

# PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

---

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

PROVISOIRE  
2006/\*\*\*\*(INI)

4.7.2006

## PROJET DE RECOMMANDATION À L'INTENTION DU CONSEIL

sur la conclusion d'un accord avec les États-Unis d'Amérique sur l'utilisation de données PNR afin de prévenir et de combattre le terrorisme et la criminalité transnationale, y compris la criminalité organisée  
(2006/\*\*\*\*(INI))

Commission des affaires étrangères

Rapporteur: Sophia in 't Veld

## SOMMAIRE

	<b>Page</b>
PROPOSITION DE RECOMMANDATION DU PARLEMENT EUROPÉEN À L'INTENTION DU CONSEIL.....	3
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	8

## PROPOSITION DE RECOMMANDATION DU PARLEMENT EUROPÉEN À L'INTENTION DU CONSEIL

**sur la conclusion d'un accord avec les États-Unis d'Amérique sur l'utilisation de données PNR afin de prévenir et de combattre le terrorisme et la criminalité transnationale, y compris la criminalité organisée  
(2006/\*\*\*\*(INI))**

*Le Parlement européen,*

- vu l'article 94 de son règlement,
  - vu la recommandation de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (A6-0000/2006),
- A. rappelant ses précédentes résolutions sur la question des données PNR<sup>1</sup>, dans lesquelles le Parlement a exprimé d'emblée:
- d'une part, son intention d'autoriser l'accès des pouvoirs publics aux données personnelles des passagers à des fins de sécurité et, le cas échéant, à des fins d'identification et de recoupement par rapport à une *watch list* de personnes dangereuses ou de criminels et de terroristes connus (comme cela se fait dans l'Union européenne dans le cadre de la Convention de Schengen ou conformément à la directive 2004/82/CE<sup>2</sup>, qui donnent accès à des données d'identification gérées par les compagnies aériennes par le biais du système "APIS"\*),
  - d'autre part, sa vive préoccupation concernant l'accès systématique des pouvoirs publics aux données liées au comportement (numéro de carte de crédit, adresse électronique, affiliation à un groupement particulier, information sur les bénéficiaires de programmes de fidélisation ...) des passagers "normaux" (c'est-à-dire des personnes non recensées comme dangereuses ou criminelles dans le pays de destination), afin de vérifier simplement par rapport à un schéma théorique si un tel passager pourrait constituer une menace "potentielle" pour le vol, son pays de destination ou un pays de transit;
- B. n'ignorant pas qu'un accès systématique à des données liées au "comportement", même s'il n'est pas acceptable dans l'Union européenne, est en fait exigé dans certains pays, dont les

---

<sup>1</sup> Résolution sur la transmission des données personnelles par les compagnies aériennes lors des vols transatlantiques (Jeudi 13 mars 2003) - doc. P5\_TA(2003) 0097; Résolution sur la transmission des données personnelles par les compagnies aériennes lors des vols transatlantiques: État des négociations avec les États-Unis (Jeudi 9 octobre 2003) - Doc. P5\_TA(2003) 429 et la résolution sur le projet de décision de la Commission constatant le niveau de protection adéquat des données à caractère personnel contenues dans les dossiers des passagers aériens (PNR) transférée au Bureau des douanes et de la protection des frontières des États-Unis (2004-2011(INI) (Mercredi 31 mars 2004) doc. P5\_TA(2004) 0245

<sup>2</sup> JO L 261 du 6.8.2004, p. 24.

États-Unis, le Canada et l'Australie en vue de la protection de leur sécurité intérieure, tout en soulignant que:

- dans le cas du Canada et de l'Australie, la législation intérieure prévoit un accès à ces données qui est limité dans son champ d'application, dans le temps et en ce qui concerne le nombre de données couvertes et que cet accès relève du contrôle d'une autorité judiciaire, ce qui explique que ces systèmes aient été considérés comme adéquats par le Parlement et par les autorités nationales chargées de la protection des données dans l'Union européenne,
  - dans le cas des États-Unis, même après de longues négociations avec la Commission et en dépit de la bonne volonté manifestée dans les "déclarations d'engagement", il n'existe toujours pas de protection juridique des données dans le domaine du transport aérien; par conséquent, il est possible d'avoir accès à toutes les données PNR, à la seule exception des données "sensibles" et elles peuvent être conservées pendant plusieurs années après que le contrôle de sécurité a été effectué; en outre, il n'existe pas de protection judiciaire pour les non-ressortissants des États-Unis,
- C. rappelant que le Parlement a décidé de défier devant la Cour de justice la décision 2004/296/CE<sup>1</sup> concernant la conclusion d'un accord avec les États-Unis négocié par le Conseil sur la base de la décision d'adéquation de la Commission étant donné qu'elle n'est pas dotée d'une base juridique et manque de clarté juridique et, étant donné que la collecte de données personnelles autorisée en vertu de l'accord est excessive si l'on considère la nécessité de lutter contre la criminalité organisée et le terrorisme,
- D. se félicitant de l'annulation par la Cour de justice (arrêt du 30 mai 2006 dans les affaires conjointes C-317/04 et 318/04) de la décision 2004/496/CE et de la décision d'adéquation susmentionnée de la Commission<sup>2</sup>,
- E. regrettant que la Cour de justice n'ait pas répondu aux préoccupations du Parlement concernant la structure légale de l'accord et la cohérence de son contenu avec les principes relatifs à la protection des données exposés à l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme,
- F. partageant l'avis adopté le 14 juin 2006 par le groupe de travail "Article 29" sur les suites nécessaires à donner à l'arrêt de la Cour de justice<sup>3</sup>,
- G. considérant que l'importance de la question est telle que l'Union européenne devrait, quoi qu'il en soit, s'entendre avec les États-Unis sur un véritable accord international qui, dans le respect des droits fondamentaux, établirait:
- a) les données qui seraient nécessaires à des fins d'identification et devraient être transférées systématiquement de façon automatisée (APIS) et les données relatives au

---

<sup>1</sup> JO L 183 du 20.5.2004, p. 83.

<sup>2</sup> Arrêt de la Cour de justice européenne sur les données PNR: la Cour annule la décision du Conseil concernant la conclusion d'un accord entre la Communauté européenne et les États-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données personnelles ainsi que la décision de la Commission sur la protection adéquate de ces données [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/privacy/docs/adequacy/pnr/judgment\\_ej\\_30\\_05\\_06\\_pnr\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/adequacy/pnr/judgment_ej_30_05_06_pnr_en.pdf)

"comportement" des passagers qui pourraient être transférées au cas par cas en ce qui concerne les personnes recensées sur des listes de sécurité publique comme étant "dangereuses" en raison d'une activité criminelle ou terroriste,

- b) la liste des délits graves qui pourraient faire l'objet de toute requête additionnelle,
- c) la liste des autorités et des agences qui pourraient partager les données et les conditions de protection des données à respecter,
- d) la période de rétention de l'information pour les deux types de données, étant entendu que les données relatives à la prévention de délits graves doivent être échangées conformément à l'accord UE-États-Unis sur la coopération judiciaire et l'extradition,
- e) le rôle des compagnies aériennes, du SIR ou d'organisations privées (telles que le SITA) dans la transmission de données concernant les passagers et les moyens envisagés (APIS, PNR, etc.) à des fins de sécurité publique,
- f) les garanties à apporter aux passagers afin de leur permettre de rectifier les données les concernant ou de fournir des explications en cas de divergences entre les données relatives à un contrat de voyage et les données figurant dans les documents d'identité, visas, passeports, notamment,
- g) les responsabilités des compagnies aériennes vis-à-vis des passagers et des pouvoirs publics en cas de transcription ou d'encodage d'erreurs et en ce qui concerne la protection des données traitées,
- h) le droit de faire appel auprès d'une autorité indépendante et le droit d'engager une procédure de recours et d'indemnisation en cas d'infraction aux droits des passagers;

1. adresse les recommandations suivantes au Conseil:

#### *Principes généraux*

- a) éviter une lacune juridique au niveau européen à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2006 concernant la transmission de données passagers et veiller à ce que les droits et libertés des passagers soient protégés dans une plus large mesure qu'ils ne le sont actuellement en vertu des déclarations d'"engagement" unilatérales présentées par l'administration des États-Unis,
- b) doter l'Union européenne d'un cadre juridique clair, notamment en adoptant, à titre d'urgence, le projet de décision-cadre concernant la protection des données,
- c) fonder tout nouvel accord dans ce domaine sur les principes de l'UE en matière de protection des données comme indiqué de façon implicite à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme,
- d) éviter la division artificielle entre les piliers en créant un cadre "transpilier" en matière de protection des données dans l'Union en activant la clause passerelle conformément à l'article 42 du traité sur l'Union européenne de façon à veiller à ce que le nouvel accord soit conclu en association avec le Parlement et soit soumis au contrôle de la

Cour de justice,

*En ce qui concerne la procédure de négociation:*

- e) négociier, étant donné les contraintes de calendrier,
  - un nouvel accord international à court terme afin de couvrir la période comprise entre le 1<sup>er</sup> octobre 2006 et novembre 2007 (la période initialement couverte par l'accord États-Unis/UE annulé par la Cour),
  - pour le moyen et long terme, une approche plus cohérente, au niveau de l'OACI, de l'échange de données passagers afin de garantir à la fois la sécurité du trafic aérien et le respect des droits de l'homme au niveau mondial,
- f) charger la Présidence, assistée par la Commission, d'informer le Parlement européen des négociations sur l'accord et d'associer les représentants de la commission compétente en tant qu'observateurs au dialogue avec l'administration des États-Unis,

*En ce qui concerne le contenu:*

- g) remédier en priorité aux lacunes exposées dans le premier réexamen conjoint UE-États-Unis de l'accord<sup>1</sup> et tenir compte des recommandations du contrôleur européen de la protection des données et du groupe de travail "Article 29"<sup>2</sup>;
- h) limiter le nombre de données qui peuvent être exigées et filtrer à la source les données sensibles comme l'exige l'article 8 de la directive 95/46/CE; il convient de noter que les transporteurs aériens ne sont tenus de transmettre que les données dont ils disposent de sorte que, dans la pratique, le CBP reçoit rarement la série complète des 34 données exigées; conclut que, aux fins de l'accord, notamment afin de prévenir et de combattre le terrorisme et la criminalité transnationale, y compris la criminalité organisée, même les données APIS seraient suffisantes; demande à la présidence du Conseil et à la Commission de soulever cette question au cours des négociations;
- i) inclure le contenu des "déclarations d'engagement" dans le corps de l'accord de façon à ce que celles-ci puissent devenir juridiquement contraignantes; il sera dès lors nécessaire pour les deux parties d'établir ou de modifier toute législation existante et pour la justice de protéger les personnes couvertes par l'accord;
- j) incorporer immédiatement dans le nouvel accord, comme preuve de bonne foi de l'administration des États-Unis, les engagements (qui ne sont pas encore pleinement mis en oeuvre plus de deux ans après l'entrée en vigueur de l'accord) comme suit:
  - la stricte limitation des objectifs, comme prévu initialement dans la déclaration d'engagement 3, de sorte que les données relatives au comportement ne puissent être utilisées à des fins d'identification de délits financiers ou de prévention de la grippe aviaire; une telle limitation devrait également être établie concernant la retransmission de ces données;

---

<sup>1</sup> Réexamen conjoint de la mise en oeuvre par les bureaux des douanes et de la protection des frontières des États-Unis présenté dans la décision de la Commission 2004/535/CE du 14 mai 2004 (version rédigée 2005)

<sup>2</sup> Voir: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/privacy/workinggroup/wpdocs/2006\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/workinggroup/wpdocs/2006_en.htm)

- le passage à un système Push (ainsi que prévu dans la déclaration d'engagement 13) comme dans le cas des accords conclus avec le Canada et l'Australie, étant donné que toutes les exigences techniques sont en place et que ce système est d'ores et déjà appliqué, notamment par le SITA;
  - la communication d'informations aux passagers sur les règles relatives aux données PNR et l'instauration de procédures de recours judiciaire, comme prévu dans les déclarations d'engagement 36-42 et par les accords PNR conclus avec le Canada et l'Australie;
  - la nécessité de fournir des instructions et une formation appropriées au personnel chargé de la gestion des données ainsi que la nécessité de garantir les systèmes TI,
  - le réexamen annuel conjoint, prévu dans la déclaration d'engagement 43 pourrait avoir lieu annuellement, être effectué en coopération avec les autorités nationales chargées de la protection des données et être publié,
2. réaffirme sa précédente demande, proposant que le nouvel accord octroie aux passagers européens le même niveau de protection des données qu'aux ressortissants des États-Unis;
  3. souligne sa précédente position, selon laquelle l'Union européenne devrait éviter la création indirecte d'un système européen PNR grâce au transfert des données concernées par le CBP aux autorités policières et judiciaires des États membres; considère que la collecte systématique des données relatives aux citoyens "normaux" en dehors du cadre d'une procédure judiciaire ou d'une enquête de police devrait demeurer interdite dans l'Union européenne et que des données devraient être échangées le cas échéant, conformément à l'accord existant UE-États-Unis sur l'assistance juridique mutuelle et l'extradition;
  4. propose qu'un dialogue auquel participeraient des députés soit engagé avant la fin 2006 entre l'Union européenne, les États-Unis, le Canada et l'Australie en vue de la préparation commune du réexamen de 2007 et de l'établissement de normes globales pour la transmission de données PNR si cela est jugé nécessaire;
  5. charge son Président de transmettre la présente recommandation au Conseil et, pour information, à la Commission.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

À la suite de l'arrêt de la Cour: un nouvel accord UE/États-Unis?

1. Il est toujours préférable d'obtenir un accord européen plutôt que 25 accords bilatéraux (au demeurant, il en va de l'intérêt des citoyens européens, ce qui doit guider notre pensée). Si l'Union européenne est unie, elle possède évidemment plus de "poids" que les États membres, individuellement. Il en existe des exemples passés (voir l'ancien accord UE/États-Unis en matière d'extradition et de coopération judiciaire pénale) et d'autres qui sont actuellement en cours de négociations, comme en témoignent les négociations sur la réciprocité en matière de visas (voir programme de suspension des visas).

2. Toutefois, tout accord européen doit constituer un accord international véritable et non seulement "une enveloppe" contenant des engagements unilatéraux, non contraignants, comme dans le cas de l'accord qui vient d'être annulé. De ce point de vue, une simple référence aux "engagements" n'est pas satisfaisante, car elle laisse des doutes quant à leur caractère d'actes contraignants, passibles de poursuites judiciaires (NB: Les engagements de nature purement administrative de la part des États-Unis n'obéissent pas à l'exigence de mesures "législatives" prescrite à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, que les États membres – et les institutions de l'Union européenne – sont tenus de respecter tant dans leur législation intérieure que dans les accords internationaux).

3. Étant donné qu'il s'agirait d'un accord international portant sur un domaine relevant du champ de compétences des États membres et traitant de droits fondamentaux, il devrait être ratifié par les parlements nationaux. D'un point de vue technique, cette exigence devrait être examinée avec leur gouvernement par les parlements nationaux mêmes, en faisant jouer la déclaration prévue à l'article 24, paragraphe 5 du traité UE.

4 Il serait nécessaire de procéder à une évaluation juridique de la question de son application provisoire, dans l'hypothèse où il ne serait ratifié que par quelques États membres. La situation qui sera créée sera analogue à celle qui a prévalu lors de l'accord UE/États-Unis en matière d'extradition et de coopération judiciaire pénale.

Le contenu

5. Le projet de mandat de la CCE et les gouvernements ont prévu que l'accord à négocier doit au minimum assurer le même niveau de protection que l'accord qui vient d'être annulé.

Tant d'un point de vue politique que d'un point de vue logique, cette proposition ne tient pas debout. Au terme de deux années d'application, la Communauté et l'administration américaine reconnaissent que cet accord peut être amélioré. Le groupe de travail "Article 29" rappelle que le futur accord doit au moins prévoir le niveau de protection de données officiellement mentionné dans l'accord qui vient d'être annulé.

Des améliorations sont certainement possibles:



- en ce qui concerne l'amélioration de la définition de l'objectif pour lequel les données sont rassemblées. Au début, il était question de lutter contre le terrorisme, puis de lutter contre la criminalité "transnationale" et récemment, il s'agissait de contrôler la grippe aviaire ...

Faut-il s'attendre à ce qu'il y ait à l'avenir des contrôles de sécurité généraux et à ce que le fait de prendre un avion autorise le contrôle des passagers pour prévenir toutes sortes de délits, par exemple la délinquance financière ou la détention de drogues à usage personnel? Une telle situation serait difficilement compatible avec la nécessité de déroger dans des cas d'exception seulement, à la protection des données, comme il ressort de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme que les États membres et l'Union européenne doivent respecter. Une réglementation prévoyant un nombre d'exceptions tellement important qu'elle comprendrait celles liées à la prévention de toutes sortes de délits n'aurait aucune envergure véritable.

- S'agissant du nombre des données à traiter (il serait maintenant aisé de vérifier si parmi les 34 types de données PNR, celles qui sont vraiment utilisées sont celles qui ont trait à l'identité des passagers – données qui sont déjà utilisées par les États membres en liaison avec la directive sur le contrôle de l'immigration illégale). Est-il utile de continuer à collecter et à stocker durant des années des milliards de données qui ne seront même pas utilisées.
- S'agissant de l'effacement des données une fois que le contrôle de sécurité a été effectué (comme le prévoient les systèmes canadien et australien, lesquels ont été acceptés par le Parlement européen). Dans une société qui se prétend "démocratique", il est malaisé de justifier la conservation des données relatives aux personnes qui n'ont pas posé de problèmes de sécurité (condition implicitement prévue par l'article 8 de la CEDR).
- S'agissant des filtres à incorporer pour éviter l'accès aux données sensibles. Cela revient à constater que les données doivent être filtrées à la source (système "PUSH") et non par les autorités auxquelles elles sont destinées.
- S'agissant de la possibilité d'un recours judiciaire en cas d'abus. (Une fois encore, les passagers européens ne disposent pas des mêmes droits que les passagers américains; à quoi sert un accord international avec un allié si nous n'obtenons pas le même niveau de protection pour nos propres citoyens?)

### Le principe de précaution

6. Il est absolument évident que l'accord UE/EU dans ce domaine servira de critère de référence à la fois pour la législation européenne et au plan mondial. En conséquence, l'approche prudente suggérée par le groupe de travail "Article 29" qui consiste à envisager que le nouvel accord couvrira exclusivement la période restante de l'accord PNR annulé par la Cour (novembre 2007) semble tout à fait raisonnable.

Avant de transformer en critère mondial l'approche que l'administration américaine tente d'imposer dans ce domaine, il serait éminemment souhaitable d'engager une discussion en

profondeur au sein d'instances telles que l'OACI ainsi qu'un débat démocratique au sein des parlements nationaux. Des dispositions qui engendrent un changement aussi déterminant dans les relations entre les citoyens et les pouvoirs publics et qui touchent des centaines de millions de personnes chaque année réclament plus qu'un "remède rapide" analogue à celui que les États membres et la Commission proposent, même après l'arrêt de la Cour de justice.

En outre, les menaces de représailles économiques contre les compagnies aériennes et les passagers doivent être évaluées avec précaution, en ce sens que si elles étaient appliquées sans discrimination (en l'absence de toute personne classée comme dangereuse), l'administration américaine pourrait se voir reprocher par l'OMC de modifier les transports aériens abusivement et d'être à l'origine de pertes économiques pour ses propres compagnies. De ce point de vue, le dossier que le Congrès est actuellement en train d'examiner en liaison avec l'efficacité d'un tel contrôle préventif soulève des doutes quant à son rapport coût/efficacité.