

PARLEMENT EUROPÉEN

1999



2004

Document de séance

FINAL
A5-0271/2004

7 avril 2004

*

RAPPORT

sur la proposition de 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 PNR par des transporteurs aériens au bureau des douanes et de la protection des frontières du ministère américain de la sécurité intérieure
(COM(2004) 190 – C5-0162/2004 – 2004/0064(CNS))

Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteur: Johanna L.A. Boogerd-Quaak

Légende des signes utilisés

- * Procédure de consultation
majorité des suffrages exprimés
- **I Procédure de coopération (première lecture)
majorité des suffrages exprimés
- **II Procédure de coopération (deuxième lecture)
majorité des suffrages exprimés pour approuver la position commune
majorité des membres qui composent le Parlement pour rejeter ou amender la position commune
- *** Avis conforme
majorité des membres qui composent le Parlement sauf dans les cas visés aux art. 105, 107, 161 et 300 du traité CE et à l'art. 7 du traité UE
- ***I Procédure de codécision (première lecture)
majorité des suffrages exprimés
- ***II Procédure de codécision (deuxième lecture)
majorité des suffrages exprimés pour approuver la position commune
majorité des membres qui composent le Parlement pour rejeter ou amender la position commune
- ***III Procédure de codécision (troisième lecture)
majorité des suffrages exprimés pour approuver le projet commun

(La procédure indiquée est fondée sur la base juridique proposée par la Commission.)

Amendements à un texte législatif

Dans les amendements du Parlement, le marquage est indiqué en gras et italique. Le marquage en italique maigre est une indication à l'intention des services techniques qui concerne des éléments du texte législatif pour lesquels une correction est proposée en vue de l'élaboration du texte final (par exemple éléments manifestement erronés ou manquants dans une version linguistique). Ces suggestions de correction sont subordonnées à l'accord des services techniques concernés.

SOMMAIRE

	Page
PAGE RÉGLEMENTAIRE.....	4
PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN	5
EXPOSÉ DES MOTIFS	6
AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DES DROITS DE L'HOMME, DE LA SÉCURITÉ COMMUNE ET DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE	10

PAGE RÉGLEMENTAIRE

Par lettre du 25 mars 2004, le Conseil a consulté le Parlement, conformément à l'article 300, paragraphe 3, premier alinéa, du traité CE, sur la proposition de 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 PNR par des transporteurs aériens au bureau des douanes et de la protection des frontières du ministère américain de la sécurité intérieure (COM(2004) 190 – 2004/0064(CNS)).

Au cours de la séance du 29 mars 2004, le Président du Parlement a annoncé qu'il avait renvoyé cette proposition, pour examen au fond, à la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures et, pour avis, à la commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense (C5-0162/2004).

Au cours de sa réunion du 19 mai 2003, la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures avait nommé Johanna L.A. Boogerd-Quaak rapporteur.

Au cours de ses réunions des 30 mars et 4 avril 2004, la commission a examiné la proposition de décision du Conseil ainsi que le projet de rapport.

Au cours de la dernière de ces réunions, elle a adopté le projet de résolution législative par 24 voix contre 11 et 2 abstentions.

Étaient présents au moment du vote Jorge Salvador Hernández Mollar (président), Johanna L.A. Boogerd-Quaak (vice-présidente et rapporteuse), Mary Elizabeth Banotti, Regina Bastos (suppléant Carlos Coelho conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), Maria Berger (suppléant Gerhard Schmid), Christian Ulrik von Boetticher, Marco Cappato (suppléant Mario Borghezio), Carmen Cerdeira Morterero, Ozan Ceyhun, Gérard M.J. Deprez, Antonio Di Pietro (suppléant Francesco Rutelli), Rosa M. Díez González (suppléant Sérgio Sousa Pinto), Olivier Duhamel (suppléant Adeline Hazan), Marie-Thérèse Hermange (suppléant Bernd Posselt), Sylvia-Yvonne Kaufmann (suppléant Fodé Sylla), Margot Keßler, Heinz Kindermann (suppléant Martin Schulz conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), Timothy Kirkhope, Eva Klamt, Ole Krarup, Jean Lambert (suppléant Alima Boumediene-Thiery), Lucio Manisco (suppléant Giuseppe Di Lello Finuoli), Manuel Medina Ortega (suppléant Robert J.E. Evans), Hartmut Nassauer, Bill Newton Dunn, Marcelino Oreja Arburúa, Elena Ornella Paciotti, Hubert Pirker, Martine Roure, Heide Rühle, Ilka Schröder, Ole Sørensen (suppléant Baroness Ludford), Patsy Sørensen, The Earl of Stockton (suppléant Giacomo Santini), Joke Swiebel, Anna Terrón i Cusí, Maurizio Turco et Ian Twinn.

L'avis de la commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense est joint au présent rapport.

Le rapport a été déposé le 7 avril 2004.

PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la proposition de 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 PNR par des transporteurs aériens au bureau des douanes et de la protection des frontières du ministère américain de la sécurité intérieure (COM(2004) 190 – C5-0162/2004 – 2004/0064(CNS))

(Procédure de consultation)

Le Parlement européen,

- vu la proposition de décision du Conseil (COM(2004) 190)¹,
 - vu le projet d'accord entre la Communauté européenne et les États-Unis d'Amérique sur le traitement et le transfert de données PNR par des transporteurs aériens au bureau des douanes et de la protection des frontières du ministère américain de la sécurité intérieure (annexe au COM(2004) 190),
 - vu l'article 95 et l'article 300, paragraphe 2, premier alinéa, du traité CE,
 - vu l'article 300, paragraphe 3, premier alinéa, du traité CE, conformément auquel il a été consulté par le Conseil (C5-0162/2004),
 - vu l'article 300, paragraphe 6, du traité CE,
 - vu l'article 67 et l'article 97, paragraphe 7, de son règlement,
 - vu le rapport de la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures et l'avis de la commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense (A5-0271/2004),
1. n'approuve pas la conclusion de l'accord;
 2. charge son Président de demander au Conseil de ne pas conclure l'accord;
 3. demande au Conseil de s'abstenir de conclure cet accord tant que la Cour de justice n'aura pas rendu son avis sur sa compatibilité, conformément à l'article 300, paragraphe 6, du traité CE;
 3. charge son Président de transmettre la position du Parlement au Conseil et à la Commission, ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres et des États-Unis.

¹ Non encore publiée au JO.

EXPOSÉ DES MOTIFS

À la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001, les États-Unis ont adopté le 19 novembre de la même année l'*Aviation and Transportation Security Act* (Loi sur la sécurité en matière d'aviation et de transport), qui dispose que les transporteurs aériens assurant des liaisons à destination des États-Unis sont tenus de fournir aux services des douanes et de l'immigration de ce pays des données concernant les passagers.

Ce type de transfert international de données relatives à des passagers européens constitue, pour certaines catégories de données, une violation manifeste de la législation de l'Union européenne en matière de protection des données, comme l'a affirmé dans son avis le groupe de travail "Article 29" sur la protection des données¹, ce qui a été admis par la Commission, laquelle a engagé des négociations avec les États-Unis pour trouver une solution à ce transfert illégal de données.

En décembre 2003, la Commission a décidé de suivre une double démarche consistant, en premier lieu, à adopter un projet de décision déclarant que les données PNR font l'objet d'une protection adéquate aux États-Unis, et en deuxième lieu, à proposer un accord international de nature "légère" (c'est-à-dire que le Parlement européen est seulement consulté et qu'il n'a pas à donner son avis conforme), qui contraindra les compagnies aériennes à permettre l'accès aux données et autorisera les autorités américaines à accéder directement aux données à partir du territoire de l'Union européenne.

La proposition de 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 PNR par des transporteurs aériens au bureau des douanes et de la protection des frontières du ministère américain de la sécurité intérieure représente le texte législatif incorporant l'accord international prévu dans le droit communautaire.

L'accord international "léger" UE-EU: quelques remarques

1. L'exposé des motifs de la proposition de décision du Conseil est plutôt succinct sur les raisons qui font qu'un accord international est nécessaire au sujet des PNR. Il indique seulement: "Ce dernier est nécessaire pour traiter les problèmes juridiques qui ne sont pas réglés par la décision d'adéquation." Ces raisons sont plus clairement exposées dans un document de travail de la Commission qui a été soumis au Conseil, mais n'a pas été transmis au Parlement (traduction et soulignement du PE).

"OBJECTIFS DE L'ACCORD INTERNATIONAL

Il existe deux problèmes juridiques que l'accord international doit régler.

Premièrement, le libre accès des autorités publiques américaines aux données PNR situées sur le territoire communautaire (selon le mode "tirer") revient à laisser celles-ci exercer un pouvoir souverain sur ce territoire. Or, l'exercice d'une autorité hors de son territoire n'est possible en droit international que s'il y est consenti. Un accord international paraît donc obligatoire afin de permettre aux autorités américaines de "tirer"

¹ Avis du 29.1.2004, www.europa.eu.int/comm/internal_market/privacy/docs/wpdocs/2004/wp88_fr.pdf

les données PNR depuis l'UE, tant qu'un système permettant de les "pousser" de l'UE vers les États-Unis n'aura pas été mis en place.

Deuxièmement, l'article 7 de la directive 95/46/CE dresse la liste exhaustive des circonstances qui autorisent le traitement de données personnelles. Une d'elles, énoncée au point c), est que le traitement est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis. Toutefois, **les obligations en question doivent être comprises comme étant imposées par le droit communautaire ou par le droit national des États membres, et non par le droit d'un pays tiers. Ainsi, un accord international imposant aux transporteurs aériens et aux systèmes de réservation informatisés de traiter les données PNR selon les exigences tant du bureau des douanes et de la protection des frontières que de l'administration en charge de la sécurité des transports (TSA), dans la mesure où ces exigences sont couvertes par la constatation de leur adéquation,** serait un moyen convenable d'atteindre l'objectif, à savoir fournir une base juridique aux transporteurs aériens et aux systèmes de réservation informatisés afin qu'ils puissent traiter les données dans le respect de la directive 95/46/CE.

Au-delà de ces questions juridiques concrètes, l'objectif de l'accord serait aussi de consacrer certains principes généraux, telle que la **non-discrimination** (autrement dit, la manière dont les États-Unis traitent les données PNR ne doit pas être illégalement discriminatoire à l'encontre des passagers de l'UE) et la **réciprocité** (l'accord devrait réciproquement garantir le soutien des autorités américaines à tout système européen d'identification des passagers qui pourrait être adopté à l'avenir). En outre, l'accord pourrait inclure un **mécanisme de révisions conjointes** de la mise en œuvre de la déclaration d'engagements des États-Unis (*US Undertakings*) sur la protection des données PNR, mécanisme que les États-Unis ont d'ores et déjà accepté (et qui sera mentionné dans les *Undertakings*)."

2. Le point le plus important de l'argumentation est l'idée que les compagnies aériennes pourraient considérer l'accord international comme la source d'une "obligation légale" par laquelle, en vertu de l'article 7, point c), de la directive 95/46/CE, elles seraient tenues de transférer les données PNR à l'administration américaine ou de lui en fournir l'accès. Or, le fait n'a pas été assez souligné que, si la base juridique choisie par le Conseil pour l'accord international est la même que pour la directive 95/46/CE (à savoir l'article 95 du traité CE), l'accord modifie la directive (en ce qui concerne l'échange de données avec les États-Unis), étant donné:

- qu'il déclare applicable sur le territoire et pour les citoyens de l'Union européenne la réglementation américaine en la matière;
- qu'il transfère au niveau européen le pouvoir discrétionnaire des États membres d'autoriser, en vertu de l'article 13 de la directive, l'usage à des fins sécuritaires de données recueillies à l'origine à des fins commerciales et qu'il crée, en vertu de l'article 7, point c), de la directive, une obligation légale pour les compagnies aériennes européennes de livrer accès à ces données;
- qu'il crée pour la Commission de nouvelles obligations de suivi et de contrôle du bon fonctionnement de l'accord.

3. Une fois ses graves effets mesurés, il est possible de se demander si la proposition est fondée du point de vue constitutionnel, tant en ce qui concerne la protection des droits fondamentaux que par rapport aux prérogatives du Parlement européen.

- a) Au sujet de la protection des droits fondamentaux, le projet d'accord doit respecter les principes inscrits à l'article 6, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne et repris, en ce qui concerne la protection des données, par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales¹, l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'article 286 du traité CE. Malheureusement, le projet d'accord ne définit aucunement l'étendue et les limitations de ces droits mais se réfère uniquement à une décision unilatérale de la Commission qui, elle-même, se réfère à quelques engagements unilatéraux de l'administration américaine (*Undertakings*), lesquels renvoient finalement à la réglementation des États-Unis, actuelle ou future. Ainsi l'accord apparaît-il trop vague pour pouvoir être considéré comme une base juridique adéquate et autonome qui justifierait un transfert de compétences des États membres aux institutions européennes.
- b) Au sujet des prérogatives du Parlement, il semble que le projet d'accord modifie la directive 95/46/CE et qu'il doive donc, conformément à l'article 300, paragraphe 3, second alinéa, recevoir l'avis conforme du Parlement européen. Comment ce dernier n'a été que consulté, et encore dans les délais les plus courts, l'accord pourrait être remis en cause pour violation de la procédure établie par le traité.

4. Pour ces raisons et afin d'éviter une incertitude juridique et d'éventuelles difficultés avec les autorités américaines, il serait hautement souhaitable, avant toute conclusion de l'accord, de demander l'avis de la Cour de justice conformément à l'article 300, paragraphe 6, du traité CE.

Il convient de noter que, selon une jurisprudence constante de la Cour², le but de la procédure d'avis est de permettre à la Cour de résoudre toutes les questions relevant de la validité matérielle et formelle de l'accord envisagé, afin d'éviter toute remise en cause ultérieure qui pourrait compromettre le statut international de la Communauté. L'annulation ou la déclaration d'invalidité d'une décision d'être partie d'un accord international pourrait empêcher l'application de cet accord dans le droit communautaire, ce qui aurait sans nul doute des conséquences au niveau international. Plus spécialement, la Cour note que les questions relatives à la base juridique de la mesure par laquelle la Communauté devient partie d'un accord international peuvent affecter le partage des pouvoirs entre la Communauté et les États membres.

Pour des raisons de procédure, il convient d'engager celle-ci avant le 22 avril, date d'expiration du délai fixé par le Conseil au Parlement européen pour donner son avis.

¹ "1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. 2 Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui."

² Avis 1/75 (Norme pour les dépenses locales), avis 1/78 (Accord international sur le caoutchouc naturel), avis 2/92 (OCDE), avis 2/94, avis 3/94 (accord-cadre sur les bananes).

6 avril 2004

AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DES DROITS DE L'HOMME, DE LA SÉCURITÉ COMMUNE ET DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE

à l'intention de la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures

sur la proposition de 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 PNR par des transporteurs aériens au bureau des douanes et de la protection des frontières du ministère américain de la sécurité intérieure
(COM(2004) 190 - C5-0162/2004 - 2004/0064(CNS))

Rapporteur pour avis: Elmar Brok

PROCÉDURE

Au cours de sa réunion du 5 avril 2004, la commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense a nommé Elmar Brok rapporteur pour avis.

Au cours de sa réunion des 5 et 6 avril 2004, la commission a examiné le projet d'avis.

Au cours de cette dernière réunion, elle a adopté les suggestions ci-après par 23 voix contre 19 et 1 abstention.

Étaient présents au moment du vote Elmar Brok (président), Baroness Nicholson of Winterbourne (premier vice-président), Christos Zacharakis (troisième vice-président), Ole Andreasen, Per-Arne Arvidsson, Alexandros Baltas, Johanna L.A. Boogerd-Quaak (suppléant Cecilia Malmström conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), Philip Claeys, John Walls Cushman, Rijk van Dam (suppléant Bastiaan Belder conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), Véronique De Keyser, Rosa M. Díez González, Olivier Dupuis (suppléant Emma Bonino), Michael Gahler, Gerardo Galeote Quecedo, Alfred Gomolka, Ulpu Iivari (suppléant Glyn Ford), Klaus Hänsch, Efstratios Korakas, Georg Jarzembowski (suppléant Jas Gawronski), Heinz Kindermann (suppléant Raimon Obiols i Germà conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), Catherine Lalumière, Armin Laschet, Nelly Maes (suppléant Elisabeth Schroedter), Miguel Angel Martínez Martínez (suppléant Pasqualina Napolitano), Edward H.C. McMillan-Scott (suppléant David Sumberg), Emilio Menéndez del Valle, Reino Paasilinna (suppléant Hannes Swoboda), Elena Ornella Paciotti (suppléant Demetrio Volcic conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), Doris Pack (suppléant Karl von Wogau), Jacques F. Poos, José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, Ulla Margrethe Sandbæk (suppléant Paul Coûteaux) Jacques Santer, Jürgen Schröder, Ioannis Souladakis, Ursula Stenzel, The Earl of Stockton (suppléant Charles Tannock), Gary Titley (suppléant Richard Howitt), Maurizio Turco (suppléant Francesco Enrico Speroni conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), Joan Vallvé, Jan Marinus Wiersma et Matti Wuori.

La commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense invite la commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures, compétente au fond, à ne pas approuver la conclusion de l'accord.

JUSTIFICATION SUCCINTE

Depuis 2003, la Commission s'est attachée à mettre en place, avec les États-Unis d'Amérique, un cadre juridique stable pour les transferts de données des dossiers passagers (*Passenger Name Record*, ci-après dénommés PNR) au bureau des douanes et de la protection des frontières (CBP) du ministère américain de la sécurité intérieure. Elle estime que ce cadre juridique doit consister en une décision (décision d'adéquation) de la Commission, en application de l'article 25, paragraphe 6, de la directive sur la protection des données (95/46/CE), assortie d'un accord international entre la Communauté européenne et les États-Unis. Cet accord est nécessaire pour traiter les problèmes juridiques qui ne sont pas réglés par la décision d'adéquation (à savoir pour permettre l'accès – "pull" – des services répressifs américains aux bases de données PNR situées sur le territoire de la Communauté et exiger des transporteurs aériens qu'ils traitent les données PNR comme le demandent ces services répressifs). Ainsi, le 23 février 2004, le Conseil a autorisé la Commission à négocier un accord de cette nature et, le 18 mars 2004, la Commission a dûment présenté sa proposition. Il est prévu que la décision d'adéquation soit applicable. Le Parlement européen, consulté selon la procédure d'urgence, a été invité à se prononcer d'ici au 22 avril 2004 au plus tard pour les raisons suivantes:

- la lutte contre le terrorisme, argument invoqué à l'appui des mesures proposées, est une priorité absolue pour l'Union européenne;
- tant les transporteurs aériens que les passagers sont dans une situation incertaine, à laquelle il faut remédier d'urgence;
- il est essentiel de protéger les intérêts financiers des parties concernées; et
- la dernière séance plénière du Parlement européen doit avoir lieu le 19 avril 2004, date après laquelle les activités normales du Parlement européen seront interrompues pour ne reprendre qu'à l'automne.

Toutefois, le 31 mars 2004, le Parlement a adopté une résolution sur le projet de décision de la Commission à laquelle il marque son opposition aux objectifs visés, estimant que le système "pull" prévu pour l'accès aux données PNR réduit toutes limites pouvant être convenues et doit être remplacé par un système "push" doté des filtres appropriés. Il demande que la question soit réglée avec les États-Unis sur la base d'un véritable accord international, urgent, qui respecte les droits fondamentaux et les principes définis dans la résolution¹.

¹ De l'avis du Parlement européen, ce nouvel accord international devrait définir: a) les données qui pourraient être transférées d'une manière automatisée (APIS) et celles qui pourraient éventuellement être transférées au cas par cas; b) la liste des crimes graves pour lesquels une demande supplémentaire pourrait être faite; c) la liste des autorités et agences qui pourraient partager les données et les conditions de protection des données à respecter; d) la période de rétention pour les deux types de données, étant entendu que les données traitant de la prévention des crimes graves doivent être échangées conformément à l'accord UE-USA sur la coopération judiciaire et l'extradition; e) le rôle à jouer par les compagnies aériennes s'agissant du transfert des données des passagers et

les moyens envisagés (APIS, PNR, etc.) à des fins de sécurité publique; f) les garanties à assurer aux passagers pour qu'ils puissent corriger les données qui les concernent ou s'expliquer en cas de discordances entre les données liées à un contrat de voyage et les données de même nature reprises dans les documents d'identité, les visas, les passeports, etc.; g) les responsabilités des compagnies aériennes face aux passagers et aux autorités publiques en cas d'erreurs de transcription ou d'encodage et en ce qui concerne la protection des données traitées; h) le droit d'appel devant une autorité indépendante et les mécanismes de recours dans le cas de violations des droits des passagers.