

**Bruxelles, le 15 septembre 2025
(OR. en)**

12822/25

**IXIM 194
JAI 1245
ENFOPOL 323
CRIMORG 167
JAIEX 99
AVIATION 119
DATAPROTECT 216
COREE 1**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	15 septembre 2025
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2025) 490 final
Objet:	Recommandation de DÉCISION DU CONSEIL autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord entre l'Union européenne et la République de Corée sur le transfert de données des dossiers passagers depuis l'Union européenne vers la République de Corée 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

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2025) 490 final.

p.j.: COM(2025) 490 final



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 15.9.2025
COM(2025) 490 final

Recommandation de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord entre l'Union européenne et la République de Corée sur le transfert de données des dossiers passagers depuis l'Union européenne vers la République de Corée 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

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

Il est essentiel de renforcer la coopération internationale en matière répressive, y compris le partage d'informations, pour faire face aux menaces que constituent le terrorisme et les formes graves de criminalité transnationale. Le dernier rapport d'évaluation de la menace que représente la grande criminalité organisée (SOCTA) publié par Europol¹ illustre la dimension internationale de la plupart des activités de grande criminalité organisée. En outre, le dernier rapport d'Europol sur la situation et les tendances du terrorisme (TE-SAT)² souligne non seulement les liens directs entre les voyages transnationaux et l'organisation d'activités terroristes et de formes graves de criminalité, mais aussi l'importance de procéder efficacement à la détection d'autres infractions pénales graves ainsi qu'à des enquêtes et des poursuites en la matière aux fins de la prévention des infractions terroristes et de la lutte contre celles-ci.

La collecte et l'analyse des données des dossiers passagers (PNR) peuvent fournir aux autorités des éléments importants leur permettant de détecter les schémas de déplacement suspects et de repérer les complices de criminels et de terroristes, en particulier ceux qui étaient jusqu'alors inconnus des services répressifs. Les données PNR englobent les informations fournies 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 teneur des données PNR varie en fonction des informations communiquées lors du processus de réservation et d'enregistrement; ces données peuvent inclure, par exemple, les dates de voyage et l'itinéraire de voyage complet du passager ou du groupe de passagers voyageant ensemble, les coordonnées telles que l'adresse et le numéro de téléphone, les informations relatives au paiement, le numéro de siège et les informations relatives aux bagages.

En conséquence, le traitement des données PNR est devenu un outil répressif couramment utilisé, au sein de l'UE et au-delà, pour détecter le terrorisme et d'autres formes graves de criminalité, telles que les infractions liées à la drogue, la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que pour prévenir la commission de tels actes.

Bien qu'ils soient essentiels pour lutter contre le terrorisme et les formes graves de criminalité, le transfert de données PNR vers des pays tiers ainsi que leur traitement par les autorités de ces pays constituent une ingérence dans la protection des droits des personnes en ce qui concerne leurs données à caractère personnel. C'est pourquoi le transfert de données PNR requiert une base juridique en droit de l'Union et doit être nécessaire, proportionné et soumis à des limitations strictes et à des garanties effectives, conformément à la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, notamment ses articles 6, 7, 8, 21, 47 et 52. La réalisation de ces objectifs importants implique de trouver un juste équilibre entre l'objectif légitime de maintien de la sécurité publique et le droit des personnes à la protection de leurs données à caractère personnel et de leur vie privée.

¹ [Évaluation de la menace que représente la grande criminalité organisée \(SOCTA\) |Europol.](#)

² <https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/tesat-report>.

En 2010, l'UE et la République de Corée ont renforcé leurs relations au sens plus large en établissant un partenariat stratégique fondé sur des valeurs et des intérêts communs. L'accord-cadre entre l'UE et la République de Corée signé en mai 2010 constitue la base d'une coopération sur les questions politiques et mondiales majeures. La République de Corée est un partenaire stratégique de l'Union européenne, partageant les mêmes valeurs, dans la lutte contre le terrorisme et d'autres formes graves de criminalité transnationale. Au sein des Nations unies, du G20 et d'autres enceintes multilatérales, l'Union européenne et la République de Corée collaborent étroitement en vue d'améliorer les cadres de sécurité mondiaux et de renforcer la sécurité de leurs citoyens.

Le 17 décembre 2021, la Commission a adopté une décision d'adéquation relative au transfert, entre opérateurs commerciaux, de données à caractère personnel de l'UE vers la République de Corée³, concluant que la République de Corée assure un niveau de protection essentiellement équivalent à celui garanti par le règlement général sur la protection des données (RGPD)⁴. Dans ce contexte, la Commission a également évalué les conditions et garanties attachées à l'accès des pouvoirs publics coréens, y compris les services répressifs, aux données détenues par ces opérateurs. Bien que l'évaluation de l'adéquation au titre de ladite décision ne couvre pas le traitement des données PNR en tant que telles, elle montre néanmoins que les fondements des garanties essentielles en matière de protection des données existent déjà dans le cadre juridique de la République de Corée et devraient donc également servir de base pour fournir les garanties correspondantes nécessaires dans un accord PNR, en particulier les droits opposables des personnes concernées, le recours juridictionnel et le contrôle indépendant.

La République de Corée fait clairement part à la Commission, depuis 2008, de sa volonté d'entamer des négociations en vue de conclure un accord PNR avec l'Union européenne. Les contacts se sont intensifiés à partir d'août 2024 et ont abouti à une série d'échanges écrits et de réunions en mai et juin 2025. À ces dernières occasions, la République de Corée a notamment exprimé son besoin urgent d'acquérir des données PNR auprès des transporteurs aériens de l'UE, compte tenu de l'augmentation du trafic de drogue et de son lien potentiel avec les vols européens entrants.

En vertu de la législation de la République de Corée, les transporteurs aériens sont tenus, depuis 2006, de transmettre les données PNR à l'administration douanière coréenne. Cette législation vise à renforcer la sécurité de la République de Corée par l'obtention de données PNR avant l'arrivée ou le départ d'un passager et améliore donc de manière significative la capacité à mener une évaluation préalable efficiente et efficace des risques présentés par les passagers. Dans ce contexte, la République de Corée a également communiqué des informations pertinentes en ce qui concerne tant le nombre de vols réguliers entre l'UE et la République de Corée (environ 12 000 en 2024) que la conformité de la législation coréenne avec les normes de l'OACI en matière de PNR.

Afin de permettre le transfert des données PNR de l'UE vers la République de Corée pour lutter efficacement contre le terrorisme et d'autres formes graves de criminalité transnationale, il y a lieu de conclure un accord international constituant la base juridique

³ Décision d'exécution (UE) 2022/254 de la Commission du 17 décembre 2021 constatant, conformément au règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil, le niveau de protection adéquat des données à caractère personnel assuré par la République de Corée en vertu de la loi sur la protection des informations à caractère personnel (JO L 44 du 24.2.2022, p. 1).

⁴ Règlement (UE) 2016/679, JO L 119 du 4.5.2016, p. 1.

nécessaire au niveau de l'UE. Ce type d'accord futur devrait prévoir, en matière de protection des données, des garanties appropriées au sens de l'article 46, paragraphe 2, point a), du règlement général sur la protection des données⁵, y compris un système de contrôle indépendant. L'accord futur devrait respecter les droits fondamentaux et observer les principes reconnus par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, notamment le droit au respect de la vie privée et familiale, le droit à la protection des données à caractère personnel et le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial, reconnus respectivement à l'article 7, à l'article 8 et à l'article 47 de la charte.

Pour ces raisons, la Commission estime qu'il est nécessaire d'entamer des négociations avec la République de Corée, en vue d'un accord bilatéral qui permettra à l'autorité compétente coréenne désignée de recevoir et de traiter les données PNR en provenance de l'Union européenne, sous réserve de garanties appropriées. En outre, un tel accord serait un moyen de favoriser la coopération entre les services répressifs en renforçant les possibilités d'échange de données PNR ainsi que d'informations analytiques résultant du traitement de données PNR entre les autorités compétentes de la République de Corée et des États membres de l'UE 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.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

Dans l'Union européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ont adopté, en 2016, la directive (UE) 2016/681 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 (ci-après la «directive PNR»)⁶. Ladite directive régit le transfert et le traitement des données PNR dans l'Union européenne et fixe des garanties importantes pour la protection des droits fondamentaux, en particulier les droits au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel. En juin 2022, dans son arrêt rendu dans l'affaire C-817/19⁷, la Cour de justice de l'UE (CJUE) a confirmé la validité de ladite directive ainsi que sa conformité avec la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et les traités de l'Union.

En ce qui concerne la politique extérieure de l'UE en matière de PNR, la Commission a d'abord exposé les grandes lignes de cette politique dans une communication de 2003⁸, puis les a révisées dans une communication adoptée en 2010⁹. Trois accords internationaux relatifs au transfert et au traitement des données PNR en provenance de l'UE sont actuellement en vigueur entre l'UE et trois pays tiers, à savoir l'Australie¹⁰, les États-Unis¹¹ (2012) et le Royaume-Uni¹² (2020). Au terme des négociations consécutives à l'avis 1/15 rendu par la

⁵ JO L 119 du 4.5.2016, p. 1.

⁶ 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 L 119 du 4.5.2016, p. 132).

⁷ Arrêt de la Cour (grande chambre) du 21 juin 2022, Ligue des droits humains/Conseil des ministres, C-817/19, EU:C:2022:491. Cet arrêt faisait suite à une demande de décision préjudicielle introduite par la Cour constitutionnelle de Belgique.

⁸ COM(2003) 826 final du 16.12.2003.

⁹ COM(2010) 492 final du 21.9.2010.

¹⁰ JO L 186 du 14.7.2012, p. 4.

¹¹ JO L 215 du 11.8.2012, p. 5.

¹² JO L 149 du 30.4.2021, p. 710.

CJUE le 26 juillet 2017¹³, un nouvel accord PNR avec le Canada a été signé le 4 octobre 2024¹⁴. En mars 2024, à la suite de l'autorisation du Conseil¹⁵, la Commission a également ouvert des négociations avec la Suisse, l'Islande et la Norvège. Le 12 juin 2025, ces négociations ont abouti à des propositions de la Commission relatives à la signature et à la conclusion des accords PNR avec l'Islande¹⁶ et la Norvège¹⁷.

Sur le plan international, un nombre croissant de pays tiers ont commencé à développer leurs capacités à collecter les données PNR auprès des transporteurs aériens. Cette tendance est également renforcée par les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies (en 2017 et 2019), qui demandent à tous les États de développer leur capacité de collecter et d'utiliser les données PNR¹⁸, résolutions sur la base desquelles l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a adopté en 2020 les normes et pratiques recommandées (SARP) relatives aux PNR par l'amendement n° 28 à l'annexe 9 de la convention de Chicago, qui est entré en application en février 2021¹⁹.

Dans la position de l'Union, telle qu'établie par la décision (UE) 2021/121 du Conseil, les SARP de l'OACI relatives aux données PNR sont saluées comme établissant des garanties ambitieuses en matière de protection des données et, par voie de conséquence, comme permettant la réalisation de progrès importants au niveau international. Dans le même temps, le Conseil a estimé dans ladite décision, en imposant aux États membres de notifier une différence, que les exigences découlant du droit de l'Union (y compris de la jurisprudence pertinente) étaient *plus strictes* que certaines normes de l'OACI, et que les transferts de l'UE à des pays tiers nécessitaient une base juridique établissant des règles et garanties claires et précises en ce qui concerne l'utilisation des données PNR par les autorités compétentes d'un pays tiers²⁰. Sur la base de discussions préliminaires qui ont eu lieu au niveau technique, la République de Corée a informé les services de la Commission que son cadre juridique et administratif était conforme aux normes de l'OACI.

Dans ce contexte, la négociation et la conclusion de l'accord avec la République de Corée dont il est question ici s'inscrivent dans le cadre d'efforts plus larges déployés par la Commission en vue d'appliquer une approche cohérente et efficace en ce qui concerne le transfert de données PNR vers des pays tiers, sur la base des SARP de l'OACI relatives aux données PNR et dans le respect du droit de l'Union. Une telle approche a également été demandée par le Conseil dans ses conclusions de juin 2021²¹.

¹³ Avis 1/15 (*Accord PNR UE-Canada*) du 26 juillet 2017, EU:C:2017:592.

¹⁴ JO L, 2024/2891, 14.11.2024.

¹⁵ Décisions (UE) 2024/947, (UE) 2024/948 et (UE) 2024/988 du Conseil du 4 mars 2024.

¹⁶ COM(2025) 294 final; COM(2025) 295 final du 12.6.2025.

¹⁷ COM(2025) 282 final; COM(2025) 279 final du 12.6.2025.

¹⁸ Résolution 2396 (2017) du Conseil de sécurité de l'ONU: «Le Conseil de sécurité: [...] 12. Décide que les États Membres renforceront leur capacité de collecter, de traiter et d'analyser, dans le cadre des normes et pratiques recommandées de l'OACI, les données des dossiers passagers (PNR) et de veiller à ce que ces données soient communiquées à toutes les autorités nationales compétentes et utilisées par celles-ci, dans le plein respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales aux fins de prévenir, de détecter et d'instruire les infractions terroristes et les voyages de terroristes, [...]». Voir aussi la résolution 2482 (2019) du Conseil de sécurité de l'ONU.

¹⁹ Annexe 9, chapitre 9, section D, de la convention relative à l'aviation civile internationale.

²⁰ JO L 37 du 3.2.2021, p. 6.

²¹ Conclusions du Conseil du 7 juin 2021 sur le transfert de données des dossiers passagers (données PNR) à des pays tiers, en particulier l'Australie et les États-Unis, aux fins de la lutte contre le terrorisme et les formes graves de criminalité, document 9605/21 du Conseil du 8 juin 2021: «*Invite la Commission à appliquer*

Par la présente, la Commission cherche également à répondre aux demandes des transporteurs aériens visant à garantir davantage de clarté juridique et de prévisibilité en ce qui concerne les transferts de données PNR vers des pays tiers²².

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

• Base juridique

La base juridique procédurale de la présente recommandation est l'article 218, paragraphes 3 et 4, du traité sur le fonctionnement de l'UE.

La proposition a deux fins et composantes principales, relatives, d'une part, à la nécessité d'assurer la sécurité publique par le transfert de données PNR à la République de Corée et, d'autre part, à la protection de la vie privée et d'autres libertés et droits fondamentaux des personnes. La base juridique matérielle est donc l'article 16, paragraphe 2, et l'article 87, paragraphe 2, point a), du TFUE.

• Proportionnalité

Les objectifs de l'Union en ce qui concerne la présente proposition, tels qu'énoncés ci-dessus, ne peuvent être atteints que par l'établissement d'une base juridique valable au niveau de l'Union visant à ce que les transferts de données à caractère personnel depuis l'Union bénéficient de la protection appropriée conférée aux droits fondamentaux. Les dispositions de l'accord se limitent à ce qui est nécessaire pour atteindre ses principaux objectifs et instaurent un juste équilibre entre l'objectif légitime de maintien de la sécurité publique et le droit des personnes à bénéficier de la protection de leurs données à caractère personnel et de leur vie privée.

• Choix de l'instrument

Les garanties appropriées requises pour le traitement spécifique des données PNR transmises à la République de Corée par les transporteurs aériens au sujet des vols qu'ils assurent entre l'Union et la République de Corée doivent être établies au moyen d'une base juridique valable dans le droit de l'UE. L'accord dont il est question ici constitue une telle base juridique autorisant les transferts de données PNR.

• Droits fondamentaux

L'échange de données PNR et leur traitement par les autorités d'un pays tiers constituent une ingérence dans les droits fondamentaux au respect de la vie privée et à la protection des données. Cette ingérence est toutefois justifiée, notamment parce que l'accord poursuit des objectifs légitimes, à savoir la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que les enquêtes et les poursuites en la matière. L'accord comprend des garanties appropriées en matière de protection des données à caractère

une approche cohérente et efficace en ce qui concerne le transfert de données PNR vers des pays tiers aux fins de la lutte contre le terrorisme et les formes graves de criminalité, sur la base des SARP de l'OACI et conformément aux exigences pertinentes établies par le droit de l'Union».

²² Les transporteurs aériens se retrouvent de plus en plus souvent en situation de «conflit de lois» entre deux cadres réglementaires divergents, ainsi qu'ils l'ont signalé, notamment lors de la consultation sur la feuille de route relative à la dimension extérieure de la politique de l'UE en matière de PNR, qui peut être consultée à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12531-Voyages-aeriens-partage-de-donnees-sur-les-noms-des-passagers-au-sein-de-lUE-et-au-dela-evaluation-_fr.

personnel transférées et traitées, conformément au droit de l'Union, notamment aux articles 7, 8, 47 et 52 de la charte des droits fondamentaux de l'UE.

3. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition n'a pas d'incidence sur le budget de l'Union.

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant l'ouverture de négociations en vue d'un accord entre l'Union européenne et la République de Corée sur le transfert de données des dossiers passagers depuis l'Union européenne vers la République de Corée 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

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 16, paragraphe 2, et son article 87, paragraphe 2, point a), en liaison avec son article 218, paragraphes 3 et 4,

vu la recommandation de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

(1) Il convient d'ouvrir des négociations en vue de conclure un accord entre l'Union européenne et la République de Corée sur le transfert de données des dossiers passagers (PNR) depuis l'Union vers la République de Corée 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.

(2) L'accord devrait respecter les droits fondamentaux et observer les principes reconnus par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «charte») tels qu'interprétés par la Cour de justice de l'Union européenne, notamment le droit au respect de la vie privée et familiale, le droit à la protection des données à caractère personnel et le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial, reconnus respectivement à l'article 7, à l'article 8 et à l'article 47 de la charte. L'accord devrait être appliqué conformément à ces droits et principes et en tenant dûment compte du principe de proportionnalité, conformément à l'article 52, paragraphe 1, de la charte.

(3) Les dispositions de l'accord devraient être conformes aux normes internationales applicables en matière de PNR, telles qu'elles figurent dans la convention relative à l'aviation civile internationale, plus précisément à son annexe 9 (Facilitation), chapitre 9 (Systèmes d'échange de données sur les passagers), section D [Données des dossiers passagers (PNR)]²³.

(4) [Conformément aux articles 1^{er} et 2 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, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et sans préjudice de l'article 4 dudit protocole, l'Irlande ne participe pas à l'adoption de la présente décision et n'est pas liée par celle-ci ni soumise à son application.] OU [Conformément à l'article 3 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, annexé au traité sur l'Union européenne et au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'Irlande a notifié[, par lettre du ...,] son souhait de participer à l'adoption et à l'application de la présente décision.].

²³

[Annexe 9, chapitre 9, section D, de la convention relative à l'aviation civile internationale.](#)

(5) Conformément aux articles 1^{er} et 2 du protocole n° 22 sur la position du Danemark, annexé au traité sur l'Union européenne et au TFUE, le Danemark ne participe pas à l'adoption de la présente décision et n'est pas lié par celle-ci ni soumis à son application.

(6) Le Contrôleur européen de la protection des données a été consulté conformément à l'article 42 du règlement (UE) 2018/1725 et a rendu son avis [xxx] le [xx.xx.xxxx],

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La Commission européenne est autorisée à négocier, au nom de l'Union, un accord entre l'Union et la République de Corée sur le transfert de données des dossiers passagers (PNR) depuis l'Union vers la République de Corée 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.

Article 2

Les directives de négociation figurent en annexe.

Article 3

Les négociations sont menées en concertation avec [nom du comité spécial, à insérer par le Conseil].

Article 4

La Commission est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
La présidente*