

Accord UE–Suisse sur le transfert de 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

2025/0343(NLE) - 12/11/2025 - Document préparatoire

OBJECTIF : conclure un accord entre l'Union européenne et la Confédération suisse sur le transfert de 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.

ACTE PROPOSÉ : Décision du Conseil.

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN : le Conseil ne peut adopter l'acte que si le Parlement européen a approuvé celui-ci.

CONTEXTE : la Commission souligne l'importance d'une coopération internationale renforcée entre services répressifs pour lutter efficacement contre le terrorisme et la criminalité organisée transnationale.

Les données des dossiers passagers (PNR) sont des informations communiquées par les passagers que les transporteurs aériens recueillent au moyen de leurs systèmes de réservation et de contrôle des départs et qu'ils conservent dans ces systèmes pour leur propre usage commercial. La collecte et l'analyse des données PNR peuvent fournir aux autorités des éléments importants, qui leur permettent de détecter des schémas de déplacement suspects et d'identifier les complices de criminels et de terroristes, notamment ceux qui ne sont pas encore connus des services répressifs.

Toutefois, le transfert de données PNR vers des pays tiers représente une ingérence dans la protection des droits des personnes sur leurs données à caractère personnel. C'est pourquoi ils requièrent une base juridique dans le droit de l'Union et doivent être nécessaires, proportionnés et soumis à des limitations strictes et à des garanties effectives, comme le garantit la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

La directive européenne de 2016 (directive «PNR») régit déjà le transfert et le traitement des données PNR dans l'Union européenne et sa validité a été confirmée par la Cour de justice en 2022. En vertu de l'accord d'association à Schengen entre l'UE et la Suisse de 1999, la Suisse est liée par les actes de l'Union qui constituent un développement des dispositions de l'acquis de Schengen. Néanmoins, comme la directive PNR ne constitue pas un développement de l'acquis de Schengen, la Suisse ne participe pas à la mise en œuvre de cet instrument juridique et ne peut donc légalement recevoir et traiter des données PNR concernant les vols effectués par des transporteurs aériens entre l'Union et la Suisse.

Pour combler cette lacune de sécurité, la Commission européenne a recommandé en 2023 d'ouvrir des négociations pour un accord PNR entre l'UE et la Suisse, parallèlement à des démarches similaires avec la Norvège et l'Islande. Les négociations ont débuté en mars 2024 et se sont conclues pour la Suisse en octobre 2025.

Le présent accord a pour objet de combler le déficit de sécurité dans l'espace Schengen et de permettre le transfert des données PNR entre l'Union et la Suisse.

CONTENU : la Commission propose que le Conseil décide d'approuver **l'accord entre l'Union européenne et la Suisse sur le transfert 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.

L'accord crée une **base juridique** et définit **des conditions et des garanties** pour le transfert vers la Suisse, et le traitement par ce pays, des données PNR collectées par les transporteurs aériens de l'Union. L'accord permet aux transporteurs aériens de transférer des données PNR de l'Union vers la Suisse, dans le plein respect des droits prévus par la charte des droits fondamentaux de l'Union, en particulier le droit à la vie privée et familiale et le droit à la protection des données à caractère personnel. Des garanties appropriées sont notamment prévues pour la protection des données à caractère personnel transférées en vertu de l'accord.

L'accord favorise également la coopération policière et judiciaire entre les autorités compétentes de la Confédération suisse et celles des États membres de l'Union, ainsi qu'Europol et Eurojust, dans le but d'assurer efficacement la sécurité intérieure en l'absence de contrôles aux frontières intérieures au sein de l'espace Schengen.

En particulier, l'accord :

- régit la méthode et la fréquence des transferts de données PNR effectués par les compagnies aériennes vers l'«unité d'informations passagers» (UIP) de la Suisse, afin que ces transferts soient limités au minimum nécessaire et proportionnés à la finalité précisée dans l'accord;
- limite de manière exhaustive la finalité du traitement de toutes les données PNR relevant de l'accord à la prévention et à la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi qu'aux enquêtes et aux poursuites en la matière;
- prévoit l'interdiction de traiter les catégories particulières de données PNR, telles qu'elles sont définies dans l'acquis de l'UE en matière de protection des données;
- prévoit un niveau élevé de sécurité pour les données PNR reçues au titre de l'accord;
- fixe des règles qui limitent la durée de conservation des données PNR;
- prévoit des règles et des conditions pour la communication des données PNR hors de la Suisse et de l'UE.