compétence de l'Union pour conclure l'accord envisagé ni la répartition des compétences entre l'Union et les États membres à cet égard. D'autre part, le recours, même erroné, aux articles 82 et 87 TFUE n'aurait aucune incidence sur la procédure à suivre pour l'adoption de la décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord envisagé, dans la mesure où tant l'application de l'article 16 TFUE que celle des articles 82 et 87 TFUE nécessiteraient de statuer selon la procédure législative ordinaire. Ainsi, dans l'un et l'autre cas, l'article 218, paragraphe 6, sous a), v), TFUE serait applicable, de sorte que l'approbation du Parlement serait requise.

### ***B. Sur la base juridique appropriée de la décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord envisagé***

47 Les gouvernements bulgare et estonien, l'Irlande, les gouvernements français et du Royaume-Uni ainsi que le Conseil et la Commission considèrent que l'objectif principal de l'accord envisagé est d'assurer la sécurité et la sûreté du public, ainsi que cela ressort, notamment, des premier à troisième et cinquième alinéas de son préambule de même que de ses articles 1<sup>er</sup> et 3. Si la protection des données à caractère personnel devait également être considérée comme constituant un objectif de cet accord, celui-ci serait accessoire par rapport à l'objectif principal.

48 Le Conseil et la Commission ajoutent que, s'il est vrai que le transfert des données PNR vers des pays tiers doit respecter la Charte, les stipulations de l'accord envisagé concernant la protection de ces données ne constituent toutefois que l'instrument au moyen duquel cet accord poursuit l'objectif de lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale grave. Ainsi, le fait que ledit accord fixe, au moyen d'un nombre significatif de stipulations, les modalités et les conditions du transfert des données

PNR dans le respect des droits fondamentaux et créerait une forme de « décision d'adéquation » n'infirmerait pas le fait que l'objectif principal de ce même accord demeure la sécurité et la sûreté du public. L'article 16 TFUE ne constituerait la base juridique appropriée d'un acte que lorsque l'objectif principal de celui-ci est la protection des données à caractère personnel. À l'inverse, des actes ayant pour finalité la réalisation de politiques sectorielles exigeant certains traitements des données à caractère personnel devraient être fondés sur la base juridique correspondant à la politique concernée et devraient respecter à la fois l'article 8 de la Charte et les actes de l'Union adoptés sur le fondement de l'article 16 TFUE.

49 S'agissant d'un cumul éventuel de l'article 16, de l'article 82, paragraphe 1, second alinéa, sous d), et de l'article 87, paragraphe 2, sous a), TFUE comme bases juridiques matérielles de la décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord envisagé, le gouvernement français soutient, à titre subsidiaire, qu'un tel cumul serait envisageable dès lors que ces bases juridiques sont compatibles entre elles en ce qu'elles prévoient toutes la procédure législative ordinaire. Certes, en principe, eu égard au fait que l'Irlande et le Royaume-Uni ainsi que le Royaume de Danemark ne participent pas, en vertu des protocoles n<sup>os</sup> 21 et 22, à l'adoption des actes relevant de la troisième partie, titre V, du traité FUE, un acte ne pourrait être fondé à la fois sur des dispositions relevant de ce titre et sur des dispositions n'en relevant pas. Toutefois, en cas d'adoption, sur le fondement de l'article 16 TFUE, de règles concernant le traitement, par les États membres, de données à caractère personnel dans l'exercice d'activités entrant dans le champ d'application des chapitres 4 ou 5 de la troisième partie, titre V, du traité FUE, l'Irlande et le Royaume-Uni ainsi que le Royaume de Danemark ne participeraient pas à l'adoption de celles-ci, puisque ces États membres ne seraient pas, conformément à l'article 6 bis du protocole n<sup>o</sup> 21 et à l'article 2 bis du protocole n<sup>o</sup> 22, liés par de telles règles.

50 En revanche, selon le Conseil, le cumul de l'article 16 TFUE, d'une part, et des articles 82 et 87 TFUE, d'autre part, ne serait pas légalement admissible, eu égard aux règles spécifiques régissant les modalités de vote au sein du Conseil découlant des protocoles n<sup>os</sup> 21 et 22 à l'égard de la participation, respectivement, de l'Irlande et du Royaume-Uni ainsi que du Royaume de Danemark.

### ***C. Sur la compatibilité de l'accord envisagé avec les dispositions du traité FUE et de la Charte***

51 L'ensemble des États membres ayant soumis des observations à la Cour ainsi que le Conseil et la Commission concluent, en substance, à la compatibilité de l'accord envisagé avec les dispositions du traité FUE et de la Charte.

52 En ce qui concerne l'existence d'une ingérence dans les droits fondamentaux consacrés aux articles 7 et 8 de la Charte, les gouvernements estonien et français se rallient à la position défendue par le Parlement selon laquelle l'accord envisagé comporte une telle ingérence étant donné qu'il oblige l'Union, à son article 4, paragraphe 1, à ne pas empêcher les transferts des données PNR à l'autorité canadienne compétente, et qu'il prévoit, à son article 3, le traitement de ces données par ladite autorité. Néanmoins, le gouvernement français considère qu'une telle ingérence ne devrait pas être qualifiée de particulièrement grave, compte tenu du fait que son ampleur est moins vaste que celle qui résultait de la 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 (JO 2006, L 105, p. 54), en cause dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 8 avril 2014, *Digital Rights Ireland e.a.* (C-293/12 et C-594/12, EU:C:2014:238). En outre, les données PNR ne permettraient pas de tirer des conclusions très précises concernant la vie privée des passagers aériens.

53 L'ensemble des États membres ayant soumis des observations ainsi que le Conseil et la Commission considèrent que l'accord envisagé poursuit un objectif d'intérêt général, à savoir la lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale grave.

54 En ce qui concerne les exigences découlant du principe de proportionnalité, le Conseil et la Commission s'accordent avec le Parlement et font, notamment, observer, en se référant à la jurisprudence de la Cour issue de l'arrêt du 8 avril 2014, *Digital Rights Ireland e.a.* (C-293/12 et C-594/12, EU:C:2014:238, point 54), ainsi qu'à l'article 6, paragraphe 1, sous c), de la directive 95/46,

que l'accord envisagé doit prévoir des règles claires et précises régissant la portée et l'application de l'ingérence en cause et des garanties suffisantes permettant de protéger efficacement les données à caractère personnel contre les risques d'abus ainsi que contre tout accès à ces données et toute utilisation de celles-ci à caractère illicite.

- 55 S'agissant, en particulier, du caractère nécessaire du transfert des données PNR vers le Canada, la Commission, soutenue par le Conseil, admet qu'il n'existe pas de statistiques précises permettant de connaître la contribution de ces données à la prévention et à la détection de la criminalité et du terrorisme, ainsi qu'aux enquêtes et aux poursuites en la matière. Cependant, le caractère indispensable de l'utilisation des données PNR serait confirmé par des informations provenant de pays tiers et d'États membres qui utilisent déjà ces données à des fins répressives. En particulier, l'exposé des motifs de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, du 2 février 2011, 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) 32 final], énoncerait à ce sujet que l'expérience acquise dans certains pays montre que l'utilisation des données PNR a fait sensiblement progresser la lutte contre le trafic de drogue, la traite des êtres humains et le terrorisme et qu'elle permet de mieux comprendre la composition et le fonctionnement des réseaux terroristes et des autres réseaux criminels.
- 56 En outre, les autorités canadiennes auraient fourni des informations démontrant que les données PNR ont contribué de manière décisive à l'identification de suspects potentiels d'actes de terrorisme ou de criminalité grave. Ainsi, alors que 28 millions de passagers aériens ont emprunté un vol entre l'Union et le Canada pendant la période allant du mois d'avril 2014 au mois de mars 2015, ces données auraient permis d'interpeller 178 personnes ainsi que de procéder à des saisies de produits stupéfiants dans 71 cas et de matériel à caractère pédopornographique dans deux cas. Lesdites données auraient également rendu possible l'engagement ou la poursuite d'investigations en rapport avec le terrorisme dans 169 cas. Enfin, il ressortirait de la communication de la Commission, du 21 septembre 2010, relative à la démarche globale en matière de transfert des données des dossiers passagers (PNR) aux pays tiers [COM(2010) 492 final, ci-après la « communication COM(2010) 492 »], que l'Union est tenue, « vis-à-vis d'elle-même et des pays tiers, de coopérer avec ces derniers dans le cadre de la lutte contre [les menaces terroristes et les formes graves de criminalité internationale] ».
- 57 Le gouvernement estonien, l'Irlande, les gouvernements espagnol, français et du Royaume-Uni ainsi que le Conseil et la Commission sont, en substance, d'avis que l'accord envisagé respecte les exigences découlant du principe de proportionnalité et que la présente affaire se distingue de celle en cause dans l'arrêt du 8 avril 2014, *Digital Rights Ireland e.a.* (C-293/12 et C-594/12, EU:C:2014:238). Le mécanisme prévu par cet accord s'apparenterait davantage au contrôle systématique effectué aux frontières externes ainsi qu'aux contrôles de sécurité pratiqués dans les aéroports qu'à une conservation des données telle que celle visée par la directive 2006/24. En outre, ledit accord, dont la nature et les effets seraient nettement plus limités que ceux de cette directive, contiendrait, à la différence de celle-ci, des règles strictes portant sur les conditions et les limites de l'accès aux données et de l'utilisation de ces dernières, ainsi que des règles relatives à la sécurité desdites données. Enfin, ce même accord prévoirait une surveillance par une autorité indépendante du respect de ces règles, l'information des personnes concernées en ce qui concerne le transfert et le traitement de leurs données, un droit d'accès et de rectification ainsi que des voies de recours administratifs et judiciaires en vue d'assurer la garantie des droits de ces personnes.
- 58 En ce qui concerne l'argument du Parlement, selon lequel l'accord envisagé ne subordonne pas le transfert des données PNR à l'existence d'une menace pour la sécurité publique, les gouvernements estonien, français et du Royaume-Uni ainsi que la Commission avancent en substance que l'utilisation de telles données vise à permettre l'identification de personnes jusque-là inconnues des services compétents qui présentent un risque éventuel pour la sécurité, les personnes déjà connues à cet égard pouvant l'être sur la base des renseignements préalables concernant les passagers aériens. Si seule était autorisée la transmission des données PNR concernant les personnes déjà signalées comme présentant un risque pour la sécurité, l'objectif de prévention ne pourrait ainsi être atteint.
- 59 S'agissant des limites concernant l'utilisation des données PNR, le Conseil et la Commission soutiennent que le renvoi au droit canadien figurant à l'article 3, paragraphe 3, de l'accord envisagé ne

permet pas de conclure que cet accord serait trop vague. Ces institutions font observer à cet égard qu'il est difficile de n'insérer, dans un accord international, que des notions prévues par le droit de l'Union. En ce qui concerne l'article 3, paragraphe 5, sous b), de cet accord, lesdites institutions avancent que cette disposition reflète l'obligation imposée par la Constitution canadienne à toutes les autorités publiques canadiennes de se conformer à une décision émise par l'autorité judiciaire et ayant force obligatoire. En outre, cette disposition présupposerait que l'accès aux données PNR soit examiné par l'autorité judiciaire au regard des critères de nécessité et de proportionnalité et qu'il soit motivé dans la décision judiciaire. Enfin, les autorités canadiennes n'auraient, en pratique, jamais mis en œuvre cette disposition depuis l'entrée en vigueur de l'accord de 2006.

- 60 Pour ce qui est des limites concernant les autorités et les personnes ayant accès aux données PNR, le Conseil et la Commission considèrent que l'absence d'identification de l'autorité canadienne compétente dans l'accord envisagé est une question de nature procédurale dépourvue de toute incidence sur le respect, par cet accord, du principe de proportionnalité. En tout état de cause, au mois de juin 2014, le Canada aurait informé l'Union que l'autorité canadienne compétente, au sens de l'article 2, sous d), dudit accord, est l'ASFC. Dès lors que, conformément à l'article 16, paragraphe 2, de l'accord envisagé, le Canada doit limiter l'accès aux données PNR à un « nombre restreint de fonctionnaires spécialement habilités à cet effet », il en résulterait que seuls les agents de l'ASFC sont habilités à recevoir et à traiter ces données. Des garanties additionnelles figureraient enfin à l'article 9, paragraphe 2, sous a) et b), ainsi qu'à l'article 9, paragraphes 4 et 5, de cet accord.
- 61 En ce qui concerne le fait que l'accord envisagé ne subordonne pas l'accès aux données PNR à un contrôle préalable exercé par une autorité judiciaire ou administrative indépendante, l'Irlande estime qu'un tel contrôle n'est pas indispensable eu égard aux garanties figurant déjà aux articles 11 à 14, 16, 18 et 20 de cet accord. Les gouvernements estonien et du Royaume-Uni considèrent qu'il n'est pas possible de déterminer à l'avance les critères correspondant aux données PNR qui doivent être traitées, de sorte qu'il ne saurait être exigé de manière systématique l'obtention d'une autorisation préalable. Une telle autorisation ne pourrait donc être que générale et n'apporterait, dès lors, aucune valeur ajoutée.
- 62 Quant à la question de la communication des données PNR à d'autres autorités, la Commission relève que les articles 1<sup>er</sup>, 3, 18 et 19 de l'accord envisagé définissent strictement les finalités pour lesquelles ces données peuvent être traitées ainsi que les conditions de leur divulgation. En tout état de cause, ainsi que le souligne cette institution, toute communication de données PNR doit, conformément à l'article 17 dudit accord, être enregistrée et documentée, et doit faire l'objet d'un contrôle a posteriori par l'autorité indépendante.
- 63 S'agissant de la durée de conservation des données PNR, les gouvernements estonien et français, l'Irlande et le gouvernement du Royaume-Uni soutiennent qu'elle ne va pas au-delà de ce qui est strictement nécessaire dans le contexte global de l'accord envisagé. Étant donné la nature complexe et difficile des enquêtes portant sur des faits de terrorisme et de criminalité transnationale grave, il se pourrait qu'une certaine période s'écoule entre le voyage effectué par un passager concerné par de tels faits et le moment où les autorités répressives ont besoin d'accéder aux données PNR, afin de détecter, de rechercher et de poursuivre de tels crimes. La clôture de procédures pénales pourrait, le cas échéant, intervenir plus de cinq ans après la transmission des données PNR. En outre, il conviendrait de tenir compte des dispositions de l'article 16 de cet accord qui imposent des modalités strictes quant au masquage et au démasquage des données PNR, dans le but de protéger davantage les données à caractère personnel, ainsi que des dispositions de l'article 8, paragraphe 5, dudit accord, qui prévoient un régime spécial pour les données sensibles.
- 64 Le Conseil et la Commission ajoutent que la durée de conservation des données PNR doit, conformément à l'article 6 de la directive 95/46, être déterminée en fonction du caractère nécessaire de ces données au regard de la réalisation des finalités poursuivies par leur collecte, de sorte que la proportionnalité d'une durée de conservation donnée ne saurait être appréciée dans l'abstrait. Ces institutions soulignent que la durée de conservation de cinq ans prévue par l'accord envisagé a été considérée par les parties à cet accord comme étant strictement nécessaire pour la réalisation des finalités poursuivies par celui-ci. Elles ajoutent que, en revanche, une durée de trois ans et demi, telle que celle qui était prévue dans l'accord de 2006, aurait, selon le Canada, été de nature à faire obstacle à

ce que les données PNR soient utilisées de manière effective pour détecter les situations présentant un risque élevé de terrorisme ou de crime organisé, compte tenu de ce que les investigations requièrent du temps. En outre, l'accord envisagé prévoirait, à son article 16, paragraphe 3, une première dépersonnalisation des données PNR 30 jours après leur réception et une dépersonnalisation additionnelle après deux années.

65 S'agissant du contrôle, par une autorité indépendante, du respect des règles de protection des données à caractère personnel, exigé à l'article 8, paragraphe 3, de la Charte et à l'article 16, paragraphe 2, TFUE, le Conseil et la Commission estiment que l'absence d'identification, dans l'accord envisagé, de l'autorité canadienne compétente ne met pas en cause le caractère adéquat des mesures que le Canada est appelé à adopter. Ces institutions ajoutent que l'identité des autorités compétentes visées aux articles 10 et 14 de cet accord a été communiquée à la Commission.

66 Quant au respect de la jurisprudence de la Cour issue, notamment, de l'arrêt du 9 mars 2010, Commission/Allemagne (C-518/07, EU:C:2010:125, point 30), selon laquelle une autorité de contrôle doit jouir d'une indépendance lui permettant d'exercer ses missions sans être soumise à une influence extérieure, la Commission fait observer que le Commissaire canadien à la protection de la vie privée est une autorité indépendante tant au niveau institutionnel qu'au niveau fonctionnel. La Commission ajoute que, eu égard au fait que la législation canadienne n'institue pas un droit d'accès pour les étrangers ne séjournant pas au Canada, il a fallu prévoir, aux articles 10 et 14 de l'accord envisagé, l'institution d'une « autorité créée par des moyens administratifs » afin de garantir que l'ensemble des personnes potentiellement concernées puisse exercer ses droits, en ce compris le droit d'accès.

## **VIII. Prise de position de la Cour**

67 À titre liminaire, il convient de rappeler qu'il est de jurisprudence constante de la Cour que les dispositions d'un accord international conclu par l'Union, conformément aux articles 217 et 218 TFUE, forment partie intégrante, à partir de l'entrée en vigueur de celui-ci, de l'ordre juridique de l'Union [voir, en ce sens, arrêts du 30 avril 1974, Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, point 5, ainsi que du 11 mars 2015, Oberto et O'Leary, C-464/13 et C-465/13, EU:C:2015:163, point 29 ; avis 2/13 (Adhésion de l'Union à la CEDH), du 18 décembre 2014, EU:C:2014:2454, point 180]. Les dispositions d'un tel accord doivent donc être pleinement compatibles avec les traités ainsi qu'avec les principes constitutionnels qui en découlent.

### ***A. Sur la recevabilité de la demande d'avis***

68 Aux termes de l'article 218, paragraphe 11, TFUE, un État membre, le Parlement, le Conseil ou la Commission peut recueillir l'avis de la Cour sur la compatibilité d'un accord dont la conclusion est envisagée avec les traités.

69 Conformément à la jurisprudence constante de la Cour, cette disposition vise à prévenir les complications qui résulteraient de contestations en justice relatives à la compatibilité avec les traités d'accords internationaux engageant l'Union. En effet, une décision judiciaire constatant éventuellement, après la conclusion d'un accord international engageant l'Union, que celui-ci est, au vu soit de son contenu, soit de la procédure adoptée pour sa conclusion, incompatible avec les dispositions des traités ne manquerait pas de créer, sur le plan non seulement interne de l'Union, mais également des relations internationales, des difficultés sérieuses et risquerait de porter préjudice à toutes les parties intéressées, y compris les États tiers [avis 2/13 (Adhésion de l'Union à la CEDH), du 18 décembre 2014, EU:C:2014:2454, points 145 et 146 ainsi que jurisprudence citée].

70 Doivent ainsi pouvoir être examinées dans le cadre de la procédure prévue à l'article 218, paragraphe 11, TFUE toutes les questions susceptibles de soulever des doutes quant à la validité matérielle ou formelle de l'accord au regard des traités. Le jugement sur la compatibilité d'un accord avec les traités peut, à cet égard, notamment dépendre non seulement de dispositions qui concernent la compétence, la procédure ou l'organisation institutionnelle de l'Union, mais également de dispositions du droit matériel [voir en ce sens, en ce qui concerne l'article 300, paragraphe 6, CE, avis 1/08 (Accords modifiant les listes d'engagements spécifiques au titre de l'AGCS), du 30 novembre 2009,

EU:C:2009:739, point 108 et jurisprudence citée]. Il en va ainsi d'une question relative à la compatibilité d'un accord international avec l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, TUE et, par conséquent, avec les garanties consacrées par la Charte, celle-ci ayant la même valeur juridique que les traités.

- 71 En ce qui concerne la question relative à la base juridique appropriée de la décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord envisagé, il convient de rappeler que le choix de la base juridique appropriée revêt une importance de nature constitutionnelle dès lors que, ne disposant que de compétences d'attribution, l'Union doit rattacher les actes qu'elle adopte aux dispositions du traité FUE qui l'habilitent effectivement à cette fin (voir, en ce sens, arrêt du 1<sup>er</sup> octobre 2009, Commission/Conseil, C-370/07, EU:C:2009:590, point 47).
- 72 Ainsi, le recours à une base juridique erronée est susceptible d'invalider l'acte de conclusion lui-même et, partant, de vicier le consentement de l'Union à être liée par l'accord auquel cette dernière a souscrit.
- 73 L'argument du gouvernement français et du Conseil, selon lequel le choix éventuellement erroné de la base juridique serait, en l'occurrence, dépourvu d'incidence sur la compétence de l'Union pour conclure l'accord envisagé, sur la répartition des compétences entre l'Union et les États membres à cet égard, ou encore sur la procédure d'adoption à suivre, n'est pas de nature à entraîner l'irrecevabilité de la seconde question soulevée par la présente demande d'avis.
- 74 En effet, eu égard à la fonction, rappelée au point 69 du présent avis, de la procédure prévue à l'article 218, paragraphe 11, TFUE, consistant à prévenir, au moyen d'une saisine préalable de la Cour, d'éventuelles complications au niveau de l'Union et au niveau international qui résulteraient de l'invalidation d'un acte de conclusion d'un accord international, le seul risque d'une telle invalidation suffit pour admettre la saisine de la Cour. En outre, la question de savoir quelles incidences effectives emporterait, dans un cas donné, le choix erroné de la ou des bases juridiques sur la validité d'un acte de conclusion d'un accord international, tel que la décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord envisagé, est indissociablement liée à l'examen quant au fond de la question relative à la base juridique appropriée et ne saurait donc être appréciée dans le cadre de la recevabilité d'une demande d'avis.
- 75 Il résulte de ce qui précède que la présente demande d'avis est recevable dans son ensemble.

***B. Sur la base juridique appropriée de la décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord envisagé***

- 76 Selon une jurisprudence constante de la Cour, le choix de la base juridique d'un acte de l'Union, y compris celui adopté en vue de la conclusion d'un accord international, doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent la finalité et le contenu de cet acte (arrêts du 6 mai 2014, Commission/Parlement et Conseil, C-43/12, EU:C:2014:298, point 29, ainsi que du 14 juin 2016, Parlement/Conseil, C-263/14, EU:C:2016:435, point 43 et jurisprudence citée).
- 77 Si l'examen d'un acte de l'Union démontre qu'il poursuit deux finalités ou qu'il a deux composantes et si l'une de ces finalités ou de ces composantes est identifiable comme étant principale tandis que l'autre n'est qu'accessoire, l'acte doit être fondé sur une seule base juridique, à savoir celle exigée par la finalité ou la composante principale ou prépondérante. À titre exceptionnel, s'il est établi, en revanche, que l'acte poursuit à la fois plusieurs objectifs ou a plusieurs composantes qui sont liés de façon indissociable, sans que l'un soit accessoire par rapport à l'autre, de telle sorte que différentes dispositions des traités sont applicables, une telle mesure doit être fondée sur les différentes bases juridiques correspondantes (arrêt du 14 juin 2016, Parlement/Conseil, C-263/14, EU:C:2016:435, point 44 et jurisprudence citée).
- 78 Toutefois, le recours à une double base juridique est exclu lorsque les procédures prévues pour l'une et l'autre de ces bases sont incompatibles (arrêt du 6 novembre 2008, Parlement/Conseil, C-155/07, EU:C:2008:605, point 37 et jurisprudence citée).

79 C'est à la lumière de ces considérations qu'il y a lieu de déterminer la base juridique appropriée pour la décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord envisagé.

### *1. Sur la finalité et le contenu de l'accord envisagé*

80 Les parties contractantes entendent, ainsi qu'il ressort du troisième alinéa du préambule de l'accord envisagé, renforcer et promouvoir leur coopération par cet accord. À cet effet, l'article 1<sup>er</sup> dudit accord, intitulé « Objet de l'accord », énonce que « les parties établissent les conditions régissant le transfert et l'utilisation des [données PNR] en vue d'assurer la sécurité et la sûreté du public et de prescrire les moyens par lesquels lesdites données sont protégées ».

81 S'agissant de l'objectif tenant à la protection de la sécurité et de la sûreté du public, énoncé à cet article 1<sup>er</sup>, le premier alinéa du préambule de l'accord envisagé précise, notamment, que les parties agissent dans le souci de prévenir, de combattre, de réprimer et d'éliminer le terrorisme, les infractions liées au terrorisme et d'autres formes de criminalité transnationale grave. Dans cette perspective, ce préambule met en exergue, à ses deuxième et quatrième alinéas, l'importance, d'une part, de la lutte contre le terrorisme, les infractions liées au terrorisme et les autres formes de criminalité transnationale grave et, d'autre part, de l'utilisation des données PNR et du partage des informations en vue de cette lutte. Sur la base de ces constats, le cinquième alinéa dudit préambule relève qu'il convient d'établir des règles régissant le transfert de données PNR par les transporteurs aériens au Canada afin de préserver la sécurité publique et à des fins d'application de la loi. Enfin, le seizième alinéa de ce même préambule souligne l'importance du partage des données PNR et des informations analytiques appropriées et pertinentes contenant des données PNR obtenues par le Canada auprès des autorités policières et judiciaires compétentes des États membres de l'Union, d'Europol et d'Eurojust pour la promotion de la coopération policière et judiciaire internationale.

82 Ainsi, il convient de considérer que l'accord envisagé poursuit l'objectif d'assurer la sécurité publique au moyen d'un transfert des données PNR vers le Canada et de l'utilisation de celles-ci dans le cadre de la lutte contre les infractions terroristes et la criminalité transnationale grave, y compris au moyen du partage de ces données avec les autorités compétentes des États membres de l'Union ainsi qu'avec Europol et Eurojust.

83 Quant au second objectif énoncé à l'article 1<sup>er</sup> de l'accord envisagé, à savoir la prescription des moyens de protection des données PNR, il convient de relever, d'une part, que les deuxième, sixième et septième alinéas du préambule de cet accord soulignent la nécessité de respecter, en conformité avec les engagements de l'Union au titre de l'article 6 TUE, les droits fondamentaux, notamment le droit au respect de la vie privée et le droit à la protection des données à caractère personnel, garantis respectivement aux articles 7 et 8 de la Charte, tout en rappelant que les parties contractantes partagent des valeurs communes en ce qui concerne la protection des données et de la vie privée.

84 D'autre part, il découle des dispositions de l'article 5 de l'accord envisagé que les règles que l'autorité canadienne compétente doit respecter lors du traitement des données PNR sont censées assurer un niveau de protection adéquat, requis par le droit de l'Union, en matière de protection des données à caractère personnel, de telle sorte que cet accord poursuit également l'objectif de garantir un tel niveau de protection desdites données.

85 C'est au regard de ces considérations que l'article 1<sup>er</sup> de l'accord envisagé énonce expressément les deux objectifs poursuivis par cet accord.

86 Quant au contenu de l'accord envisagé, il convient de relever que sa première partie, intitulée « Dispositions générales » (articles 1<sup>er</sup> à 6), contient l'article 5 de celui-ci, qui prévoit que l'autorité canadienne compétente, pour autant qu'elle se conforme audit accord, est réputée fournir un niveau de protection adéquat, au sens du droit de l'Union en matière de protection des données, lorsqu'elle traite et utilise des données PNR, et que tout transporteur aérien qui fournit de telles données au Canada, en exécution de ce même accord, est réputé satisfaire aux exigences prévues par le droit de l'Union en ce qui concerne le transfert de ces données de l'Union au Canada. Cette première partie comporte également l'article 4 de l'accord envisagé, dont le paragraphe 1 prévoit que l'Union veille à ce que les

transporteurs aériens ne soient pas empêchés de transférer des données PNR à l'autorité canadienne compétente, cette dernière étant, en vertu de l'article 2, sous d), de cet accord, chargée de recevoir et de traiter ces données. Par ailleurs, l'article 3 dudit accord, qui fixe les finalités justifiant le traitement des données PNR par l'autorité canadienne compétente, stipule, à son paragraphe 1, que ce traitement est autorisé uniquement à des fins de prévention et de détection d'infractions terroristes ou de criminalité transnationale grave, ou d'enquêtes ou de poursuites en la matière, tout en prévoyant, à ses paragraphes 4 et 5, des exceptions bien limitées à cette règle. Enfin, selon l'article 6 de ce même accord, les données PNR ainsi que les informations analytiques pertinentes et appropriées contenant de telles données sont communiquées ou rendues accessibles aux autorités judiciaires ou de police compétentes des États membres, à Europol ainsi qu'à Eurojust, conformément aux accords et aux arrangements concernant l'application de la loi ou les échanges d'informations.

- 87 Dans sa deuxième partie, intitulée « Garanties applicables au traitement des données PNR » (articles 7 à 21), l'accord envisagé énonce des règles et des principes qui régissent et délimitent l'utilisation des données PNR au Canada par l'autorité canadienne compétente ainsi que leur divulgation à d'autres autorités publiques de ce pays tiers et à des autorités publiques d'autres pays tiers. Ainsi, l'accord envisagé contient, à son article 7, une clause de non-discrimination et, à son article 8, une règle spécifique aux données sensibles assortie de conditions limitatives quant à l'utilisation de ces données. Cette deuxième partie prévoit également des règles, figurant respectivement aux articles 9 et 10 de cet accord relatives, d'une part, à la sécurité et à l'intégrité des données PNR et, d'autre part, à la surveillance du respect des garanties figurant dans ledit accord. Quant aux articles 11 à 14 de ce même accord, ils énoncent une règle de transparence et fixent les droits des personnes dont les données PNR sont concernées, tels que le droit d'accès aux données, le droit d'en demander la correction ainsi que le droit de recours.
- 88 Toujours dans sa deuxième partie, l'accord envisagé exige, à son article 15, que le Canada s'abstienne de prendre des décisions produisant des effets significatifs préjudiciables sur le seul fondement d'un traitement automatisé des données PNR et prévoit, à son article 16, des règles relatives, notamment, à la durée de conservation de ces données ainsi qu'à leurs masquage et démasquage. Cette deuxième partie établit, en outre, à ses articles 18 et 19, des règles concernant la divulgation desdites données par l'autorité canadienne compétente et énonce, à ses articles 20 et 21, des règles régissant la méthode et la fréquence des transferts de ces mêmes données.
- 89 Il ressort des différentes constatations relatives au contenu de l'accord envisagé que ce dernier porte notamment sur la mise en place d'un système composé d'un ensemble de règles censées protéger les données à caractère personnel et que le Canada s'engage, ainsi que l'énonce le quinzième alinéa du préambule de cet accord, à respecter lors du traitement des données PNR.
- 90 Compte tenu à la fois de ses finalités et de son contenu, l'accord envisagé possède donc une double composante, l'une concernant la nécessité d'assurer la sécurité publique et l'autre concernant la protection des données PNR.
- 91 Quant à la question de savoir laquelle de ces deux composantes est prépondérante, il convient de relever que, certes, le transfert des données PNR par les transporteurs aériens vers le Canada et l'utilisation de celles-ci par l'autorité compétente canadienne ne se justifie, en tant que tels, que par l'objectif consistant à assurer la sécurité publique dans ce pays tiers ainsi qu'au sein de l'Union.
- 92 Toutefois, le contenu de l'accord envisagé est constitué, dans une large mesure, de règles détaillées assurant que le transfert des données PNR au Canada en vue de leur utilisation à des fins de protection de la sécurité et de la sûreté publiques se fasse dans des conditions conformes à la protection des données à caractère personnel.
- 93 À cet égard, il y a lieu de relever que le transfert de données à caractère personnel, telles que les données PNR, depuis l'Union vers un pays tiers ne peut légalement avoir lieu que s'il existe, dans ce pays, des règles assurant un niveau de protection des libertés et des droits fondamentaux substantiellement équivalent à celui garanti au sein de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 6 octobre 2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, points 68 et 74).

94 Il en résulte que les deux composantes de l'accord envisagé sont liées de façon indissociable. Elles doivent donc être considérées toutes les deux comme présentant un caractère essentiel.

## **2. Sur la base juridique appropriée au regard du traité FUE**

95 Eu égard aux considérations qui précèdent, la décision relative à la conclusion de l'accord envisagé se rattache, en premier lieu, directement à l'objectif poursuivi par l'article 16, paragraphe 2, TFUE.

96 En effet, cette disposition constitue, sans préjudice de l'article 39 TUE, une base juridique appropriée lorsque la protection des données à caractère personnel est l'une des finalités ou des composantes essentielles des règles adoptées par le législateur de l'Union, y compris de celles s'insérant dans le cadre de l'adoption de mesures relevant des dispositions du traité FUE relatives à la coopération judiciaire en matière pénale et à la coopération policière, ainsi que le confirment l'article 6 bis du protocole n° 21 et l'article 2 bis du protocole n° 22, de même que la déclaration mentionnée au point 32 du présent avis.

97 Il en résulte que la décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord envisagé doit être fondée sur l'article 16 TFUE.

98 En second lieu, cette décision doit également être fondée sur l'article 87, paragraphe 2, sous a), TFUE. En effet, cette disposition prévoit que, aux fins de l'article 87, paragraphe 1, TFUE, selon lequel l'Union « développe une coopération policière qui associe toutes les autorités compétentes des États membres », le Parlement et le Conseil peuvent établir des mesures portant sur « la collecte, le stockage, le traitement, l'analyse et l'échange d'informations pertinentes ».

99 Or, à cet égard, il convient de relever, d'une part, que les informations pertinentes, au sens de l'article 87, paragraphe 2, sous a), TFUE, dans les domaines de la prévention ou de la détection des infractions pénales et des enquêtes en la matière, peuvent inclure des données à caractère personnel et, d'autre part, que les termes « traitement » et « échange » de telles données couvrent à la fois leur transfert vers des autorités des États membres compétentes en la matière et leur utilisation par ces autorités. Dans ces conditions, des mesures portant sur le transfert de données à caractère personnel vers des autorités compétentes dans les domaines de la prévention ou de la détection des infractions pénales et des enquêtes en la matière et sur le traitement de ces données par ces mêmes autorités relèvent de la coopération policière visée à l'article 87, paragraphe 2, sous a), TFUE et peuvent être fondées sur cette disposition.

100 En l'occurrence, l'accord envisagé instaure, notamment, des règles qui régissent tant le transfert des données PNR vers l'autorité canadienne compétente que l'utilisation de ces données par cette autorité. Ladite autorité est, conformément à l'article 2, sous d), lu en combinaison avec l'article 3, paragraphe 1, de cet accord, compétente pour traiter les données PNR à des fins de prévention et de détection d'infractions terroristes ou de la criminalité transnationale grave, ou d'enquêtes ou de poursuites en la matière. En outre, l'article 6 dudit accord prévoit que le Canada communique, d'une part, dès que possible, les informations analytiques pertinentes et appropriées contenant des données PNR à Europol et à Eurojust ainsi qu'aux autorités judiciaires ou policières d'un État membre. D'autre part, cet article stipule que, à la demande de ces agences et autorités, le Canada communique, dans des cas particuliers, les données PNR ou les informations analytiques les contenant, afin de prévenir ou de détecter une infraction terroriste ou un acte de criminalité transnationale grave, ou à des fins d'enquêtes ou de poursuites en la matière, à l'intérieur de l'Union. Comme le relève M. l'avocat général aux points 105 et 106 de ses conclusions, ce même accord porte ainsi sur le traitement et l'échange d'informations pertinentes au sens de l'article 87, paragraphe 2, sous a), TFUE et se rattache également, comme il ressort notamment du point 80 du présent avis, à la finalité de l'article 87, paragraphe 1, TFUE.

101 Dans ces conditions, le fait que les données PNR sont initialement collectées par des transporteurs aériens à des fins commerciales et non par une autorité compétente dans le domaine de la prévention ou de la détection des infractions pénales et des enquêtes en la matière ne saurait, contrairement à ce que soutient le Parlement, faire obstacle à ce que l'article 87, paragraphe 2, sous a), TFUE constitue également une base juridique appropriée de la décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord envisagé.

- 102 En revanche, cette décision ne saurait être fondée sur l'article 82, paragraphe 1, second alinéa, sous d), TFUE, lequel prévoit la possibilité pour le Parlement et le Conseil d'adopter des mesures visant « à faciliter la coopération entre les autorités judiciaires ou équivalentes des États membres dans le cadre des poursuites pénales et de l'exécution des décisions ».
- 103 En effet, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 108 de ses conclusions, aucune des dispositions de l'accord envisagé ne vise à faciliter une telle coopération. S'agissant de l'autorité canadienne compétente, celle-ci ne constitue ni une autorité judiciaire ni une autorité équivalente.
- 104 Dans ces conditions, au regard de la jurisprudence citée au point 77 du présent avis, la décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord envisagé devrait être fondée tant sur l'article 16, paragraphe 2, que sur l'article 87, paragraphe 2, sous a), TFUE, à moins qu'une telle combinaison de bases juridiques ne soit exclue conformément à la jurisprudence rappelée au point 78 du présent avis.
- 3. Sur la compatibilité des procédures prévues à l'article 16, paragraphe 2, et à l'article 87, paragraphe 2, sous a), TFUE**
- 105 À titre liminaire, il convient de rappeler que, dans le cadre de la procédure de conclusion d'un accord international conformément à l'article 218 TFUE, ce sont les bases juridiques matérielles de la décision portant conclusion de cet accord qui déterminent le type de procédure applicable en vertu de l'article 218, paragraphe 6, TFUE (arrêt du 24 juin 2014, Parlement/Conseil, C-658/11, EU:C:2014:2025, point 58).
- 106 Les deux bases juridiques matérielles applicables en l'occurrence, à savoir l'article 16, paragraphe 2, et l'article 87, paragraphe 2, sous a), TFUE, prévoient le recours à la procédure législative ordinaire, laquelle implique le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil et la pleine participation du Parlement. Ainsi, le recours conjoint à l'une et à l'autre de ces dispositions n'entraîne pas, en principe, des procédures d'adoption différentes.
- 107 Toutefois, le Conseil avance en substance que, du fait des dispositions figurant dans les protocoles n<sup>os</sup> 21 et 22, les règles de vote au sein du Conseil diffèrent selon qu'une décision portant conclusion d'un accord international est fondée sur l'article 16, paragraphe 2, ou sur l'article 87, paragraphe 2, sous a), TFUE.
- 108 À cet égard, il convient de relever que la Cour a, certes, déjà jugé que les protocoles n<sup>os</sup> 21 et 22 ne sont pas de nature à avoir une incidence de quelque nature que ce soit sur la question de la base juridique appropriée pour l'adoption de la décision concernée (voir, en ce sens, arrêt du 22 octobre 2013, Commission/Conseil, C-137/12, EU:C:2013:675, point 73).
- 109 Néanmoins, dans la mesure où une différence des règles de vote au sein du Conseil est susceptible d'entraîner l'incompatibilité des bases juridiques en cause (voir, en ce sens, arrêts du 10 janvier 2006, Commission/Parlement et Conseil, C-178/03, EU:C:2006:4, point 58, ainsi que du 19 juillet 2012, Parlement/Conseil, C-130/10, EU:C:2012:472, points 47 et 48), il convient de vérifier l'incidence desdits protocoles sur les règles de vote au sein du Conseil en cas de recours conjoint, pour fonder la décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord envisagé, à l'article 16, paragraphe 2, et à l'article 87, paragraphe 2, sous a), TFUE.
- 110 En ce qui concerne le protocole n<sup>o</sup> 21, il ressort du considérant 5 du projet de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord envisagé que l'Irlande et le Royaume-Uni ont notifié leur souhait de participer à l'adoption de cette décision. Ainsi, comme l'a relevé M. l'avocat général au point 128 de ses conclusions, les dispositions de ce protocole seront dépourvues d'incidence sur les règles de vote au sein du Conseil en cas de recours conjoint, pour fonder ladite décision, à l'article 16, paragraphe 2, et à l'article 87, paragraphe 2, sous a), TFUE.
- 111 S'agissant du protocole n<sup>o</sup> 22, celui-ci vise, ainsi qu'il ressort des troisième à cinquième alinéas de son préambule et comme l'a relevé M. l'avocat général au point 132 de ses conclusions, à établir un cadre juridique permettant aux États membres de poursuivre le développement de leur coopération dans le

domaine de l'espace de liberté, de sécurité et de justice par l'adoption, sans participation du Royaume de Danemark, de mesures qui ne lient pas cet État membre, tout en offrant à ce dernier la possibilité de participer à l'adoption de mesures en ce domaine et d'être lié par celles-ci dans les conditions prévues à l'article 8 dudit protocole.

- 112 À cet effet, l'article 1<sup>er</sup>, premier alinéa, du protocole n° 22 dispose que le Royaume de Danemark ne participe pas à l'adoption par le Conseil des mesures proposées relevant de la troisième partie, titre V, du traité FUE. En outre, l'article 2 de ce protocole prévoit que le Royaume de Danemark n'est pas lié par de telles mesures. Cet article 2 est, conformément à l'article 2 bis dudit protocole, « également d'application à l'égard de celles des règles fixées sur la base de l'article 16 [TFUE] qui concernent le traitement des données à caractère personnel par les États membres dans l'exercice d'activités qui relèvent du champ d'application des chapitres 4 ou 5 du titre V de la troisième partie dudit traité », à savoir celles qui relèvent de la coopération policière et judiciaire en matière pénale.
- 113 En l'occurrence, dès lors que la décision relative à la conclusion de l'accord envisagé doit être fondée à la fois sur l'article 16 et sur l'article 87 TFUE et relève, donc, de la troisième partie, titre V, chapitre 5, du traité FUE en ce qu'elle doit être fondée sur ledit article 87 TFUE, le Royaume de Danemark ne sera lié, en vertu des articles 2 et 2 bis du protocole n° 22, ni par les dispositions de cette décision ni, ainsi, par l'accord envisagé. En outre, le Royaume de Danemark ne participera pas, conformément à l'article 1<sup>er</sup> de ce protocole, à l'adoption de cette décision.
- 114 Contrairement à ce que paraît suggérer le Conseil, cette conclusion n'est pas infirmée par la circonstance que l'article 2 bis du protocole n° 22 se limite à renvoyer à l'article 2 dudit protocole sans pour autant explicitement exclure la participation du Royaume de Danemark à l'adoption de règles qui sont fondées sur l'article 16 TFUE et qui y sont visées.
- 115 À cet égard, il ressort d'une lecture systématique de ce protocole que l'article 2 de celui-ci ne peut être lu et appliqué indépendamment de l'article 1<sup>er</sup> dudit protocole. En effet, la règle, prévue audit article 2, selon laquelle le Royaume de Danemark n'est pas tenu par les mesures, les dispositions et les décisions y visées, est intrinsèquement liée à celle, prévue audit article 1<sup>er</sup>, selon laquelle cet État membre ne participe pas à l'adoption des mesures relevant de la troisième partie, titre V, du traité FUE, de telle sorte que ces deux règles ne peuvent se comprendre l'une sans l'autre. Dans ces conditions, le renvoi de l'article 2 bis à l'article 2 du protocole n° 22 doit nécessairement être interprété comme visant également l'article 1<sup>er</sup> de celui-ci.
- 116 En outre, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 132 de ses conclusions, il serait contraire à l'objectif du protocole n° 22, rappelé au point 111 du présent avis, de permettre au Royaume de Danemark de participer à l'adoption d'un acte de l'Union ayant pour base juridique tant l'article 16 TFUE que l'une des dispositions du traité FUE relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale, sans être lié par cet acte.
- 117 Le protocole n° 22 ne saurait donc, en l'occurrence, entraîner des règles de vote différentes au sein du Conseil en cas de recours conjoint à l'article 16, paragraphe 2, et à l'article 87, paragraphe 2, sous a), TFUE.
- 118 Dans ces conditions, il convient de répondre à la seconde question de la présente demande d'avis que la décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord envisagé doit être fondée conjointement sur l'article 16, paragraphe 2, et sur l'article 87, paragraphe 2, sous a), TFUE.

### ***C. Sur la compatibilité de l'accord envisagé avec les dispositions du traité FUE et de la Charte***

- 119 Dans la mesure où la question relative à la compatibilité de l'accord envisagé avec les dispositions du traité FUE et de la Charte se réfère à l'article 16 TFUE ainsi qu'aux articles 7 et 8 de la Charte, et à la lumière des appréciations formulées par le Parlement dans sa demande d'avis, cette institution doit être regardée comme sollicitant l'avis de la Cour sur la compatibilité de l'accord envisagé avec, en particulier, le droit au respect de la vie privée et le droit à la protection des données à caractère personnel.

120 Pour autant que les appréciations qui suivent porteront sur la compatibilité de l'accord envisagé avec le droit à la protection des données à caractère personnel, consacré tant à l'article 16, paragraphe 1, TFUE qu'à l'article 8 de la Charte, la Cour ne fera référence qu'à la seconde disposition. En effet, s'il est vrai que l'une et l'autre de ces dispositions énoncent que toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant, seul l'article 8 de la Charte édicte de manière plus spécifique, à son paragraphe 2, les conditions dans lesquelles de telles données peuvent faire l'objet d'un traitement.

### *1. Sur les droits fondamentaux concernés et l'ingérence dans ceux-ci*

121 Conformément à l'énumération figurant à l'annexe de l'accord envisagé, les données PNR visées par celui-ci comprennent, notamment, outre le nom du ou des passagers aériens, des informations nécessaires à la réservation, telles que les dates prévues du voyage et l'itinéraire de voyage, des informations relatives aux billets, les groupes de personnes enregistrées sous le même numéro de réservation, les coordonnées du ou des passagers, des informations relatives aux moyens de paiement ou à la facturation, des informations concernant les bagages ainsi que des remarques générales à l'égard des passagers.

122 Les données PNR comportant, ainsi, des informations sur des personnes physiques identifiées, à savoir les passagers aériens empruntant des vols entre l'Union et le Canada, les différents traitements dont, selon l'accord envisagé, celles-ci peuvent faire l'objet, à savoir leur transfert depuis l'Union vers le Canada, l'accès à celles-ci en vue de leur utilisation ou encore leur conservation, affectent le droit fondamental au respect de la vie privée, garanti à l'article 7 de la Charte. En effet, ce droit se rapporte à toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable (voir, en ce sens, arrêts du 9 novembre 2010, Volker und Markus Schecke et Eifert, C-92/09 et C-93/09, EU:C:2010:662, point 52 ; du 24 novembre 2011, Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito, C-468/10 et C-469/10, EU:C:2011:777, point 42, ainsi que du 17 octobre 2013, Schwarz, C-291/12, EU:C:2013:670, point 26).

123 En outre, les traitements des données PNR visés par l'accord envisagé relèvent également de l'article 8 de la Charte en raison du fait qu'ils constituent des traitements des données à caractère personnel au sens de cet article et doivent, par suite, nécessairement satisfaire aux exigences de protection des données prévues audit article (voir, en ce sens, arrêts du 9 novembre 2010, Volker und Markus Schecke et Eifert, C-92/09 et C-93/09, EU:C:2010:662, point 49 ; du 5 mai 2011, Deutsche Telekom, C-543/09, EU:C:2011:279, point 52, ainsi que du 8 avril 2014, Digital Rights Ireland e.a., C-293/12 et C-594/12, EU:C:2014:238, point 29).

124 Ainsi que la Cour l'a déjà jugé, la communication de données à caractère personnel à un tiers, telle qu'une autorité publique, constitue une ingérence dans le droit fondamental consacré à l'article 7 de la Charte, quelle que soit l'utilisation ultérieure des informations communiquées. Il en va de même de la conservation des données à caractère personnel ainsi que de l'accès aux dites données en vue de leur utilisation par les autorités publiques. À cet égard, il importe peu que les informations relatives à la vie privée concernées présentent ou non un caractère sensible ou que les intéressés aient ou non subi d'éventuels inconvénients en raison de cette ingérence (voir, en ce sens, arrêts du 20 mai 2003, Österreichischer Rundfunk e.a., C-465/00, C-138/01 et C-139/01, EU:C:2003:294, points 74 et 75 ; du 8 avril 2014, Digital Rights Ireland e.a., C-293/12 et C-594/12, EU:C:2014:238, points 33 à 35, ainsi que du 6 octobre 2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, point 87).

125 Ainsi, tant le transfert des données PNR depuis l'Union vers l'autorité canadienne compétente que l'encadrement négocié par l'Union avec le Canada des conditions tenant à la conservation de ces données, à leur utilisation ainsi qu'à leurs éventuels transferts ultérieurs à d'autres autorités canadiennes, à Europol, à Eurojust, aux autorités judiciaires ou de police des États membres ou encore à des autorités d'autres pays tiers, que permettent, notamment, les articles 3, 4, 6, 8, 12, 15, 16, 18 et 19 de l'accord envisagé, constituent des ingérences dans le droit garanti à l'article 7 de la Charte.

- 126 Ces opérations sont également constitutives d'une ingérence dans le droit fondamental à la protection des données à caractère personnel garanti à l'article 8 de la Charte, puisqu'elles constituent des traitements des données à caractère personnel (voir, en ce sens, arrêts du 17 octobre 2013, Schwarz, C-291/12, EU:C:2013:670, point 25, ainsi que du 8 avril 2014, Digital Rights Ireland e.a., C-293/12 et C-594/12, EU:C:2014:238, point 36).
- 127 À cet égard, il y a lieu de relever, d'une part, que l'accord envisagé permet le transfert systématique et continu des données PNR de l'ensemble des passagers aériens empruntant des vols entre l'Union et le Canada.
- 128 D'autre part, même si certaines des données PNR, prises isolément, ne paraissent pas pouvoir révéler des informations importantes sur la vie privée des personnes concernées, il n'en demeure pas moins que, prises ensemble, lesdites données peuvent, entre autres, révéler un itinéraire de voyage complet, des habitudes de voyage, des relations existant entre deux ou plusieurs personnes ainsi que des informations sur la situation financière des passagers aériens, leurs habitudes alimentaires ou leur état de santé, et pourraient même fournir des informations sensibles sur ces passagers, telles que définies à l'article 2, sous e), de l'accord envisagé.
- 129 Les caractéristiques inhérentes au régime relatif au transfert et au traitement des données PNR, prévu par l'accord envisagé, confirment le caractère réel des ingérences autorisées par cet accord.
- 130 Lesdites données doivent en effet être transférées, conformément à l'article 21, paragraphe 1, de l'accord envisagé, avant le départ prévu du passager aérien concerné et servent principalement, ainsi qu'il ressort, notamment, des observations du Conseil, de la Commission et du CEPD de même que du point 2.1 de la communication COM(2010) 492, d'« outil de renseignement ».
- 131 À cette fin, ainsi qu'il découle du point 2.2 de ladite communication et comme l'ont confirmé notamment le Parlement, le Conseil, la Commission et le CEPD dans leurs réponses aux questions posées par la Cour, les données PNR transférées sont, sur le fondement de l'accord envisagé, destinées à être analysées de manière systématique avant l'arrivée de l'aéronef au Canada par des moyens automatisés, fondés sur des modèles et des critères préétablis. Lesdites données peuvent également être vérifiées automatiquement par recoupement avec d'autres bases de données. Or, de tels traitements sont susceptibles de fournir des informations supplémentaires sur la vie privée des passagers aériens.
- 132 Ces analyses peuvent en outre donner lieu à des vérifications supplémentaires aux frontières à l'égard des passagers aériens identifiés comme étant susceptibles de présenter un risque pour la sécurité publique et, le cas échéant, sur la base de ces vérifications, à l'adoption de décisions individuelles ayant des effets contraignants à leur égard. En outre, lesdites analyses sont effectuées sans qu'il existe des raisons fondées sur des circonstances individuelles permettant de considérer que les personnes concernées pourraient présenter un risque pour la sécurité publique. Enfin, la durée de conservation des données PNR pouvant, conformément à l'article 16, paragraphe 1, de l'accord envisagé, aller jusqu'à cinq ans, cet accord permet de disposer d'informations sur la vie privée des passagers aériens sur une durée particulièrement longue.

## ***2. Sur la justification des ingérences résultant de l'accord envisagé***

- 133 L'article 7 de la Charte garantit à toute personne le droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de ses communications. En outre, l'article 8, paragraphe 1, de la Charte confère explicitement à toute personne le droit à la protection des données à caractère personnel la concernant.
- 134 Ce droit à la protection des données à caractère personnel exige, notamment, que la continuité du niveau élevé de protection des libertés et des droits fondamentaux conféré par le droit de l'Union soit assurée en cas de transfert de données à caractère personnel depuis l'Union vers un pays tiers. Même si les moyens visant à garantir un tel niveau de protection peuvent être différents de ceux mis en œuvre au sein de l'Union afin de garantir le respect des exigences découlant du droit de l'Union, ces moyens doivent néanmoins s'avérer, en pratique, effectifs afin d'assurer une protection substantiellement

équivalente à celle garantie au sein de l'Union (voir, par analogie, arrêt du 6 octobre 2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, points 72 à 74).

- 135 Dans ce contexte, il convient de relever également que, aux termes du quatrième alinéa du préambule de la Charte, il est nécessaire « de renforcer la protection des droits fondamentaux à la lumière de l'évolution de la société, du progrès social et des développements scientifiques et technologiques ».
- 136 Toutefois, les droits consacrés aux articles 7 et 8 de la Charte n'apparaissent pas comme étant des prérogatives absolues, mais doivent être pris en considération par rapport à leur fonction dans la société (voir, en ce sens, arrêts du 12 juin 2003, Schmidberger, C-112/00, EU:C:2003:333, point 80 ; du 9 novembre 2010, Volker und Markus Schecke et Eifert, C-92/09 et C-93/09, EU:C:2010:662, point 48, ainsi que du 17 octobre 2013, Schwarz, C-291/12, EU:C:2013:670, point 33).
- 137 À cet égard, il convient de relever également que, aux termes de l'article 8, paragraphe 2, de la Charte, les données à caractère personnel doivent, notamment, être traitées « à des fins déterminées et sur la base du consentement de la personne concernée ou en vertu d'un autre fondement légitime prévu par la loi ».
- 138 En outre, conformément à l'article 52, paragraphe 1, première phrase, de la Charte, toute limitation de l'exercice des droits et des libertés reconnus par celle-ci doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel. Selon l'article 52, paragraphe 1, seconde phrase, de la Charte, dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées à ces droits et libertés que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et des libertés d'autrui.
- 139 Il convient d'ajouter que l'exigence selon laquelle toute limitation de l'exercice des droits fondamentaux doit être prévue par la loi implique que la base légale qui permet l'ingérence dans ces droits doit définir elle-même la portée de la limitation de l'exercice du droit concerné (voir, en ce sens, arrêt du 17 décembre 2015, WebMindLicenses, C-419/14, EU:C:2015:832, point 81).
- 140 S'agissant du respect du principe de proportionnalité, la protection du droit fondamental au respect de la vie privée au niveau de l'Union exige, conformément à la jurisprudence constante de la Cour, que les dérogations à la protection des données à caractère personnel et les limitations de celle-ci s'opèrent dans les limites du strict nécessaire (arrêts du 16 décembre 2008, Satakunnan Markkinapörssi et Satamedia, C-73/07, EU:C:2008:727, point 56 ; du 8 avril 2014, Digital Rights Ireland e.a., C-293/12 et C-594/12, EU:C:2014:238, points 51 et 52 ; du 6 octobre 2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, point 92, ainsi que du 21 décembre 2016, Tele2 Sverige et Watson e.a., C-203/15 et C-698/15, EU:C:2016:970, points 96 et 103).
- 141 Pour satisfaire à cette exigence, la réglementation en cause comportant l'ingérence doit prévoir des règles claires et précises régissant la portée et l'application de la mesure en cause et imposant des exigences minimales, de telle sorte que les personnes dont les données ont été transférées disposent de garanties suffisantes permettant de protéger efficacement leurs données à caractère personnel contre les risques d'abus. Elle doit en particulier indiquer en quelles circonstances et sous quelles conditions une mesure prévoyant le traitement de telles données peut être prise, garantissant ainsi que l'ingérence soit limitée au strict nécessaire. La nécessité de disposer de telles garanties est d'autant plus importante lorsque les données à caractère personnel sont soumises à un traitement automatisé. Ces considérations valent en particulier lorsqu'est en jeu la protection de cette catégorie particulière des données à caractère personnel que sont les données sensibles (voir, en ce sens, arrêts du 8 avril 2014, Digital Rights Ireland e.a., C-293/12 et C-594/12, EU:C:2014:238, points 54 et 55, ainsi que du 21 décembre 2016, Tele2 Sverige et Watson e.a., C-203/15 et C-698/15, EU:C:2016:970, points 109 et 117 ; voir, en ce sens, Cour EDH, 4 décembre 2008, S. et Marper c. Royaume-Uni, CE:ECHR:2008:1204JUD003056204, § 103).

**a) Sur le fondement des traitements des données PNR visés par l'accord envisagé**

- 142 En ce qui concerne la question de savoir si le transfert des données PNR vers le Canada et les traitements ultérieurs de celles-ci sont fondés sur le « consentement » des passagers aériens ou sur « un autre fondement légitime prévu par la loi », au sens de l'article 8, paragraphe 2, de la Charte, il convient de relever que de tels traitements des données PNR poursuivent une finalité différente de celle pour laquelle ces données sont collectées par les transporteurs aériens.
- 143 Ils ne peuvent, ainsi, être considérés comme étant fondés sur le consentement donné par les passagers aériens en vue de la collecte de ces données par les transporteurs aériens à des fins de réservation, de sorte qu'ils nécessitent, en tant que tels, soit un consentement propre des passagers aériens, soit un autre fondement légitime prévu par la loi.
- 144 Dès lors qu'aucune disposition de l'accord envisagé ne subordonne le transfert au Canada des données PNR ainsi que les traitements ultérieurs de celles-ci au consentement des passagers aériens concernés, il convient de vérifier si cet accord constitue un autre fondement légitime prévu par la loi, au sens de l'article 8, paragraphe 2, de la Charte.
- 145 À cet égard, il y a lieu de relever que l'argument du Parlement selon lequel l'accord envisagé ne relève pas de la notion de « loi », au sens de l'article 8, paragraphe 2, de la Charte, et, partant, de l'article 52, paragraphe 1, de celle-ci, puisqu'il ne constituerait pas un « acte législatif », ne saurait, en tout état de cause, prospérer.
- 146 En effet, d'une part, l'article 218, paragraphe 6, TFUE reflète, sur le plan extérieur, la répartition des pouvoirs entre les institutions applicable sur le plan intérieur et établit une symétrie entre la procédure d'adoption des mesures de l'Union sur le plan intérieur et la procédure d'adoption des accords internationaux, afin de garantir que, en rapport avec un domaine donné, le Parlement et le Conseil disposent des mêmes pouvoirs, dans le respect de l'équilibre institutionnel prévu par les traités (arrêt du 24 juin 2014, Parlement/Conseil, C-658/11, EU:C:2014:2025, point 56). Ainsi, la conclusion des accords internationaux couvrant des domaines auxquels, sur le plan intérieur, s'applique la procédure législative ordinaire, prévue à l'article 294 TFUE, nécessite, en vertu de l'article 218, paragraphe 6, sous a), v), TFUE, l'approbation du Parlement, de telle sorte que, comme l'a relevé M. l'avocat général au point 192 de ses conclusions, un tel accord peut être considéré comme étant, sur le plan extérieur, l'équivalent de ce qu'est un acte législatif sur le plan intérieur. D'autre part, il n'a nullement été soutenu dans la présente procédure que l'accord envisagé puisse ne pas satisfaire aux exigences d'accessibilité et de prévisibilité requises pour que les ingérences qu'il comporte puissent être considérées comme étant prévues par la loi au sens de l'article 8, paragraphe 2, et de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte.
- 147 Il en résulte que le transfert des données PNR vers le Canada est fondé sur « un autre fondement » qui est « prévu par la loi », au sens de l'article 8, paragraphe 2, de la Charte. Quant au point de savoir si ce fondement est légitime, au sens de cette dernière disposition, cette question se confond, en l'occurrence, avec celle portant sur le caractère d'intérêt général de l'objectif poursuivi par l'accord envisagé, qui sera examinée aux points 148 et suivants du présent avis.

**b) Sur l'objectif d'intérêt général et le respect du contenu essentiel des droits fondamentaux en cause**

- 148 Ainsi qu'il a été constaté au point 82 du présent avis, l'accord envisagé vise, notamment, à garantir la sécurité publique au moyen d'un transfert des données PNR vers le Canada et de l'utilisation de celles-ci dans le cadre de la lutte contre des infractions terroristes et la criminalité transnationale grave.
- 149 Cet objectif constitue, comme il ressort de la jurisprudence de la Cour, un objectif d'intérêt général de l'Union susceptible de justifier des ingérences, même graves, dans les droits fondamentaux consacrés aux articles 7 et 8 de la Charte. Au demeurant, la protection de la sécurité publique contribue également à la protection des droits et des libertés d'autrui. À cet égard, l'article 6 de la Charte énonce le droit de toute personne non seulement à la liberté, mais également à la sûreté (voir, en ce sens, arrêts

du 8 avril 2014, Digital Rights Ireland e.a., C-293/12 et C-594/12, EU:C:2014:238, points 42 et 44, ainsi que du 15 février 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, point 53).

150 En ce qui concerne le contenu essentiel du droit fondamental au respect de la vie privée, consacré à l'article 7 de la Charte, même si les données PNR peuvent, le cas échéant, révéler des informations très précises sur la vie privée d'une personne, la nature de ces informations est limitée à certains aspects de cette vie privée, relatifs en particulier aux voyages aériens entre le Canada et l'Union. Quant au contenu essentiel du droit à la protection des données à caractère personnel, consacré à l'article 8 de la Charte, l'accord envisagé circonscrit, à son article 3, les finalités du traitement des données PNR et prévoit, à son article 9, des règles destinées à assurer, notamment, la sécurité, la confidentialité et l'intégrité de ces données, ainsi qu'à les protéger contre les accès et les traitements illégaux.

151 Dans ces conditions, les ingérences que comporte l'accord envisagé sont susceptibles d'être justifiées par un objectif d'intérêt général de l'Union et ne sont pas de nature à porter atteinte au contenu essentiel des droits fondamentaux consacrés aux articles 7 et 8 de la Charte.

***c) Sur l'aptitude des traitements des données PNR visés par l'accord envisagé au regard de l'objectif d'assurer la sécurité publique***

152 En ce qui concerne la question de savoir si le transfert des données PNR vers le Canada et les traitements ultérieurs de celles-ci dans ce pays tiers sont aptes à assurer la sécurité publique, il résulte du point 2.2 de la communication COM(2010) 492 que l'évaluation des risques que présentent les passagers aériens au moyen de l'analyse de ces données avant leur arrivée « facilite et accélère grandement les contrôles de sécurité et les contrôles aux frontières ». En outre, la Commission a souligné dans ses observations écrites que, selon les informations fournies par l'ASFC, le traitement des données PNR avait, entre autres résultats, permis l'arrestation de 178 personnes parmi les 28 millions de voyageurs ayant emprunté un vol entre l'Union et le Canada pendant la période allant du mois d'avril 2014 au mois de mars 2015.

153 Dans ces conditions, le transfert des données PNR vers le Canada et les traitements ultérieurs de celles-ci peuvent être considérés comme étant aptes à garantir la réalisation de l'objectif tenant à la protection de la sécurité et de la sûreté publiques, poursuivi par l'accord envisagé.

***d) Sur le caractère nécessaire des ingérences que comporte l'accord envisagé***

154 S'agissant du caractère nécessaire des ingérences que comporte l'accord envisagé, il convient, conformément à la jurisprudence citée aux points 140 et 141 du présent avis, de vérifier si elles sont limitées au strict nécessaire et, dans ce cadre, si cet accord énonce des règles claires et précises régissant la portée et l'application des mesures qu'il prévoit.

***1) Sur les données PNR visées par l'accord envisagé***

***i) Sur le caractère suffisamment précis de l'accord envisagé à l'égard des données PNR à transférer***

155 En ce qui concerne les données visées par l'accord envisagé, cet accord devrait définir de manière claire et précise les données PNR que les transporteurs aériens sont appelés à transférer vers le Canada en application dudit accord.

156 À cet égard, si les 19 rubriques des données PNR figurant à l'annexe de l'accord envisagé correspondent, selon les observations de la Commission, à l'annexe I des lignes directrices de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) relatives aux données PNR, il convient cependant de souligner, comme l'a relevé M. l'avocat général au point 217 de ses conclusions, que la rubrique 5, qui vise les « informations disponibles sur "les grands voyageurs" et les programmes de fidélisation (billets gratuits, surclassement, etc.) », et la rubrique 7, qui couvre « toutes les coordonnées disponibles (y compris les informations sur la source) », ne définissent pas de manière suffisamment claire et précise les données PNR à transférer.

157 En effet, s'agissant de la rubrique 5, l'emploi du terme « etc. » ne détermine pas à suffisance l'étendue des données à transférer. En outre, les termes de cette rubrique ne permettent pas de savoir si celle-ci

viser des informations concernant le seul statut des passagers aériens dans des programmes de fidélisation ou si, au contraire, elle vise l'ensemble des informations relatives aux voyages aériens et aux transactions effectuées dans le cadre de tels programmes.

- 158 De même, la rubrique 7, en employant les termes « toutes les coordonnées disponibles », ne détermine pas suffisamment l'étendue des données à transférer. Notamment, elle ne précise pas quel est le type des coordonnées qu'elle vise ni si ces coordonnées couvrent également, ainsi qu'il peut être déduit de la réponse écrite de la Commission aux questions posées par la Cour, celles des tiers ayant effectué la réservation du vol pour le passager aérien, des tiers par l'intermédiaire desquels un passager aérien peut être joint, ou encore des tiers devant être informés en cas d'urgence.
- 159 En ce qui concerne la rubrique 8, celle-ci porte sur « toutes les informations disponibles relatives au paiement/à la facturation (à l'exclusion des autres détails de l'opération liés à la carte de crédit ou au compte et n'ayant pas de lien avec l'opération relative au voyage) ». Certes, cette rubrique pourrait paraître particulièrement large en ce qu'elle emploie l'expression « toutes les informations disponibles ». Néanmoins, ainsi qu'il ressort de la réponse de la Commission aux questions posées par la Cour, ladite rubrique doit être considérée comme ne visant que les informations relatives aux modalités de paiement et à la facturation du billet d'avion, à l'exclusion de toute autre information sans rapport direct avec le vol. Interprétée en ce sens, cette même rubrique peut donc être considérée comme répondant aux exigences de clarté et de précision.
- 160 S'agissant de la rubrique 17, celle-ci vise les « remarques générales, y compris les données OSI (Other Supplementary Information), les données SSI (Special Service Information) et les données SSR (Special Service Request) ». Selon les explications apportées, notamment, par la Commission, cette rubrique constitue une rubrique dite « texte libre » (*free text*), ayant vocation à inclure « toutes les informations supplémentaires », en plus de celles énumérées par ailleurs dans l'annexe de l'accord envisagé. Ainsi, une telle rubrique ne fournit aucune indication sur la nature et l'étendue des renseignements qui doivent être transmis, et paraît même susceptible d'englober des informations dépourvues de tout rapport avec la finalité du transfert des données PNR. En outre, dès lors que les informations visées dans ladite rubrique ne sont fournies qu'à titre d'exemples, comme en témoigne l'usage des termes « y compris », cette même rubrique ne fixe aucune limitation quant à la nature et l'étendue des informations susceptibles d'y figurer. Dans ces conditions, la rubrique 17 ne saurait être considérée comme étant délimitée avec suffisamment de clarté et de précision.
- 161 En ce qui concerne, enfin, la rubrique 18, celle-ci porte sur « toute information préalable sur les voyageurs (IPV) collectée à des fins de réservation ». Selon les précisions apportées par le Conseil et la Commission, ces informations correspondent aux renseignements visés à l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2004/82, à savoir le numéro et le type du document de voyage utilisé, la nationalité, le nom complet, la date de naissance, le point de passage frontalier utilisé pour entrer sur le territoire des États membres, le code de transport, les heures de départ et d'arrivée du transport, le nombre total des personnes transportées ainsi que le point d'embarquement initial. Cette rubrique, pour autant qu'elle soit interprétée comme ne couvrant que les renseignements expressément visés à cette dernière disposition, peut être considérée comme satisfaisant aux exigences de clarté et de précision.
- 162 Les dispositions de l'article 4, paragraphe 3, de l'accord envisagé, qui prévoient l'obligation du Canada de supprimer toute donnée PNR qui lui a été transférée si elle ne figure pas dans la liste de l'annexe de cet accord, ne permettent pas de pallier l'imprécision entachant les rubriques 5, 7 et 17 de cette annexe. En effet, dans la mesure où cette liste ne délimite pas, en tant que telle, avec suffisamment de clarté et de précision, les données PNR à transférer, ces dispositions ne sont pas de nature à remédier aux incertitudes quant aux données PNR devant faire l'objet du transfert.
- 163 Dans ces conditions, s'agissant des données PNR à transférer vers le Canada, les rubriques 5, 7 et 17 de l'annexe de l'accord envisagé n'encadrent pas de manière suffisamment claire et précise la portée de l'ingérence dans les droits fondamentaux consacrés aux articles 7 et 8 de la Charte.

*ii) Sur les données sensibles*

- 164 En ce qui concerne le transfert des données sensibles au sens de l'article 2, sous e), de l'accord envisagé, cette disposition les définit comme étant l'ensemble des informations révélant « l'origine

raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques, l'appartenance syndicale », ou concernant « l'état de santé ou la vie sexuelle d'une personne ». Si aucune des 19 rubriques figurant à l'annexe de cet accord ne vise explicitement des données de cette nature, ces dernières seraient néanmoins susceptibles, comme l'a confirmé, notamment, la Commission dans sa réponse aux questions posées par la Cour, de relever de la rubrique 17. En outre, le fait que les articles 8 et 16 de l'accord envisagé prévoient des règles spécifiques relatives à l'utilisation et à la conservation des données sensibles implique nécessairement que les parties à ce même accord ont admis la possibilité que de telles données puissent être transférées vers le Canada.

165 À cet égard, il importe de relever que toute mesure fondée sur le postulat selon lequel une ou plusieurs des caractéristiques figurant à l'article 2, sous e), de l'accord envisagé pourraient, par elles-mêmes et indépendamment du comportement individuel du voyageur concerné, être pertinentes au regard de la finalité des traitements des données PNR, à savoir la lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale grave, méconnaîtrait les droits garantis aux articles 7 et 8 de la Charte, lus en combinaison avec l'article 21 de celle-ci. Eu égard au risque d'un traitement de données contraire à l'article 21 de la Charte, un transfert des données sensibles vers le Canada nécessiterait une justification précise et particulièrement solide, tirée de motifs autres que la protection de la sécurité publique contre le terrorisme et la criminalité transnationale grave. Or, en l'occurrence, une telle justification fait défaut.

166 De surcroît, il y a lieu de relever que le législateur de l'Union a exclu le traitement des données sensibles, à l'article 6, paragraphe 4, à l'article 7, paragraphe 6, et à l'article 13, paragraphe 4, de la 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).

167 Eu égard aux appréciations figurant aux deux points précédents, il convient de constater que les articles 7, 8 et 21 ainsi que l'article 52, paragraphe 1, de la Charte s'opposent tant au transfert des données sensibles vers le Canada qu'à l'encadrement négocié par l'Union avec cet État tiers des conditions tenant à l'utilisation et à la conservation de telles données par les autorités de cet État tiers.

## 2) *Sur le traitement automatisé des données PNR*

168 Ainsi qu'il ressort des points 130 à 132 du présent avis et comme l'a relevé M. l'avocat général au point 252 de ses conclusions, les données PNR transférées au Canada sont principalement destinées à être soumises à des analyses par des moyens automatisés, fondés sur des modèles et des critères préétablis et sur des recoupements avec diverses bases de données.

169 Or, l'évaluation des risques que présentent les passagers aériens pour la sécurité publique s'effectue, ainsi qu'il résulte des points 130 et 131 du présent avis, au moyen d'analyses automatisées des données PNR avant l'arrivée de ces passagers aériens au Canada. Dans la mesure où ces analyses sont effectuées à partir de données à caractère personnel non vérifiées et où elles se fondent sur des modèles et des critères préétablis, elles présentent nécessairement un certain taux d'erreur, comme l'ont notamment admis le gouvernement français ainsi que la Commission lors de l'audience.

170 Comme il ressort du point 30 de l'avis du CEPD 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 2008, C 110, p. 1), auquel le CEPD s'est référé dans sa réponse aux questions posées par la Cour, ce taux d'erreur apparaît comme étant non négligeable.

171 Certes, s'agissant des conséquences d'un traitement automatisé des données PNR, l'article 15 de l'accord envisagé prévoit que le Canada s'abstient de prendre « toute décision produisant des effets significatifs préjudiciables à un passager sur le seul fondement d'un traitement automatisé des données PNR ». De même, l'article 3 de cet accord, qui délimite les finalités de tout traitement de ces données par l'autorité canadienne compétente, et l'article 7 dudit accord, qui contient une clause de non-discrimination, s'appliquent à ce type de traitement.

172 Cela étant, l'étendue de l'ingérence que comportent les analyses automatisées des données PNR dans les droits consacrés aux articles 7 et 8 de la Charte dépend essentiellement des modèles et des critères préétablis ainsi que des bases de données sur lesquels se fonde ce type de traitement de données. Ainsi, et eu égard aux considérations figurant aux points 169 et 170 du présent avis, les modèles et les critères préétablis devraient être, d'une part, spécifiques et fiables, permettant d'aboutir, comme l'a relevé M. l'avocat général au point 256 de ses conclusions, à des résultats ciblant les individus à l'égard desquels pourrait peser un soupçon raisonnable de participation à des infractions terroristes ou de criminalité transnationale grave et, d'autre part, non discriminatoires. De même, il devrait être précisé que les bases de données avec lesquelles les données PNR sont recoupées doivent être fiables, actuelles et limitées à des bases de données exploitées par le Canada en rapport avec la lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale grave.

173 En outre, dans la mesure où les analyses automatisées des données PNR comportent nécessairement, ainsi que cela a été constaté au point 169 du présent avis, un certain taux d'erreur, tout résultat positif obtenu à la suite d'un traitement automatisé desdites données doit, en vertu de l'article 15 de l'accord envisagé, être soumis à un réexamen individuel par des moyens non automatisés avant l'adoption d'une mesure individuelle produisant des effets préjudiciables à l'égard des passagers aériens concernés. Ainsi, une telle mesure ne saurait, en vertu dudit article 15, être fondée de manière décisive sur le seul résultat d'un traitement automatisé des données PNR.

174 Enfin, pour garantir, en pratique, que les modèles et les critères préétablis, l'usage qui en est fait ainsi que les bases de données utilisées ne présentent pas un caractère discriminatoire et soient limités au strict nécessaire, la fiabilité et l'actualité de ces modèles et de ces critères préétablis ainsi que des bases de données utilisées devraient faire l'objet, en tenant compte de données statistiques et des résultats de la recherche internationale, de l'examen conjoint de la mise en œuvre de l'accord envisagé, prévu à l'article 26, paragraphe 2, de celui-ci.

### 3) *Sur les finalités des traitements des données PNR*

#### i) *Prévention, détection ou poursuites d'infractions terroristes ou de la criminalité transnationale grave*

175 L'article 3, paragraphe 1, de l'accord envisagé prévoit que les données PNR ne peuvent être traitées par l'autorité canadienne compétente qu'à des fins de prévention et de détection d'infractions terroristes ou de la criminalité transnationale grave, ou d'enquêtes ou de poursuites en la matière.

176 En ce qui concerne les termes « infractions terroristes », l'article 3, paragraphe 2, de cet accord définit de manière claire et précise à la fois les activités visées par ces termes et les personnes, les groupes et les organisations susceptibles d'être considérés comme une « entité terroriste ».

177 De même, s'agissant des termes « criminalité transnationale grave », l'article 3, paragraphe 3, premier alinéa, de l'accord envisagé définit avec clarté et précision le degré de gravité des infractions concernées, en imposant que celles-ci soient punissables d'une peine privative de liberté d'au moins quatre ans ou d'une peine plus lourde. En outre, en ce qui concerne la nature desdites infractions, cette disposition doit également être considérée comme étant suffisamment précise en ce qu'elle renvoie aux infractions définies par le droit canadien. Enfin, l'article 3, paragraphe 3, second alinéa, de cet accord énonce de manière claire et précise les différentes hypothèses dans lesquelles un crime est considéré comme étant de nature transnationale.

178 Dans ces conditions, l'article 3, paragraphes 1 à 3, de l'accord envisagé contient des règles claires, précises et limitées au strict nécessaire.

#### ii) *Autres finalités*

179 L'article 3, paragraphe 4, de l'accord envisagé permet, dans des cas exceptionnels, à l'autorité canadienne compétente de traiter les données PNR lorsque cela est nécessaire pour protéger les intérêts vitaux de toute personne, notamment en cas de risque de décès ou de blessure grave ou de risque important pour la santé publique, notamment en application des normes reconnues au niveau international. L'article 3, paragraphe 5, sous a) et b), de cet accord autorise en outre le Canada à traiter

les données PNR « au cas par cas », aux fins, respectivement, de « garantir la surveillance ou la responsabilité de l'administration publique » et « de se conformer à une assignation, un mandat ou une ordonnance émis par une juridiction ».

180 Dès lors que l'article 3, paragraphe 4, de l'accord envisagé limite à la protection des intérêts vitaux des personnes les cas dans lesquels l'autorité canadienne compétente peut, à des fins étrangères à celles, inhérentes à l'accord envisagé, tenant à la lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale grave, utiliser les données PNR collectées en vertu dudit accord, cette disposition définit de manière claire et précise les cas dans lesquels une telle utilisation est admissible. Par ailleurs, dans la mesure où ladite disposition prévoit que l'autorité canadienne compétente n'y est autorisée qu'à titre exceptionnel, il y a lieu de considérer que cette même disposition contient des règles qui sont limitées au strict nécessaire.

181 En revanche, le libellé des cas dans lesquels, en vertu de l'article 3, paragraphe 5, sous a) et b), de l'accord envisagé, le Canada peut traiter les données PNR est trop vague et général pour satisfaire aux exigences de clarté et de précision requises. Les règles énoncées dans cette disposition n'apparaissent donc pas limitées au strict nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi par ledit accord.

#### 4) *Sur les autorités canadiennes visées par l'accord envisagé*

182 Conformément à l'article 2, sous d), de l'accord envisagé, l'autorité canadienne compétente est chargée de recevoir et de traiter les données PNR en vertu de cet accord. Selon l'article 5 de celui-ci, cette autorité est réputée garantir un niveau de protection adéquat au sens du droit de l'Union lorsqu'elle traite et utilise lesdites données. En outre, ainsi qu'il ressort du quinzième alinéa du préambule dudit accord, le Canada s'engage à ce que ladite autorité se conforme aux garanties, énoncées dans ce même accord, en matière de respect de la vie privée et de protection des données à caractère personnel.

183 Si l'identité de l'autorité canadienne compétente n'est pas énoncée en tant que telle dans l'accord envisagé, l'article 30, paragraphe 2, sous a), de celui-ci fait obligation au Canada de notifier cette identité à la Commission avant l'entrée en vigueur dudit accord. Ainsi, ce dernier est suffisamment clair et précis quant à l'identité de l'autorité canadienne compétente.

184 En outre, il convient, certes, de relever que l'article 18, paragraphe 1, dudit accord ne précise pas l'identité des « autres autorités publiques au Canada » auxquelles l'autorité canadienne compétente est autorisée, sous les conditions prévues par cette disposition, à divulguer les données PNR. Toutefois, il ressort clairement de l'article 18, paragraphe 1, sous a), c) et e), de l'accord envisagé que les données PNR ne peuvent être communiquées qu'à des autorités « dont les fonctions sont directement liées au champ d'application de l'article 3 », lorsque la communication est « nécessaire aux fins énoncées à l'article 3 » et sous réserve que ces autorités offrent « une protection équivalente aux mesures de garantie prévues dans le présent accord ».

185 Dans la mesure où plusieurs dispositions de l'accord envisagé, à savoir l'article 3, paragraphe 5, l'article 6, paragraphes 1 et 2, l'article 8, paragraphes 3 à 5, l'article 12, paragraphe 3, l'article 16 et l'article 17 de cet accord, désignent le « Canada » comme étant l'instance responsable des traitements des données PNR visés par ces dispositions, ledit accord doit être compris comme désignant soit l'autorité canadienne compétente, soit celles visées à l'article 18 de celui-ci. Interprétés en ce sens, l'article 3, paragraphe 5, l'article 6, paragraphes 1 et 2, l'article 8, paragraphes 3 à 5, l'article 12, paragraphe 3, l'article 16 et l'article 17 de l'accord envisagé peuvent être considérés comme répondant aux exigences de clarté et de précision.

#### 5) *Sur les passagers aériens concernés*

186 L'accord envisagé couvre les données PNR de l'ensemble des passagers aériens empruntant des vols entre l'Union et le Canada. Le transfert de ces données vers le Canada a lieu indépendamment de tout élément objectif permettant de considérer que les passagers sont susceptibles de présenter un risque pour la sécurité publique au Canada.

- 187 À cet égard, il convient de relever que, ainsi qu'il a été rappelé aux points 152 et 169 du présent avis, les données PNR sont, notamment, destinées à être soumises à un traitement automatisé. Or, comme l'ont avancé plusieurs intervenants, ce traitement vise à identifier le risque pour la sécurité publique que pourraient éventuellement présenter des personnes qui ne sont pas, à ce stade, connues des services compétents et qui pourraient être, en raison de ce risque, soumises à un examen approfondi. À cet égard, le traitement automatisé de ces données, préalablement à l'arrivée des passagers au Canada, facilite et accélère les contrôles de sécurité, notamment aux frontières. En outre, l'exclusion de certaines catégories de personnes, ou de certaines zones d'origine, serait de nature à faire obstacle à la réalisation de l'objectif du traitement automatisé des données PNR, à savoir l'identification, au moyen d'une vérification de ces données, des personnes susceptibles de présenter un risque pour la sécurité publique parmi l'ensemble des passagers aériens, et à permettre que cette vérification puisse être contournée.
- 188 Au demeurant, conformément à l'article 13 de la convention de Chicago, auquel se sont référés en particulier le Conseil et la Commission dans leurs réponses aux questions posées par la Cour, tous les passagers aériens doivent, à l'entrée, à l'intérieur ainsi qu'à la sortie du territoire d'un État contractant, observer les lois et les règlements de cet État concernant l'entrée ou la sortie des passagers aériens de son territoire. L'ensemble des passagers aériens désireux d'entrer au Canada ou de sortir de ce pays est donc soumis, sur le fondement de cet article, aux contrôles aux frontières et tenu de respecter les conditions d'entrée et de sortie prescrites par le droit canadien en vigueur. En outre, ainsi qu'il ressort des points 152 et 187 du présent avis, l'identification, au moyen des données PNR, des passagers susceptibles de présenter un risque pour la sécurité publique fait partie des contrôles aux frontières. Par conséquent, dès lors qu'ils font l'objet de ces contrôles, les passagers aériens souhaitant entrer et séjourner au Canada sont, en raison de la nature même de cette mesure, soumis à la vérification de leurs données PNR.
- 189 Dans ces conditions, il n'apparaît pas que l'accord envisagé dépasse les limites du strict nécessaire en ce qu'il permet le transfert des données PNR de l'ensemble des passagers aériens vers le Canada.
- 6) *Sur la conservation et l'utilisation des données PNR*
- 190 Afin de garantir que la conservation des données PNR transférées, l'accès à ces données par les autorités canadiennes visées par l'accord envisagé ainsi que l'utilisation desdites données par celles-ci soient limités au strict nécessaire, l'accord envisagé devrait, conformément à la jurisprudence constante de la Cour citée au point 141 du présent avis, prévoir des règles claires et précises indiquant dans quelles circonstances et sous quelles conditions ces autorités peuvent les conserver, y avoir accès et les utiliser.
- 191 En ce qui concerne la conservation des données à caractère personnel, il y a lieu de relever que la réglementation en cause doit, notamment, toujours répondre à des critères objectifs, établissant un rapport entre les données à caractère personnel à conserver et l'objectif poursuivi (voir, en ce sens, arrêts du 6 octobre 2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, point 93, ainsi que du 21 décembre 2016, Tele2 Sverige et Watson e.a., C-203/15 et C-698/15, EU:C:2016:970, point 110).
- 192 S'agissant de l'utilisation, par une autorité, de données à caractère personnel légitimement conservées, il convient de rappeler que la Cour a jugé qu'une réglementation de l'Union ne saurait se limiter à exiger que l'accès auxdites données réponde à l'une des finalités de cette réglementation, mais doit également prévoir les conditions matérielles et procédurales régissant cette utilisation (voir, par analogie, arrêt du 21 décembre 2016, Tele2 Sverige et Watson e.a., C-203/15 et C-698/15, EU:C:2016:970, points 117 et 118 ainsi que jurisprudence citée).
- 193 En l'occurrence, ainsi qu'il a été constaté au point 171 du présent avis, l'accord envisagé délimite, à son article 3, les finalités de l'utilisation des données PNR par l'autorité canadienne compétente, prévoit, à son article 7, une clause de non-discrimination et contient, à son article 15, une disposition relative aux décisions du Canada fondées sur un traitement automatisé de ces données.

194 En outre, l'article 16, paragraphe 1, de l'accord envisagé prévoit que les données PNR peuvent être conservées par le Canada pendant une durée de cinq ans après leur réception, et l'article 16, paragraphe 3, de cet accord précise qu'une partie de ces données doit être masquée 30 jours ou deux ans après cette date. Ces dispositions n'opérant aucune différenciation selon les passagers concernés, elles permettent ainsi la conservation des données PNR de l'ensemble des passagers aériens.

195 Enfin, en vertu de l'article 16, paragraphe 4, dudit accord, les données masquées peuvent être démasquées lorsqu'il est nécessaire de procéder à des enquêtes relevant de l'article 3 de ce même accord, ce démasquage ayant lieu, selon le cas, soit par un nombre restreint de fonctionnaires expressément habilités à cet effet, soit avec l'autorisation préalable du chef de l'autorité canadienne compétente ou d'un haut fonctionnaire mandaté expressément à cet effet par celui-ci.

*i) Sur la conservation et l'utilisation des données PNR avant l'arrivée des passagers aériens, pendant leur séjour au Canada et à leur sortie*

196 L'accord envisagé permet, ainsi, pendant toute la période de conservation, l'utilisation des données PNR de l'ensemble des passagers aériens aux fins visées à son article 3.

197 Or, s'agissant de la conservation des données PNR et de leur utilisation jusqu'à la sortie des passagers aériens du Canada, il convient de relever que celles-ci permettent, notamment, de faciliter les contrôles de sécurité ainsi que les contrôles aux frontières. Leur conservation et leur utilisation à cette fin ne peuvent pas, du fait même de leur nature, être limitées à un cercle déterminé de passagers aériens ni faire l'objet d'une autorisation préalable d'une juridiction ou d'une entité administrative indépendante. Ainsi, et conformément aux appréciations figurant aux points 186 à 188 du présent avis, il y a lieu de considérer que, aussi longtemps que les passagers aériens se trouvent au Canada ou en partance de ce pays tiers, le rapport nécessaire entre ces données et l'objectif poursuivi par cet accord existe, de telle sorte que celui-ci ne dépasse pas les limites du strict nécessaire du seul fait qu'il permet la conservation et l'utilisation systématiques des données PNR de l'ensemble de ces passagers.

198 De même, l'utilisation systématique des données PNR dans le but de vérifier la fiabilité et l'actualité des modèles et des critères préétablis sur lesquels sont fondés les traitements automatisés de ces données, comme il a été indiqué au point 174 du présent avis, ou de définir de nouveaux modèles et critères pour ces traitements, est directement liée à la mise en œuvre des contrôles visés au point précédent du présent avis et doit donc être également considérée comme ne dépassant pas les limites du strict nécessaire.

199 En outre, il importe de relever que, pendant le séjour des passagers aériens au Canada et indépendamment du résultat de l'analyse automatisée des données PNR effectuée avant leur arrivée dans ce pays tiers, des situations peuvent se présenter dans lesquelles l'autorité canadienne compétente dispose d'indications, recueillies au cours de ce séjour, que l'utilisation de leurs données pourrait s'avérer nécessaire afin de lutter contre le terrorisme et la criminalité transnationale grave.

200 En ce qui concerne, toutefois, l'utilisation des données PNR dans les situations visées au point précédent, il convient de relever que, dès lors que les passagers aériens ont, après vérification de leurs données PNR, été admis à entrer sur le territoire de ce pays tiers, une utilisation desdites données pendant leur séjour au Canada doit se fonder sur des circonstances nouvelles justifiant cette utilisation. Ladite utilisation nécessite donc, conformément à la jurisprudence citée aux points 141 et 192 du présent avis, des règles prévoyant les conditions matérielles et procédurales régissant cette même utilisation afin, notamment, de protéger lesdites données contre les risques d'abus. De telles règles doivent se fonder sur des critères objectifs pour définir les circonstances et les conditions dans lesquelles les autorités canadiennes visées par l'accord envisagé sont autorisées à les utiliser.

201 À cet égard, lorsqu'il existe des éléments objectifs permettant de considérer que les données PNR d'un ou de plusieurs passagers aériens pourraient apporter une contribution effective à l'objectif de lutte contre les infractions terroristes et la criminalité transnationale grave, l'utilisation de ces données n'apparaît pas dépasser les limites du strict nécessaire (voir, par analogie, arrêt du 21 décembre 2016, *Tele2 Sverige et Watson e.a.*, C-203/15 et C-698/15, EU:C:2016:970, point 119 ainsi que jurisprudence citée).

- 202 En outre, afin de garantir, en pratique, le plein respect des conditions énoncées aux deux points précédents, il est essentiel que l'utilisation pendant le séjour des passagers aériens au Canada des données PNR conservées soit, en principe, sauf cas d'urgence dûment justifiés, subordonnée à un contrôle préalable effectué soit par une juridiction, soit par une entité administrative indépendante, et que la décision de cette juridiction ou de cette entité intervienne à la suite d'une demande motivée des autorités compétentes, présentée, notamment, dans le cadre de procédures de prévention, de détection ou de poursuites pénales (voir, par analogie, arrêt du 21 décembre 2016, *Tele2 Sverige et Watson e.a.*, C-203/15 et C-698/15, EU:C:2016:970, point 120 ainsi que jurisprudence citée).
- 203 Dans la mesure où l'accord envisagé ne répond pas aux exigences figurant aux deux points précédents, cet accord n'assure pas que l'utilisation, par les autorités canadiennes visées par ledit accord, des données PNR des passagers aériens pendant leur séjour au Canada sera limitée au strict nécessaire.
- ii) Sur la conservation et l'utilisation des données PNR après le départ des passagers aériens du Canada*
- 204 Les passagers aériens ayant quitté le Canada ont, en règle générale, fait l'objet de contrôles à l'entrée et à la sortie de celui-ci. De même, leurs données PNR ont été vérifiées avant leur arrivée au Canada et, le cas échéant, pendant leur séjour ainsi qu'à leur sortie de ce pays tiers. Dans ces conditions, il convient de considérer que ces passagers ne présentent pas, en principe, un risque en matière de terrorisme ou de criminalité transnationale grave, dans la mesure où ni ces contrôles et ces vérifications ni aucune autre circonstance n'ont révélé l'existence d'éléments objectifs en ce sens. En toute hypothèse, il n'apparaît pas que l'ensemble des passagers aériens ayant voyagé au Canada présenterait, après leur départ de ce pays, un risque plus élevé que d'autres personnes n'ayant pas voyagé dans ledit pays durant les cinq dernières années et pour lesquelles le Canada ne dispose dès lors pas de données PNR.
- 205 Ainsi, s'agissant des passagers aériens pour lesquels un tel risque n'a pas été identifié à leur arrivée au Canada et jusqu'à leur départ de ce pays tiers, il n'apparaît pas exister, une fois qu'ils sont repartis, de rapport, ne serait-ce qu'indirect, entre leurs données PNR et l'objectif poursuivi par l'accord envisagé, qui justifierait la conservation de ces données. Les considérations avancées, notamment, par le Conseil et la Commission devant la Cour, tirées de la durée de vie moyenne des réseaux internationaux de criminalité grave ainsi que de la durée et de la complexité des enquêtes portant sur ces réseaux, ne sont pas de nature à justifier un stockage continu des données PNR de l'ensemble des passagers aériens après leur départ du Canada aux fins d'un accès éventuel auxdites données, indépendamment d'un lien quelconque avec la lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale grave (voir, par analogie, arrêt du 21 décembre 2016, *Tele2 Sverige et Watson e.a.*, C-203/15 et C-698/15, EU:C:2016:970, point 119).
- 206 Le stockage continu des données PNR de l'ensemble des passagers aériens après leur départ du Canada n'apparaît donc pas limité au strict nécessaire.
- 207 Dans la mesure où, toutefois, sont identifiés, dans des cas particuliers, des éléments objectifs permettant de considérer que certains passagers aériens pourraient, même après leur départ du Canada, présenter un risque en termes de lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale grave, un stockage de leurs données PNR paraît admissible au-delà de leur séjour au Canada (voir, par analogie, arrêt du 21 décembre 2016, *Tele2 Sverige et Watson e.a.*, C-203/15 et C-698/15, EU:C:2016:970, point 108).
- 208 S'agissant de l'utilisation des données PNR ainsi stockées, celle-ci devrait, conformément à la jurisprudence citée aux points 201 et 202 du présent avis, être fondée sur des critères objectifs pour définir les circonstances et les conditions dans lesquelles les autorités canadiennes visées par l'accord envisagé peuvent avoir accès à ces données aux fins de leur utilisation. De même, cette utilisation devrait, sauf cas d'urgence dûment justifiés, être subordonnée à un contrôle préalable effectué soit par une juridiction, soit par une entité administrative indépendante, dont la décision autorisant l'utilisation intervient à la suite d'une demande motivée de ces autorités présentée, notamment, dans le cadre de procédures de prévention, de détection ou de poursuites pénales.

- 209 En ce qui concerne la durée de conservation des données PNR des passagers aériens visés au point 207 du présent avis, il convient de relever que la durée générale, prévue à l'article 16, paragraphe 1, de l'accord envisagé, a été prolongée d'un an et demi par rapport à celle qui figurait dans l'accord de 2006. À cet égard, il y a toutefois lieu d'admettre, à la lumière, notamment, des considérations mises en avant, en particulier, par le Conseil et la Commission, qui sont mentionnées au point 205 du présent avis, que la durée de cinq ans prévue à l'article 16, paragraphe 1, dudit accord n'apparaît pas excéder les limites de ce qui est strictement nécessaire à des fins de lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale grave.
- 210 Enfin, pour autant, d'une part, que l'article 9, paragraphe 2, de l'accord envisagé, qui prévoit que le Canada conserve les données PNR « dans un environnement physique sécurisé, protégé par des contrôles d'accès », signifie que ces données doivent être conservées sur le territoire du Canada et, d'autre part, que l'article 16, paragraphe 6, de cet accord, selon lequel le Canada détruit les données PNR à la fin de leur période de conservation, doit être compris comme imposant une destruction irrémédiable de ces données, ces dispositions peuvent être considérées comme répondant aux exigences de clarté et de précision (voir, par analogie, arrêt du 21 décembre 2016, *Tele2 Sverige et Watson e.a.*, C-203/15 et C-698/15, EU:C:2016:970, point 122 ainsi que jurisprudence citée).
- 211 Eu égard aux considérations figurant aux points 204 à 206 et 208 du présent avis, cet accord ne garantit pas que la conservation et l'utilisation des données PNR après le départ des passagers aériens du Canada par les autorités canadiennes soient limitées au strict nécessaire.
- 7) *Sur la divulgation des données PNR*
- i) *Communication des données PNR à des autorités publiques*
- 212 Les articles 18 et 19 de l'accord envisagé permettent la communication des données PNR par l'autorité canadienne compétente à d'autres autorités publiques canadiennes et à des autorités publiques d'autres pays tiers. Dans la mesure où, de fait, une telle communication confère à ces autorités l'accès à ces données ainsi que la possibilité de les utiliser, cette communication devrait respecter les conditions régissant l'utilisation desdites données, telles que rappelées aux points 200 à 202 et 208 du présent avis.
- 213 S'agissant, plus particulièrement, de la communication des données PNR aux autorités publiques d'autres pays tiers, il convient d'ajouter encore que l'article 19, paragraphe 1, sous e), de l'accord envisagé confère à l'autorité canadienne compétente un pouvoir discrétionnaire pour apprécier le niveau de protection garanti dans ces pays.
- 214 À cet égard, il y a lieu de rappeler qu'un transfert de données à caractère personnel depuis l'Union vers un pays tiers ne peut avoir lieu que si ce pays assure un niveau de protection des libertés et des droits fondamentaux substantiellement équivalent à celui garanti au sein de l'Union. Cette exigence vaut, de même, dans le cas de la communication des données PNR depuis le Canada vers d'autres pays tiers, visée à l'article 19 de l'accord envisagé, afin d'éviter que le niveau de protection prévu par cet accord puisse être contourné par des transferts de données à caractère personnel vers d'autres pays tiers et de garantir la continuité du niveau de protection offert par le droit de l'Union (voir, par analogie, arrêt du 6 octobre 2015, *Schrems*, C-362/14, EU:C:2015:650, points 72 et 73). Dans ces conditions, une telle communication nécessite l'existence soit d'un accord entre l'Union et le pays tiers concerné équivalent audit accord, soit d'une décision de la Commission, au titre de l'article 25, paragraphe 6, de la directive 95/46, constatant que ledit pays tiers assure un niveau de protection adéquat au sens du droit de l'Union et couvrant les autorités vers lesquelles le transfert des données PNR est envisagé.
- 215 Dans la mesure où les articles 18 et 19 de l'accord envisagé ne répondent pas aux exigences visées aux points 212 à 214 du présent avis, cet accord ne garantit pas que la communication des données PNR par l'autorité canadienne compétente à d'autres autorités publiques canadiennes ou à des autorités publiques d'autres pays tiers sera limitée au strict nécessaire.

ii) *Divulgation des données PNR à des particuliers*

216 L'article 12, paragraphe 3, de l'accord envisagé permet au Canada de « divulguer toute information pour autant qu'il se conforme à des exigences et à des limites juridiques raisonnables [...], dans le respect de l'intérêt légitime de la personne concernée ». Or, ni la nature de l'information susceptible d'être divulguée, ni les bénéficiaires de cette divulgation, ni encore l'usage qui sera réservé à cette information ne sont encadrés par cet accord.

217 Au surplus, l'accord envisagé ne définit pas les termes « exigences et [...] limites juridiques raisonnables » ni les termes « intérêt légitime de la personne concernée » et n'exige pas non plus que la divulgation des données PNR à un particulier soit en lien avec la lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale grave ni que cette divulgation soit subordonnée à l'autorisation d'une autorité judiciaire ou d'une entité administrative indépendante. Dans ces conditions, cette disposition dépasse les limites de ce qui est strictement nécessaire.

### **3. *Sur les droits individuels des passagers aériens***

218 L'article 8, paragraphe 2, seconde phrase, de la Charte garantit que les personnes dont les données à caractère personnel ont été collectées ont le droit d'accéder à celles-ci et d'en obtenir la rectification.

219 En outre, s'agissant de l'article 7 de la Charte, la Cour a déjà jugé que le droit fondamental au respect de la vie privée, consacré à cet article, implique que la personne concernée puisse s'assurer que ses données à caractère personnel sont traitées de manière exacte et licite. Afin de pouvoir effectuer les vérifications nécessaires, cette personne doit disposer d'un droit d'accès aux données la concernant qui font l'objet d'un traitement (voir, en ce sens, arrêt du 7 mai 2009, Rijkeboer, C-553/07, EU:C:2009:293, point 49).

220 Afin d'assurer le respect de ces droits, il importe que les passagers aériens soient informés du transfert de leurs données PNR vers le Canada et de l'utilisation de ces données dès le moment où cette communication n'est pas susceptible de compromettre les enquêtes conduites par les autorités publiques visées par l'accord envisagé. En effet, une telle information s'avère, de fait, nécessaire pour permettre aux passagers aériens d'exercer leurs droits de demander l'accès aux données PNR les concernant et, le cas échéant, la rectification de celles-ci ainsi que d'introduire, conformément à l'article 47, premier alinéa, de la Charte, un recours effectif devant un tribunal (voir, par analogie, arrêt du 21 décembre 2016, Tele2 Sverige et Watson e.a., C-203/15 et C-698/15, EU:C:2016:970, point 121 ainsi que jurisprudence citée).

#### **a) *Sur le droit d'information, d'accès et de rectification***

221 Si les articles 12 et 13 de l'accord envisagé instituent au profit des passagers aériens un droit d'accès à leurs données PNR ainsi qu'un droit d'en demander la correction, ces dispositions n'exigent pas que ces passagers soient informés du transfert de leurs données PNR vers le Canada et de leur utilisation.

222 À cet égard, cet accord se limite à prévoir, à son article 11, une règle de transparence faisant obligation à l'autorité canadienne compétente d'afficher sur son site Internet certains renseignements de nature générale relatifs au transfert des données PNR et à leur utilisation, et n'institue aucune obligation d'information individuelle des passagers aériens.

223 Certes, cette règle de transparence permet à suffisance d'informer les passagers aériens tant du transfert de leurs données PNR vers le Canada que de l'utilisation systématique de celles-ci visée aux points 197 et 198 du présent avis, aux fins des contrôles de sécurité et des contrôles aux frontières. En revanche, cette information générale des passagers aériens, prévue à l'article 11 de l'accord envisagé, ne leur donne pas la possibilité de savoir si leurs données ont été utilisées, au-delà de ces contrôles, par l'autorité canadienne compétente. Ainsi, dans les hypothèses visées aux points 199 et 207 du présent avis, dans lesquelles se présentent des éléments objectifs justifiant une telle utilisation et nécessitant une autorisation préalable d'une autorité judiciaire ou d'une entité administrative indépendante, une information individuelle des passagers aériens s'avère nécessaire. Il en va de même dans les cas où les données PNR des passagers aériens sont communiquées à d'autres autorités publiques ou à des particuliers.

- 224 Cependant, une telle information ne doit intervenir, conformément à la jurisprudence citée au point 220 du présent avis, qu'à partir du moment où elle n'est pas susceptible de compromettre les enquêtes conduites par les autorités publiques visées par l'accord envisagé.
- 225 Ledit accord devrait donc préciser que les passagers aériens, dont les données PNR ont été utilisées et conservées par l'autorité canadienne compétente dans les cas visés aux points 199 et 207 du présent avis ainsi que ceux dont les données ont été communiquées à d'autres autorités publiques ou à des particuliers, sont informés, par cette autorité, d'une telle utilisation et d'une telle communication dans les conditions visées au point précédent du présent avis.

**b) *Sur le droit de recours***

- 226 S'agissant du droit de recours des passagers aériens, l'article 14, paragraphe 2, de l'accord envisagé prévoit que le Canada veille à ce que toute personne qui estime que ses droits ont été enfreints par une décision ou une mesure en rapport avec ses données PNR dispose d'un recours juridictionnel effectif, conformément au droit canadien, ou de toute autre voie de recours, y compris susceptible de conduire à une indemnisation.
- 227 Dans la mesure où cette disposition vise « toute personne qui estime que ses droits ont été enfreints », elle couvre l'ensemble des passagers aériens, indépendamment de leur nationalité, de leur résidence, de leur domicile ou de leur présence au Canada. En outre, elle doit, comme l'a fait observer le Conseil, être comprise en ce sens que les passagers aériens disposent d'une voie de droit devant un tribunal, ainsi que l'exige l'article 47, premier alinéa, de la Charte. Le fait que l'article 14, paragraphe 2, de l'accord envisagé prévoit que le « recours judiciaire effectif » peut être complété par une voie de recours en indemnité n'a pas, contrairement à ce qu'affirme le Parlement, pour effet de priver les passagers aériens d'un tel recours effectif, mais est plutôt de nature, comme l'a relevé M. l'avocat général au point 324 de ses conclusions, à renforcer la protection juridictionnelle des personnes concernées.

**4. *Sur la surveillance des garanties en matière de protection des données PNR***

- 228 Aux termes de l'article 8, paragraphe 3, de la Charte, le respect des exigences découlant de l'article 8, paragraphes 1 et 2, de celle-ci est soumis au contrôle d'une autorité indépendante.
- 229 Conformément à la jurisprudence constante de la Cour, la garantie d'indépendance d'une telle autorité de contrôle, dont l'institution est également prévue à l'article 16, paragraphe 2, TFUE, vise à assurer l'efficacité et la fiabilité du contrôle du respect des règles en matière de protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et doit être interprétée à la lumière de cet objectif. L'institution d'une autorité de contrôle indépendante constitue donc un élément essentiel du respect de la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (arrêts du 9 mars 2010, *Commission/Allemagne*, C-518/07, EU:C:2010:125, point 25 ; du 8 avril 2014, *Commission/Hongrie*, C-288/12, EU:C:2014:237, point 48, ainsi que du 6 octobre 2015, *Schrems*, C-362/14, EU:C:2015:650, point 41).
- 230 En l'occurrence, l'article 10, paragraphe 1, première phrase, de l'accord envisagé stipule que les garanties en matière de protection des données aux fins du traitement des données PNR feront l'objet d'une surveillance par une « autorité publique indépendante » ou par une « autorité créée par des moyens administratifs qui exerce ses fonctions de façon impartiale et qui a démontré son autonomie ». Dans la mesure où cette disposition prévoit que ladite surveillance est exercée par une autorité indépendante, elle correspond à l'exigence figurant à l'article 8, paragraphe 3, de la Charte. En revanche, sa formulation alternative paraît permettre que ladite surveillance puisse, en partie ou en intégralité, être assurée par une autorité qui n'exerce pas sa mission en toute indépendance, mais qui est subordonnée à une autorité de tutelle, dont elle peut recevoir des instructions, et qui n'est donc pas à l'abri de toute influence extérieure susceptible d'orienter ses décisions.
- 231 Dans ces conditions, et ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 316 de ses conclusions, l'article 10 de l'accord envisagé ne garantit pas de manière suffisamment claire et précise que la

surveillance du respect des règles prévues par cet accord, relatives à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données PNR, sera effectuée par une autorité indépendante, au sens de l'article 8, paragraphe 3, de la Charte.

## **IX. Réponse à la demande d'avis**

232 À la lumière de l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de constater que :

- 1) la décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord envisagé doit être fondée conjointement sur l'article 16, paragraphe 2, et sur l'article 87, paragraphe 2, sous a), TFUE ;
- 2) l'accord envisagé est incompatible avec les articles 7, 8 et 21 ainsi qu'avec l'article 52, paragraphe 1, de la Charte en tant qu'il n'exclut pas le transfert des données sensibles depuis l'Union vers le Canada ainsi que l'utilisation et la conservation de ces données ;
- 3) l'accord envisagé doit, pour être compatible avec les articles 7 et 8 ainsi qu'avec l'article 52, paragraphe 1, de la Charte :
  - a) déterminer de manière claire et précise les données PNR à transférer depuis l'Union vers le Canada ;
  - b) prévoir que les modèles et les critères utilisés dans le cadre du traitement automatisé des données PNR seront spécifiques et fiables ainsi que non discriminatoires ; prévoir que les bases de données utilisées seront limitées à celles exploitées par le Canada en rapport avec la lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale grave ;
  - c) soumettre, hormis dans le cadre des vérifications relatives aux modèles et aux critères préétablis sur lesquels sont fondés les traitements automatisés des données PNR, l'utilisation de ces données par l'autorité canadienne compétente pendant le séjour des passagers aériens au Canada et après leur départ de ce pays, de même que toute communication desdites données à d'autres autorités, à des conditions matérielles et procédurales fondées sur des critères objectifs ; subordonner cette utilisation et cette communication, sauf cas d'urgence dûment justifiés, à un contrôle préalable effectué soit par une juridiction soit par une entité administrative indépendante, dont la décision autorisant l'utilisation intervient à la suite d'une demande motivée de ces autorités, notamment dans le cadre de procédures de prévention, de détection ou de poursuites pénales ;
  - d) limiter la conservation des données PNR après le départ des passagers aériens à celles des passagers à l'égard desquels il existe des éléments objectifs permettant de considérer qu'ils pourraient présenter un risque en termes de lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale grave ;
  - e) soumettre la communication des données PNR par l'autorité canadienne compétente aux autorités publiques d'un pays tiers à la condition qu'il existe soit un accord entre l'Union et ce pays tiers équivalent à l'accord envisagé, soit une décision de la Commission, au titre de l'article 25, paragraphe 6, de la directive 95/46, couvrant les autorités vers lesquelles la communication des données PNR est envisagée ;
  - f) prévoir un droit à l'information individuelle des passagers aériens en cas d'utilisation des données PNR les concernant pendant leur séjour au Canada et après leur départ de ce pays ainsi qu'en cas de divulgation de ces données par l'autorité canadienne compétente à d'autres autorités ou à des particuliers, et
  - g) garantir que la surveillance des règles prévues par l'accord envisagé, relatives à la protection des passagers aériens à l'égard du traitement des données PNR les concernant, est assurée par une autorité de contrôle indépendante.

En conséquence, la Cour (grande chambre) émet l'avis suivant :

- 1) **La décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union, de l'accord entre le Canada et l'Union européenne sur le transfert et le traitement de données des dossiers passagers doit être fondée conjointement sur l'article 16, paragraphe 2, et sur l'article 87, paragraphe 2, sous a), TFUE.**
- 2) **L'accord entre le Canada et l'Union européenne sur le transfert et le traitement de données des dossiers passagers est incompatible avec les articles 7, 8 et 21 ainsi qu'avec l'article 52, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en tant qu'il n'exclut pas le transfert des données sensibles depuis l'Union européenne vers le Canada ainsi que l'utilisation et la conservation de ces données.**
- 3) **L'accord entre le Canada et l'Union européenne sur le transfert et le traitement de données des dossiers passagers doit, pour être compatible avec les articles 7 et 8 ainsi qu'avec l'article 52, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux :**
  - a) **déterminer de manière claire et précise les données des dossiers passagers à transférer depuis l'Union européenne vers le Canada ;**
  - b) **prévoir que les modèles et les critères utilisés dans le cadre du traitement automatisé des données des dossiers passagers seront spécifiques et fiables ainsi que non discriminatoires ; prévoir que les bases de données utilisées seront limitées à celles exploitées par le Canada en rapport avec la lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale grave ;**
  - c) **soumettre, hormis dans le cadre des vérifications relatives aux modèles et aux critères préétablis sur lesquels sont fondés les traitements automatisés des données des dossiers passagers, l'utilisation de ces données par l'autorité canadienne compétente pendant le séjour des passagers aériens au Canada et après leur départ de ce pays, de même que toute communication desdites données à d'autres autorités, à des conditions matérielles et procédurales fondées sur des critères objectifs ; subordonner cette utilisation et cette communication, sauf cas d'urgence dûment justifiés, à un contrôle préalable effectué soit par une juridiction soit par une entité administrative indépendante, dont la décision autorisant l'utilisation intervient à la suite d'une demande motivée de ces autorités, notamment dans le cadre de procédures de prévention, de détection ou de poursuites pénales ;**
  - d) **limiter la conservation des données des dossiers passagers après le départ des passagers aériens à celles des passagers à l'égard desquels il existe des éléments objectifs permettant de considérer qu'ils pourraient présenter un risque en termes de lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale grave ;**
  - e) **soumettre la communication des données des dossiers passagers par l'autorité canadienne compétente aux autorités publiques d'un pays tiers à la condition qu'il existe soit un accord entre l'Union européenne et ce pays tiers équivalent à l'accord entre le Canada et l'Union européenne sur le transfert et le traitement de données des dossiers passagers, soit une décision de la Commission européenne, au titre de l'article 25, paragraphe 6, de 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, couvrant les autorités vers lesquelles la communication des données des dossiers passagers est envisagée ;**

- f) **prévoir un droit à l'information individuelle des passagers aériens en cas d'utilisation des données des dossiers passagers les concernant pendant leur séjour au Canada et après leur départ de ce pays ainsi qu'en cas de divulgation de ces données par l'autorité canadienne compétente à d'autres autorités ou à des particuliers, et**
- g) **garantir que la surveillance des règles prévues par l'accord entre le Canada et l'Union européenne sur le transfert et le traitement de données des dossiers passagers, relatives à la protection des passagers aériens à l'égard du traitement des données des dossiers passagers les concernant, est assurée par une autorité de contrôle indépendante.**

von Danwitz    Da Cruz Vilaça    Berger

Prechal    Vilaras    Rosas

Levits    Šváby    Jarašiūnas

Le greffier

Le président

A. Calot Escobar

K. Lenaerts