Parlement européen
2019-2024

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

2022/0425(COD)

4.7.2023

***I
PROJET DE RAPPORT

sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la collecte et au transfert des informations préalables sur les 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, et modifiant le règlement (UE) 2019/818
(COM(2022)0731 – C9-0427/2022 – 2022/0425(COD))

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteure: Assita Kanko

Légende des signes utilisés

*	Procédure de consultation
***	Procédure d'approbation
***I	Procédure législative ordinaire (première lecture)
***II	Procédure législative ordinaire (deuxième lecture)
***III	Procédure législative ordinaire (troisième lecture)

(La procédure indiquée est fondée sur la base juridique proposée par le projet d'acte.)

Amendements à un projet d'acte

Amendements du Parlement présentés en deux colonnes

Les suppressions sont signalées par des ***italiques gras*** dans la colonne de gauche. Les remplacements sont signalés par des ***italiques gras*** dans les deux colonnes Le texte nouveau est signalé par des ***italiques gras*** dans la colonne de droite

Les première et deuxième lignes de l'en-tête de chaque amendement identifient le passage concerné dans le projet d'acte à l'examen. Si un amendement porte sur un acte existant, que le projet d'acte entend modifier, l'en-tête comporte en outre une troisième et une quatrième lignes qui identifient respectivement l'acte existant et la disposition de celui-ci qui est concernée.

Amendements du Parlement prenant la forme d'un texte consolidé

Les parties de textes nouvelles sont indiquées en ***italiques gras***. Les parties de texte supprimées sont indiquées par le symbole ▌ ou barrées. Les remplacements sont signalés en indiquant en ***italiques gras*** le texte nouveau et en effaçant ou en barrant le texte remplacé.
Par exception, les modifications de nature strictement technique apportées par les services en vue de l'élaboration du texte final ne sont pas marquées.

SOMMAIRE

Page

PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN 5

EXPOSÉ DES MOTIFS 19

PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la collecte et au transfert des informations préalables sur les 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, et modifiant le règlement (UE) 2019/818 (COM(2022)0731 – C9-0427/2022 – 2022/0425(COD))

(Procédure législative ordinaire: première lecture)

Le Parlement européen,

– vu la proposition de la Commission au Parlement européen et au Conseil (COM(2022)0731),

– vu l'article 294, paragraphe 2, et les articles 82, paragraphe 1, point (d) et 87, paragraphe 2, point (a), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, conformément auxquels la proposition lui a été présentée par la Commission (C9-0427/2022),

– vu l'article 294, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

– vu l'article 59 de son règlement intérieur,

– vu l'avis de la Commission des transports et du tourisme,

– vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (A9-0000/2023),

1. arrête la position en première lecture figurant ci-après;

2. demande à la Commission de le saisir à nouveau, si elle remplace, modifie de manière substantielle ou entend modifier de manière substantielle sa proposition;

3. charge sa Présidente de transmettre sa position au Conseil et à la Commission ainsi qu'aux parlements nationaux.

Amendement 1

Proposition de règlement
Considérant 11

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
(11) Afin de garantir, dans la mesure du possible, une approche cohérente de la collecte et du transfert des données API par	(11) Afin de garantir, dans la mesure du possible, une approche cohérente de la collecte et du transfert des données API par

les transporteurs aériens, les règles énoncées dans le présent règlement devraient, s'il y a lieu, être alignées sur celles énoncées dans le règlement (UE) [API gestion des frontières]. Cela concerne, notamment, les règles concernant la qualité des données, l'utilisation par les transporteurs aériens de moyens automatisés pour une telle collecte, la manière précise dont ils transfèrent les données API recueillies au routeur et l'effacement des données API.	les transporteurs aériens, les règles énoncées dans le présent règlement devraient, s'il y a lieu, être alignées sur celles énoncées dans le règlement (UE) [API gestion des frontières]. Cela concerne, notamment, les règles concernant la qualité des données, l'utilisation ***contraignante*** par les transporteurs aériens de moyens automatisés pour une telle collecte***, sauf lorsque les documents de voyage ne contiennent pas de données lisibles à la machine, ou lorsqu'il est impossible sur le plan technique de collecter les données API par des moyens automatisés***, la manière précise dont ils transfèrent les données API recueillies au routeur et l'effacement des données API.
	Or. en

Amendement 2

Proposition de règlement
Considérant 11 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
	(11 bis) La Commission devrait veiller à ce que l'obligation d'utiliser des moyens automatisés pour la collecte de données API n'entraîne pas d'obstacles disproportionnés, tels que des redevances d'enregistrement supplémentaires à l'aéroport, pour les passagers qui ne sont pas en mesure d'utiliser d'autres moyens d'enregistrement automatisé.
	Or. en

Amendement 3

Proposition de règlement
Considérant 14

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
(14) En ce qui concerne les vols intra-UE, conformément à la jurisprudence de la	(14) En ce qui concerne les vols intra-UE, conformément à la jurisprudence de la

Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), afin d'éviter de porter atteinte aux droits fondamentaux concernés qui sont protégés par la charte et de garantir le respect des exigences du droit de l'Union en matière de libre circulation des personnes et de suppression du contrôle aux frontières intérieures, il convient de prévoir une approche sélective. Compte tenu de l'importance d'assurer que les données API puissent être traitées conjointement avec les données PNR, cette approche devrait être alignée sur celle de la directive (UE) 2016/681. Pour ces raisons, les données API relatives à ces vols ne devraient être transmises du routeur aux UIP concernées que lorsque les États membres ont sélectionné les vols concernés en application de l'article 2 de la directive (UE) 2016/681. Comme l'a rappelé la CJUE, la sélection implique que les États membres ciblent les obligations en question uniquement, entre autres, sur certaines liaisons, certains schémas de voyage ou certains aéroports, sous réserve du réexamen régulier de cette sélection.	Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), afin d'éviter de porter atteinte aux droits fondamentaux concernés qui sont protégés par la charte et de garantir le respect des exigences du droit de l'Union en matière de libre circulation des personnes et de suppression du contrôle aux frontières intérieures, il convient de prévoir une approche sélective***, à l'exception des situations dans lesquelles une menace terroriste réelle est actuelle ou prévisible***. Compte tenu de l'importance d'assurer que les données API puissent être traitées conjointement avec les données PNR, cette approche devrait être alignée sur celle de la directive (UE) 2016/681. Pour ces raisons, les données API relatives à ces vols ne devraient être transmises du routeur aux UIP concernées que lorsque les États membres ont sélectionné les vols concernés en application de l'article 2 de la directive (UE) 2016/681. Comme l'a rappelé la CJUE, la sélection implique que les États membres ciblent les obligations en question uniquement, entre autres, sur certaines liaisons, certains schémas de voyage ou certains aéroports, sous réserve du réexamen régulier de cette sélection. ***En outre, les critères de sélection devraient être pertinents 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, et devraient démontrer l'existence d'un lien objectif ou d'une suspicion de lien avec le transport aérien de passagers.***
	Or. en

Amendement 4

Proposition de règlement
Considérant 15 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
	(15 bis) Pour une meilleure cohésion entre les approches sélectives

adoptées par les différents États membres, la Commission devrait faciliter l'échange de vues sur le choix des critères de sélection ainsi que, sur une base volontaire, sur le choix des vols sélectionnés.

Or. en

Amendement 5

Proposition de règlement
Considérant 19

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
(19) Compte tenu des intérêts de l'Union en jeu, les coûts appropriés exposés par les États membres pour leurs connexions au routeur et leur intégration à celui-ci, conformément au présent règlement, devraient être pris en charge par le budget de l'Union, conformément ***à la législation applicable*** et ***sous réserve*** de ***certaines exceptions. Les coûts couverts par ces exceptions devraient être pris en charge par chaque État membre concerné lui-même***.	(19) Compte tenu des intérêts de l'Union en jeu, les coûts appropriés exposés par les États membres pour leurs connexions au routeur et leur intégration à celui-ci, ***les coûts liés à la maintenance de ces connexions et les coûts liés aux besoins de formation,*** conformément au présent règlement, devraient être pris en charge par le budget de l'Union, conformément ***aux critères d'admissibilité*** et ***aux taux*** de ***cofinancement définis dans la base juridique du Fonds pour la sécurité intérieure***.

Or. en

Amendement 6

Proposition de règlement
Considérant 20

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
(20) Conformément au règlement (UE) 2018/1726, les États membres peuvent confier à l'eu-LISA la tâche de faciliter la connectivité avec les transporteurs aériens afin d'aider les États membres à mettre en œuvre la directive (UE) 2016/681, notamment en recueillant et en transférant des données PNR par l'intermédiaire du routeur.	(20) Conformément au règlement (UE) 2018/1726, les États membres peuvent confier à l'eu-LISA la tâche de faciliter la connectivité avec les transporteurs aériens afin d'aider les États membres à mettre en œuvre la directive (UE) 2016/681, notamment en recueillant et en transférant des données PNR par l'intermédiaire du routeur ***en guise de solution sûre, fiable et rentable du point de vue économique***. ***Une***

telle rationalisation soulignerait encore davantage la complémentarité des données PNR et API. De plus, l'utilisation du filtre automatique pour certains vols de l'Union serait ainsi aux transferts de données PNR.

Or. en

Amendement 7

Proposition de règlement
Considérant 24

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
(24) Afin d'adopter des mesures relatives aux exigences techniques et aux règles opérationnelles concernant les moyens automatisés de collecte de données API lisibles par machine, aux protocoles et formats communs à utiliser pour le transfert de données API par les transporteurs aériens, aux règles techniques et procédurales pour la transmission des données API du routeur aux UIP, et aux connexions des UIP et des transporteurs aériens au routeur ainsi qu'à leur intégration à celui-ci, il convient de déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes conformément à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne pour ce qui concerne les articles 4, 5, 10 et 11, respectivement. Il importe particulièrement que la Commission procède aux consultations appropriées durant son travail préparatoire, y compris au niveau des experts, et que ces consultations soient menées conformément aux principes définis dans l'accord interinstitutionnel du 13 avril 2016 «Mieux légiférer»***[33]***. En particulier, pour assurer leur égale participation à la préparation des actes délégués, le Parlement européen et le Conseil reçoivent tous les documents au même moment que les experts des États membres, et leurs experts ont systématiquement accès aux réunions des	(24) Afin d'adopter des mesures relatives aux exigences techniques et aux règles opérationnelles concernant les moyens automatisés de collecte de données API lisibles par machine, aux protocoles et formats communs à utiliser pour le transfert de données API par les transporteurs aériens, aux règles techniques et procédurales pour la transmission des données API du routeur aux UIP, et aux connexions des UIP et des transporteurs aériens au routeur ainsi qu'à leur intégration à celui-ci, il convient de déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes conformément à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne pour ce qui concerne les articles 4, 5, 10 et 11, respectivement. Il importe particulièrement que la Commission procède aux consultations appropriées ***avec les parties prenantes pertinentes, y compris les transporteurs aériens*** durant son travail préparatoire, y compris au niveau des experts, et que ces consultations soient menées conformément aux principes définis dans l'accord interinstitutionnel du 13 avril 2016 «Mieux légiférer». En particulier, pour assurer leur égale participation à la préparation des actes délégués, le Parlement européen et le Conseil reçoivent tous les documents au même moment que les experts des États

groupes d’experts de la Commission traitant de la préparation des actes délégués.

membres, et leurs experts ont systématiquement accès aux réunions des groupes d’experts de la Commission traitant de la préparation des actes délégués.

[33] JO L 123 du 12.5.2016, p. 1.

[33] JO L 123 du 12.5.2016, p. 1.

Or. en

Amendement 8

Proposition de règlement
Considérant 24 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
	(24 bis) La collecte de données API ne devrait pas se faire au détriment des droits fondamentaux et de l’expérience de voyage vécue par les voyageurs en règle. L’application du présent règlement, combinée à l’application de plusieurs autres actes juridiques de l’Union, tels que le règlement (UE) 2017/2226 du Parlement européen et du Conseil[1 bis] et le règlement (UE) 2018/1240 du Parlement européen et du Conseil[1 ter], ne devrait pas faire peser une charge disproportionnée sur les transporteurs aériens. Pour ces raisons, et afin d’assurer le suivi de l’application effective du présent règlement par toutes les parties prenantes, le présent règlement devrait faire l’objet d’évaluations régulières.
	[1 bis] Règlement (UE) 2017/2226 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2017 portant création d’un système d’entrée/de sortie (EES) pour enregistrer les données relatives aux entrées, aux sorties et aux refus d’entrée concernant les ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures des États membres et portant détermination des conditions d’accès à l’EES à des fins répressives, et modifiant

la convention d'application de l'accord de Schengen et les règlements (CE) no 767/2008 et (UE) no 1077/2011 (JO L 327 du 9.12.2017, p. 20).

[1 ter] Règlement (UE) 2018/1240 du Parlement européen et du Conseil du 12 septembre 2018 portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) et modifiant les règlements (UE) no 1077/2011, (UE) no 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 et (UE) 2017/2226 (JO L 236 du 19.9.2018, p. 1).

Or. en

Amendement 9

Proposition de règlement
Considérant 24 ter (nouveau)

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
	(24 ter) Il importe de collecter des statistiques fiables et utiles à partir de la mise en œuvre du présent règlement afin de soutenir ses objectifs et d'étayer les évaluations décrites au considérant 24 bis et à l'article 20. Lesdites statistiques ne doivent contenir aucune information à caractère personnel identifiable. Toutes les parties prenantes pertinentes, y compris les autorités compétentes des États membres, Europol et, le cas échéant, les transporteurs aériens, devraient avoir accès à ces statistiques.

Or. en

Amendement 10

Proposition de règlement
Article 1 – alinéa 1 – point a

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
a) la collecte par les transporteurs aériens d'informations préalables sur les	a) la collecte par les transporteurs aériens d'informations préalables sur les

passagers (ci-après les «données API») sur les vols extra-UE et ***certains vols*** intra-UE;	passagers (ci-après les «données API») sur les vols extra-UE et intra-UE;

Or. en

Amendement 11

Proposition de règlement
Article 3 – alinéa 1 – point g

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
g) «membre d'équipage», toute personne au sens de l'article 3, point ***h***), du règlement (UE) [API gestion des frontières];	g) «membre d'équipage», toute personne au sens de l'article 3, point ***i***), du règlement (UE) [API gestion des frontières];

Or. en

Amendement 12

Proposition de règlement
Article 3 – alinéa 1 – point h

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
h) «voyageur», toute personne au sens de l'article 3, point ***i***), du règlement (UE) [API gestion des frontières];	h) «voyageur», toute personne au sens de l'article 3, point ***j***), du règlement (UE) [API gestion des frontières];

Or. en

Amendement 13

Proposition de règlement
Article 3 – alinéa 1 – point i

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
i) «informations préalables sur les passagers» ou «données API», les données au sens de l'article 3, point ***j***), du règlement (UE) [API gestion des frontières];	i) «informations préalables sur les passagers» ou «données API», les données au sens de l'article 3, point ***k***), du règlement (UE) [API gestion des frontières];

Or. en

Amendement 14

Proposition de règlement
Article 3 – alinéa 1 – point m

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
m) «formes graves de criminalité», les infractions au sens de l'article 3, point 9, de la directive (UE) 2016/681;	*(Ne concerne pas la version française.)*

Or. en

Amendement 15

Proposition de règlement
Article 3 – alinéa 1 – point n

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
n) «routeur», le routeur au sens de l'article 3, point ***k***), du règlement (UE) [API gestion des frontières];	n) «routeur», le routeur au sens de l'article 3, point ***m***), du règlement (UE) [API gestion des frontières];

Or. en

Amendement 16

Proposition de règlement
Article 4 – paragraphe 3 – alinéa 1

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
Les transporteurs aériens recueillent les données API visées à l'article 4, paragraphe 2, points a) à d), du règlement (UE) [API gestion des frontières] à l'aide de moyens automatisés permettant la collecte des données lisibles par machine du document de voyage du voyageur concerné. Ils recueillent ces données conformément aux exigences techniques et règles opérationnelles détaillées visées au paragraphe 5, lorsque de telles règles ont été adoptées et sont applicables.	*(Ne concerne pas la version française.)*

Or. en

Amendement 17

Proposition de règlement
Article 4 – paragraphe 3 – alinéa 2

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
Toutefois, lorsqu'une telle utilisation de moyens automatisés n'est pas possible parce que le document de voyage ne contient pas de données lisibles par machine, les transporteurs aériens recueillent ces données manuellement, de manière à garantir le respect du paragraphe 2.	Toutefois, lorsqu'une telle utilisation de moyens automatisés n'est pas possible parce que le document de voyage ne contient pas de données lisibles par machine, ***ou lorsqu'il est techniquement impossible de collecter les données API visée à l'article 4, paragraphe 2, points a) à d), du règlement UE [API gestion des frontières],*** les transporteurs aériens recueillent ces données manuellement, de manière à garantir le respect du paragraphe 2.

Or. en

Amendement 18

Proposition de règlement
Article 5 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
	Article 5 bis
	Sélection des vols intra-UE
	1. Les États membres qui décident d'appliquer la directive (UE) 2016/681 aux vols intra-UE doivent, pour la sélection de ces vols:
	a) tenir compte uniquement des critères de sélection pertinents 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 qui présentent un lien objectif, même indirect, avec le transport aérien de passagers. et
	b) en l'absence de menace terroriste réelle et actuelle ou prévisible, ne cibler que des itinéraires, des schémas de voyage ou des aéroports précis pour lesquels il

existe des indices d'activités suspectes justifiant la transmission et le traitement de données API.

2. La Commission facilite l'échange de vues sur le choix des critères de sélection ainsi que, sur une base volontaire, sur le choix des vols sélectionnés.

Or. en

Amendement 19

Proposition de règlement
Article 6 – paragraphe 4 – alinéa 2

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
Toutefois, si lesdits registres sont nécessaires aux procédures destinées à contrôler ou à garantir la sécurité et l'intégrité des données API ou la licéité des opérations de traitement, ainsi qu'il est mentionné au paragraphe 2, et si ces procédures ont déjà démarré à la date d'expiration du délai visé au premier alinéa, les transporteurs aériens peuvent conserver ces registres aussi longtemps que nécessaire aux fins de ces procédures. Dans ce cas, ils effacent lesdits registres dès qu'ils ne sont plus nécessaires aux fins de ces procédures.	Toutefois, si lesdits registres sont nécessaires aux procédures destinées à contrôler ou à garantir la sécurité et l'intégrité des données API ou la licéité des opérations de traitement, ainsi qu'il est mentionné au paragraphe 2, et si ces procédures ont déjà démarré à la date d'expiration du délai visé au premier alinéa, les transporteurs aériens peuvent conserver ces registres aussi longtemps que nécessaire aux fins de ces procédures. Dans ce cas, ils ***informent la Commission et*** effacent lesdits registres dès qu'ils ne sont plus nécessaires aux fins de ces procédures.

Or. en

Amendement 20

Proposition de règlement
Article 8 – alinéa 1

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
Les UIP et les transporteurs aériens veillent à la sécurité des données API qu'ils traitent en application du présent règlement, en particulier celles constituant des données à caractère personnel.	***En vertu de l'article 17 du règlement (UE) [API frontières] eu-LISA,*** les UIP et les transporteurs aériens veillent à la sécurité des données API qu'ils traitent en application du présent règlement, en particulier celles constituant des données à

caractère personnel.

Or. en

Amendement 21

Proposition de règlement
Article 12 – paragraphe 1 – alinéa 1

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
Les coûts exposés par les États membres pour leurs connexions au routeur et l'intégration à celui-ci, conformément à l'article 10, ***sont à la charge du budget général*** de ***l'Union***.	***Le financement visé à l'article 7, paragraphe 2, point a) et b), du règlement (UE) 2021/1149 du Parlement européen et du Conseil[1 bis] peut soutenir*** les coûts exposés par les États membres pour leurs connexions au routeur et l'intégration à celui-ci, conformément à l'article 10 ***du présent règlement***, ***ainsi que leur maintenance, conformément aux règles d'éligibilité et aux taux*** de ***cofinancement fixés dans le règlement (UE) 2021/1149***.
	[1 bis] Règlement (UE) 2021/1149 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 établissant le Fonds pour la sécurité intérieure (JO L 251, 15.7.2021, p. 94)

Or. en

Amendement 22

Proposition de règlement
Article 12 – paragraphe 1 – alinéa 2

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
Toutefois, les coûts suivants sont exclus et sont à la charge des États membres:	***supprimé***
a) les coûts de gestion du projet, dont les coûts des réunions, des missions et des bureaux;	
b) les coûts afférents à l'hébergement des systèmes d'information nationaux, dont ceux liés à l'espace, à la mise en œuvre, à l'électricité et au	

refroidissement;

c) les coûts afférents au fonctionnement des systèmes d'information nationaux, dont ceux liés aux contrats conclus avec les opérateurs et aux contrats d'appui;

d) les coûts afférents à la conception, au développement, à la mise en œuvre, au fonctionnement et à la maintenance des réseaux de communication nationaux.

Or. en

Amendement 23

Proposition de règlement
Article 12 – paragraphe 2

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
2. Les États membres prennent également en charge les coûts afférents à la gestion, à l'utilisation et à la maintenance de leurs connexions au routeur et de l'intégration à celui-ci.	***supprimé***

Or. en

Amendement 24

Proposition de règlement
Article 20 – paragraphe 1 bis (nouveau)

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
	1 bis. Lors de son évaluation, la Commission accorde également une attention particulière à l'incidence du présent règlement sur:
	a) les passagers, y compris leur expérience de voyage;
	b) les transporteurs aériens

Or. en

Amendement 25

Proposition de règlement
Article 20 – paragraphe 1 ter (nouveau)

Texte proposé par la Commission	*Amendement*
	1 ter. L'évaluation visée au paragraphe 1 comprend également un examen de la nécessité, de la proportionnalité et de l'efficacité de l'inclusion de la collecte et du transfert obligatoires de données API relatives aux vols intra-UE relevant du champ d'application du présent règlement.

Or. en

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. Contexte de la proposition

La directive 2004/82/CE du 29 avril 2004 du Conseil concernant l'obligation pour les transporteurs de communiquer les données relatives aux passagers (directive API) vise à améliorer les contrôles aux frontières et à lutter contre l'immigration clandestine. Elle impose aux États membres de prévoir l'obligation pour les transporteurs aériens de transmettre, à la demande des autorités chargées du contrôle des personnes aux frontières extérieures, les informations relatives aux passagers qu'ils transportent. La directive API ne prévoit aucune obligation pour les États membres de demander la transmission de données. Elle contient une liste ouverte des catégories de données que les États membres peuvent demander. La directive API est en principe conçue comme un instrument destiné à renforcer la sécurité aux frontières, mais elle permet aux États membres d'utiliser également les données à caractère personnel collectées à des fins répressives.

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 (directive PNR) vise à faciliter la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que les enquêtes et les poursuites en la matière, et ainsi à renforcer la sécurité intérieure de l'Union. La directive PNR impose aux États membres l'obligation d'introduire des dispositions obligeant les transporteurs aériens assurant des vols extra-UE à transférer les données PNR qu'ils collectent. La directive PNR permet aux États membres d'appliquer la directive aux vols intra-UE. La directive PNR inclut les données API dans la liste des données PNR.

Le 21 juin 2022, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), dans l'affaire C-817/19, a confirmé la validité de la directive PNR. La CJUE a également apporté des précisions sur certaines dispositions, en particulier un certain nombre de conditions concernant les critères de sélection des vols que les États membres doivent respecter s'ils appliquent la directive PNR aux vols intra-UE.

Le contexte des directives API et PNR est qu'en 2019, l'Union a enregistré environ 1 milliard de passagers aériens, dont la moitié ont franchi les frontières extérieures de l'UE. Le code frontières Schengen exige des contrôles efficaces et systématiques des personnes franchissant les frontières extérieures de l'Union. L'information préalable sur les passagers est l'un des outils qui permettent aux autorités frontalières d'anticiper leur charge de travail et d'effectuer des contrôles aux frontières adéquats.

La collecte et le transfert des API ne sont en soi ni nouveaux ni limités à l'Union. Il s'agit d'un engagement de tous les États membres de l'Union puisqu'ils sont tous parties à la convention de Chicago de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). En outre, il s'agit d'une exigence émanant de nombreux pays de destination, tels que les États-Unis, le Japon, la France, le Royaume-Uni, la Chine, l'Inde, l'Australie, le Canada, le Mexique et la Thaïlande. La collecte d'API est une pratique établie en vertu de la directive API susmentionnée.

2. Contexte de la proposition

Les directives API et PNR laissent un large champ pour une mise en œuvre variable. En conséquence, les pratiques de collecte des API varient considérablement d'un État membre de l'Union à l'autre. Les compagnies aériennes doivent traiter avec chaque État membre individuellement et sont confrontées à des demandes variables en ce qui concerne les catégories de données, les modes de transfert des données et les garanties, y compris la sécurité des données et le respect de la vie privée.

Afin de remédier à cette situation, la Commission a proposé deux règlements:

- un règlement relatif à la collecte et au transfert des informations préalables sur les passagers (API) en vue de renforcer et de faciliter les contrôles aux frontières extérieures, modifiant le règlement (UE) 2019/817 et le règlement (UE) 2018/1726, et abrogeant la directive 2004/82/CE du Conseil (API frontières);
- un règlement relatif à la collecte et au transfert des informations préalables sur les 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, et modifiant le règlement (UE) 2019/818 (API fins répressives).

Dans la conception de la Commission, la proposition API frontières contient les principaux éléments, y compris en ce qui concerne la solution technique (le routeur). La proposition relative aux API fins répressives dispose de sa propre base juridique et contient les éléments pertinents pour la collecte, le transfert et le traitement, par les autorités compétentes des États membres, de données API aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que des enquêtes et des poursuites en la matière.

Examinées dans leur ensemble, les propositions comprennent les principales modifications suivantes par rapport à la directive API en vigueur:

- **Une liste fermée et exhaustive des éléments de données API**. En vertu de l'actuelle directive API, la liste des éléments de données est ouverte.
- La **collecte automatisée de données API**, qui devrait fournir des données plus fiables. L'actuelle directive API autorise la collecte manuelle.
- **La collecte obligatoire de données API aux fins de renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières extérieures, de les faciliter** et de lutter contre l'immigration clandestine sur tous les vols entrant dans l'Union. En vertu de l'actuelle directive API, les États membres peuvent demander ces données mais ne sont pas tenus de le faire.
- **La collecte obligatoire de données API à des fins répressives** pour tous les vols à destination et en provenance de l'Union, ainsi que pour les vols à l'intérieur de l'Union. En vertu de l'actuelle directive API, les États membres peuvent utiliser les données à caractère personnel à des fins répressives, mais le caractère obligatoire de la collecte est nouveau.

- **La transmission simplifiée des données API** par les transporteurs aériens à un nouveau **routeur**, qui sera développé et géré par l'Agence de l'UE pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle (eu-LISA).
- Un **filtre automatique dans le routeur** assurant la transmission automatique, à partir du routeur, des données API des vols extra-UE et de certains vols intra-UE vers les unités d'informations passagers (UIP) des États membres et la suppression automatique de toutes les autres données API.

Dans son avis 6/2023 sur les propositions de règlements relatifs à la collecte et au transfert d'informations préalables sur les passagers (API), le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) a évalué la proposition de collecter des données API pour tous les vols et de faire filtrer automatiquement ces données par le routeur proposé sur la base de vols présélectionnés du point de vue de la protection des données.

3. Évaluation de la proposition par la rapporteure

La rapporteure chargée de l'application de la législation API se félicite de la proposition de la Commission de remplacer la directive API, désormais obsolète, par deux nouveaux règlements. Elle partage l'avis de la Commission selon lequel il est nécessaire de remédier à la situation actuelle, qui donne lieu à des interprétations et applications divergentes de la directive API ainsi que des éléments API de la directive PNR. Votre rapporteure est d'avis que les données API et les données PNR se complètent et qu'ensemble, elles peuvent fournir des informations plus fiables. Cela se traduira par des interventions plus limitées et plus ciblées de la part des services répressifs et par une intrusion moindre dans la vie privée des voyageurs. À titre d'exemple, votre rapporteure tient à souligner que les criminels réservent souvent des vols (générant des données PNR), mais, sans annulation, ne se présentent pas lors de l'embarquement. L'indisponibilité des données API fondées sur les passagers qui ont embarqué sur le vol dans de telles situations entraîne des interventions inutiles des services répressifs qui utilisent des capacités limitées et dérangent parfois les voyageurs innocents. Un autre exemple est la question de la date de naissance, qui n'est souvent pas accessible aux transporteurs aériens au moment de la réservation, mais qui n'est disponible qu'au moment du contrôle. La date de naissance est pourtant un élément de données extrêmement important, qui est essentiel pour éviter les fausses réponses positives fondées uniquement sur le nom.

Votre rapporteure est également favorable à la collecte de données API par les transporteurs aériens par des moyens automatisés. Cela permet, d'une part, d'éviter des problèmes inutiles dus à des fautes de frappe et d'orthographe non intentionnelles. D'autre part, cela empêche également les criminels de tirer profit de telles erreurs, ce qu'ils font aujourd'hui avec enthousiasme pour éviter d'être repérés. Votre rapporteure souhaite toutefois garantir un traitement équitable de tous les passagers dans toutes les situations. Elle insiste sur le fait que la collecte manuelle de données API reste possible pour les documents ne contenant pas de «zone lisible à la machine» (ZLA) et pour les situations d'impossibilité technique de collecter automatiquement les données. Par ailleurs, votre rapporteure estime que la Commission devrait veiller à ce que l'obligation d'utiliser des moyens automatisés pour la collecte de données API n'entraîne pas d'obstacles disproportionnés, tels que des redevances d'enregistrement supplémentaires à l'aéroport, pour les passagers qui ne sont pas en mesure d'utiliser d'autres moyens d'enregistrement automatisé.

Elle soutient fermement l'inclusion des vols intra-UE dans le champ d'application de la législation API. Tout comme la CJUE, votre rapporteure estime que cette inclusion est proportionnée compte tenu de la situation en matière de sécurité et des habitudes de déplacement des criminels et des terroristes. Toutefois, votre rapporteure estime également que la sélection des vols intra-UE doit être strictement limitée, comme l'a d'ailleurs demandé la CJUE. C'est pourquoi votre rapporteure introduit certains paramètres pour les États membres, en se fondant sur l'arrêt de la Cour. En outre, votre rapporteure charge la Commission de faciliter de nouvelles mesures visant à renforcer la cohésion entre les États membres en ce qui concerne la sélection des vols intra-UE.

Elle estime que la solution du routeur, une fois opérationnelle, pourrait être utile pour le transfert des données PNR ainsi qu'une solution sûre et fiable et, pour les compagnies aériennes, rentable. Cette étape serait conforme à l'obligation pour les États membres de prendre une décision quant à la sélection de vols intra-UE en vue de l'application tant de la directive PNR que des règlements API proposés.

Votre rapporteure insiste sur la nécessité d'exigences strictes en matière de sécurité des données, qui devraient être intégrées dans le règlement API frontières.

Elle estime que les États membres peuvent avoir recours au Fonds pour la sécurité intérieure afin de demander une compensation pour les coûts liés à la nouvelle solution technique proposée (le routeur).

Elle est d'avis que la délégation de pouvoirs à la Commission est appropriée dans un certain nombre de cas décrits dans le règlement. Votre rapporteure insiste pour que cette délégation intervienne au moyen d'actes délégués, qui permettent aux représentants du secteur aérien de mieux faire entendre leur voix dans les décisions techniques concernant le choix des formats de données et placent le Parlement sur un pied d'égalité avec le Conseil.

Votre rapporteure insiste sur la nécessité d'inclure dans l'évaluation régulière de la Commission l'incidence de ce règlement, y compris en combinaison avec d'autres dispositions législatives applicables au transport aérien de passagers, aux passagers et aux transporteurs aériens.