



PARLEMENT EUROPÉEN

2014 - 2019

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

14.7.2014

DOCUMENT DE TRAVAIL

sur le futur accord international entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique relatif à la protection des données à caractère personnel lors de leur transfert et de leur traitement aux fins de prévenir les infractions pénales, dont les actes terroristes, d'enquêter en la matière, de les détecter ou de les poursuivre dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale

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

Rapporteur: Jan Philipp Albrecht

I. – Introduction

Le 3 décembre 2010, le Conseil a adopté une décision autorisant la Commission à entamer des négociations en vue de la conclusion d'un accord entre l'Union européenne et les États-Unis d'Amérique relatif à la protection des données à caractère personnel lors de leur transfert et de leur traitement aux fins de prévenir les infractions pénales, dont les actes terroristes, d'enquêter en la matière, de les détecter ou de les poursuivre dans le cadre de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale (ci-après "l'accord-cadre").

Conformément au mandat donné à la Commission, l'accord a pour objectif d'assurer un niveau élevé de protection des droits et des libertés fondamentaux des personnes, notamment le droit à la vie privée en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel lorsque ces données sont transférées et traitées par les autorités compétentes de l'Union européenne et de ses États membres et des États-Unis à ces fins. L'accord vise à prévoir un niveau élevé de protection, conformément aux droits et principes fixés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et le droit secondaire de l'Union européenne. En outre, l'accord vise à fixer des droits de protection des données juridiquement contraignants et opposables pour les personnes concernées et à établir des mécanismes visant à garantir l'application effective de ces normes dans la pratique.

L'accord devrait notamment contenir des dispositions spécifiques concernant:

- la limitation de la finalité des données à caractère personnel transférées et traitées. Les données à caractère personnel devraient être traitées à des fins spécifiques, explicites et légitimes dans le cadre de l'accord et ne devraient pas faire l'objet d'un traitement ultérieur d'une manière incompatible avec ces finalités;
- la qualité et l'intégralité des données à caractère personnel, c'est-à-dire qu'elles devraient être appropriées, pertinentes et ne pas être excessives par rapport aux finalités pour lesquelles elles sont traitées, et la période de conservation;
- les garanties liées au traitement des données sensibles;
- les règles relatives aux transferts ultérieurs, aux autorités nationales de la partie contractante et aux autorités de pays tiers;
- les droits des personnes concernées à accéder à leurs données à caractère personnel, le droit de rectification, d'effacement et de verrouillage de leurs données à caractère personnel, toute restriction à ces droits devant répondre à une nécessité, être proportionnée et être motivée par des raisons spécifiques;
- le droit d'information de la personne concernée;
- le droit de la personne concernée à des moyens de recours juridictionnel et administratif efficaces et opposables ainsi que;
- le contrôle efficace par des autorités publiques indépendantes qui devraient bénéficier de réels pouvoirs d'enquête et d'intervention. Le respect des dispositions de l'accord doit être soumis au contrôle d'une autorité publique indépendante, conformément à l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Il est important de souligner qu'en soi, l'accord ne fournit pas de base juridique au traitement et au transfert des données à caractère personnel dans un cas précis. La base juridique est à trouver dans l'Union ou dans les accords bilatéraux passés avec les États-Unis (notamment le traitement des données des dossiers passagers (accord PNR UE-États-Unis) ou des données de messagerie financière à des fins répressives (accord TFTP UE-États-Unis) prévoyant le transfert de données à caractère personnel. L'accord fixera simplement le cadre juridique relatif à la protection des données qui s'appliquera à l'échange transatlantique de données à caractère personnel, garantissant ainsi un niveau élevé et harmonisé de protection des données.

Le 28 mars 2011, la Commission a entamé les négociations avec les États-Unis. Depuis lors, plusieurs cycles de négociation ont eu lieu. Le dossier a régulièrement été à l'ordre du jour des réunions ministérielles UE-États-Unis sur la justice et les affaires intérieures¹. Le 25 juin 2014, le ministre de la Justice des États-Unis, M. Eric Holder, a annoncé qu'il prendrait des mesures législatives afin de prévoir des moyens de recours juridictionnel pour les Européens qui ne vivent pas aux États-Unis, ce qui a été accueilli favorablement par la Commission, étant donné que la législation américaine pourrait permettre de clore les négociations sur l'accord-cadre sur la protection des données².

II. – État d'avancement

Dans les précédents documents de travail du 10 septembre 2010³, votre rapporteur avait présenté une description générale des cadres juridiques européen et américain pour le traitement des données dans le domaine de l'application des lois, en montrant les différences d'approche entre l'Union européenne et les États-Unis en matière de protection des données. Votre rapporteur avait mis en lumière un certain nombre de questions, auxquelles il convient d'accorder une attention particulière:

- l'absence d'un cadre uniforme en matière de protection des données de part et d'autre de l'Atlantique;
- la révision actuelle du cadre de l'Union en matière de protection des données, notamment l'intégration de la législation relative à la protection des données pour les secteurs privé et public;
- les approches différentes en ce qui concerne la notion de surveillance indépendante;
- les principes de proportionnalité, de limitation des données au minimum, de périodes de rétention minimales et de limitation de la finalité, y compris les discussions actuelles relatives au profilage et à l'exploration de données;
- la définition du concept de sécurité nationale;
- l'application des règles en matière de protection des données, notamment garantir à toute

¹ Voir entre autres la déclaration conjointe pour la presse suite à la réunion ministérielle UE-États-Unis sur la justice et les affaires intérieures du 18 novembre 2013, à Washington:

² Réunion ministérielle UE-États-Unis du 25 juin 2014, à Athènes: la vice-présidente de la Commission, M^{me} Reding, accueille favorablement l'annonce américaine sur l'accord-cadre sur la protection des données, http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-208_en.htm.

³ PE448.804v01-00 et PE448.805v01.00

personne le droit relatif à l'introduction d'un recours juridictionnel, quels que soient sa nationalité et son lieu de résidence.

Il existe aussi des questions en suspens concernant par exemple les conditions d'accès des autorités répressives aux données à caractère personnel transférées par des entreprises privées du territoire de la partie contractante B vers une entreprise établie sur le territoire d'une partie contractante A.

Les révélations sur la surveillance électronique de masse des citoyens de l'Union par les agences de renseignement américaines, qui ont donné lieu à la résolution du Parlement européen du 12 mars 2014⁴, ont eu des incidences sur les négociations sur l'accord-cadre sur la protection des données. L'enquête menée par le Parlement a permis d'obtenir "des preuves irréfutables de l'existence de systèmes vastes, complexes et technologiquement très avancés conçus par les services de renseignement des États-Unis et de certains États membres dans le but de collecter, de stocker et d'analyser les données de communication, y compris les données de contenu, et les données et métadonnées de localisation des citoyens du monde entier, à une échelle sans précédent, sans aucun discernement et sans se baser sur des soupçons"⁵.

Dans sa résolution, le Parlement a souligné avec force, "compte tenu de l'importance de l'économie numérique dans la relation et dans la cause du rétablissement de la confiance entre l'Union européenne et les États-Unis, que l'approbation du TTIP final par le Parlement européen pourrait être menacée tant que les activités de surveillance de masse aveugle et l'interception des communications au sein des institutions et des représentations diplomatiques de l'Union européenne n'auront pas été complètement abandonnées et qu'une solution adéquate n'aura pas été trouvée en ce qui concerne les droits des citoyens de l'Union européenne en matière de confidentialité des données, notamment un recours administratif et un recours judiciaire"⁶. Le Parlement a notamment demandé que l'accord-cadre permette à tous les citoyens de l'Union d'introduire des recours administratifs et judiciaires efficaces et exécutoires aux États-Unis sans aucune discrimination⁷. Le Parlement a également demandé à la Commission de ne se lancer dans aucun autre accord ou mesure sectoriels avec les États-Unis en matière de transfert de données à caractère personnel à des fins policières tant que l'accord-cadre ne sera pas entré en vigueur⁸.

⁴ P7_TA-PROV(2014)0230

⁵ Résolution du Parlement européen du 12 mars 2014 sur le programme de surveillance de la NSA, les organismes de surveillance dans divers États membres et les incidences sur les droits fondamentaux des citoyens européens et sur la coopération transatlantique en matière de justice et d'affaires intérieures, P7_TA-PROV(2014)0230, paragraphe 1.

⁶ Résolution du Parlement européen du 12 mars 2014 sur le programme de surveillance de la NSA, les organismes de surveillance dans divers États membres et les incidences sur les droits fondamentaux des citoyens européens et sur la coopération transatlantique en matière de justice et d'affaires intérieures, P7_TA-PROV(2014)0230, paragraphe 74.

⁷ Résolution du Parlement européen du 12 mars 2014 sur le programme de surveillance de la NSA, les organismes de surveillance dans divers États membres et les incidences sur les droits fondamentaux des citoyens européens et sur la coopération transatlantique en matière de justice et d'affaires intérieures, P7_TA-PROV(2014)0230, paragraphe 57.

⁸ Résolution du Parlement européen du 12 mars 2014 sur le programme de surveillance de la NSA, les organismes de surveillance dans divers États membres et les incidences sur les droits fondamentaux des citoyens européens et sur la coopération transatlantique en matière de justice et d'affaires intérieures,

Enfin, pour évaluer les résultats des négociations de l'accord-cadre, il convient de prendre en compte la jurisprudence de la Cour de justice, notamment l'arrêt de la Cour dans les *affaires jointes C-293/12 et C-594/12 Digital Rights Ireland Ltd et Seilinger e.a.*, déclarant invalide la directive sur la conservation des données et interprétant plus avant l'article 7 et l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

III. Préoccupations restantes

Les révélations sur la surveillance électronique de masse ont fourni une nouvelle toile de fond aux négociations sur l'accord-cadre UE-États Unis. Outre les demandes d'une formulation sans ambiguïté et de l'application des principes de protection des données, conformément aux obligations de l'Union relatives aux droits fondamentaux, de nouvelles préoccupations ont surgi concernant la portée de l'accord afin d'éviter que les limites ne deviennent de plus en plus floues entre l'application de la législation et les activités de renseignement, ainsi qu'une définition et un usage excessifs du concept de sécurité nationale.

Conformément aux informations dont dispose votre rapporteur, outre la nécessité d'une application pratique et réelle de l'annonce des États-Unis selon laquelle ils accorderaient aux citoyens de l'Union des moyens de recours administratifs et judiciaires, la formulation actuellement à l'examen dans le cadre des négociations ne se penche pas suffisamment sur les principes de protection des données, concernant entre autres la conservation des données, la limitation à une finalité spécifique, les transferts ultérieurs et un contrôle indépendant efficace.

Les conditions concernant la conservation des données à caractère personnel n'ont pas été établies avec la précision requise. Par ailleurs, contrairement au principe bien établi dans le droit de l'Union européenne de la limitation à une finalité spécifique, une autorité répressive américaine recevant des données à caractère personnel d'une autorité compétente de l'Union européenne pourrait réutiliser ces données à d'autres fins et les partager avec d'autres autorités répressives. L'accord contiendrait le principe de non-discrimination, selon lequel une partie appliquerait les dispositions de l'accord sans discrimination entre ses propres ressortissants et ceux de l'autre partie. Toutefois, cela ne garantit pas que le traitement accordé aux citoyens de l'Union respecterait toujours les exigences minimales de la Charte des droits fondamentaux et de la législation de l'Union en matière de protection des données. Au contraire, ce principe pourrait avoir l'effet inverse d'annuler les protections de l'accord au motif que la loi d'une partie contractante n'accorde pas à ses propres ressortissants les protections et garanties fixées dans l'accord. Cela implique que, bien que les citoyens de l'Union seraient traités sans discrimination, les protections et droits fondamentaux à la protection des données en vigueur dans l'Union disparaîtraient tout simplement lorsque leurs données seraient transférées, en raison de l'application du principe de non-discrimination.

La surveillance des opérations de traitement est un élément clé du système de protection des données. L'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'article 16 du traité FUE ont expressément prévu que le respect des règles de protection des données est soumis au contrôle d'autorités indépendantes. La jurisprudence susmentionnée de

P7_TA-PROV(2014)0230, paragraphe 58.

la Cour de justice a apporté des éclaircissements sur ce concept. Il n'apparaît toutefois pas clairement comment le principe de ces droits fondamentaux est respecté, étant donné que l'organe de surveillance prévu est actuellement un ministère américain qui ne bénéficie pas de réels pouvoirs d'exécution à l'égard de l'autorité compétente.

IV – Suivi

Votre rapporteur est confiant dans le fait que la Commission tiendra compte des préoccupations restantes en sa qualité de gardienne des traités. Une fois un accord obtenu, il l'examinera avec soin pour voir s'il respecte bien les normes européennes en matière de protection des données. En cas de doute, votre rapporteur recommande que le Parlement sollicite l'avis de la Cour de justice.