



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

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

2011/0126(NLE)

10.10.2011

PROJET DE RECOMMANDATION

sur le projet de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et l'Australie sur le traitement et le transfert de données des dossiers passagers (données PNR) par les transporteurs aériens au service australien des douanes et de la protection des frontières (09825/2011 – C7-0000/2011 – 2011/0126(NLE))

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

Rapporteure: Sophia in 't Veld

Légende des signes utilisés

- * Procédure de consultation
- *** Procédure d'approbation
- ***I Procédure législative ordinaire (première lecture)
- ***II Procédure législative ordinaire (deuxième lecture)
- ***III Procédure législative ordinaire (troisième lecture)

(La procédure indiquée est fondée sur la base juridique proposée par le projet d'acte.)

SOMMAIRE

	Page
PROJET DE RÉOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	5
EXPOSÉ DES MOTIFS	7

PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur le projet de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et l'Australie sur le traitement et le transfert de données des dossiers passagers (données PNR) par les transporteurs aériens au service australien des douanes et de la protection des frontières (09825/2011 – C7-0000/2011 – 2011/0126(NLE))

(Approbation)

Le Parlement européen,

- vu le projet de décision du Conseil (09825/2011),
- vu l'accord entre l'Union européenne et l'Australie sur le traitement et le transfert de données des dossiers passagers (données PNR) par les transporteurs aériens au service australien des douanes et de la protection des frontières annexé au projet de décision du Conseil susmentionné,
- vu la communication de la Commission relative à la démarche globale en matière de transfert des données des dossiers passagers (PNR) aux pays tiers (COM(2010)0492),
- vu ses résolutions du 14 février 2007 sur SWIFT, l'accord PNR et le dialogue transatlantique sur ces questions¹, du 22 octobre 2008 sur l'évaluation de l'accord PNR Australie-UE², du 5 mai 2010 sur le lancement des négociations sur les accords relatifs aux données des passagers aériens (PNR) avec les États-Unis, l'Australie et le Canada³, et du 11 novembre 2010 sur la démarche globale en matière de transfert des données des dossiers passagers (PNR) aux pays tiers⁴,
- vu les avis du contrôleur européen de la protection des données du 19 octobre 2010 sur la communication de la Commission relative à la démarche globale en matière de transfert des données des dossiers passagers (PNR) aux pays tiers⁵ et du 15 juillet 2011 sur la proposition de décision du Conseil sur la conclusion d'un accord entre l'Union européenne et l'Australie sur le traitement et le transfert de données des dossiers passagers (données PNR) par les transporteurs aériens au service australien des douanes et de la protection des frontières⁶,
- vu l'avis 7/2010 du 12 novembre 2010 sur la communication de la Commission européenne relative à la démarche globale en matière de transfert des données des dossiers passagers (PNR) aux pays tiers adopté par le groupe de travail "article 29" sur la protection des données,
- vu la demande d'approbation présentée par le Conseil conformément à l'article 218, paragraphe 6, deuxième alinéa, point a), en liaison avec l'article 82, paragraphe 1,

¹ JO C 287 E du 29.11.2007, p. 349.

² JO C 15 E du 21.1.2010, p. 46.

³ JO C 81 E du 15.3.2011, p. 70.

⁴ Textes adoptés de cette date, P7-TA(2010)0397.

⁵ JO C 357 du 30.12.2010, p. 7.

⁶ Non encore paru au Journal officiel.

deuxième alinéa, point d), et l'article 87, paragraphe 2, point a), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (C7-0000/2011),

- vu l'article 16 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,
 - vu l'article 81 et l'article 90, paragraphe 7, de son règlement,
 - vu la recommandation de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures et l'avis de la commission des affaires étrangères (A7-0000/2011),
1. donne son approbation à la conclusion de l'accord;
 2. considère la procédure 2009/0186(NLE) comme caduque en raison du remplacement de l'accord PNR de 2008 entre l'Union européenne et l'Australie par le nouvel accord PNR;
 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 au gouvernement d'Australie.

EXPOSÉ DES MOTIFS

I. Contexte

L'Union européenne négocie à l'heure actuelle trois accords internationaux, avec l'Australie, le Canada et les États-Unis, sur le traitement et le transfert de données des dossiers passagers (données PNR). Les données PNR sont fournies par les passagers, recueillies par les transporteurs aériens et utilisées pour leurs systèmes de billetterie, de réservation et d'enregistrement. Étant donné leur nature commerciale, les données PNR contiennent plusieurs types d'informations: noms, adresses, numéros de passeport et données de carte de crédit, mais aussi informations sur d'autres passagers, sur les itinéraires et les agences de voyage.

Le présent accord avec l'Australie découle de la législation australienne sur la protection des frontières, qui confie aux autorités douanières australiennes la tâche d'évaluer les risques en relation avec les données PNR des transporteurs aériens internationaux avant l'arrivée des passagers en Australie. Dans le cadre de cette législation, les compagnies aériennes sont tenues de fournir aux autorités douanières un accès aux données PNR qu'elles détiennent. Le respect de ces exigences australiennes par les compagnies aériennes a toutefois suscité des problèmes en relation avec la législation européenne sur la protection des données. Pour résoudre ces problèmes, la Commission a entamé des négociations avec l'Australie en vue de fixer les conditions permettant d'accéder aux données PNR.

Un cadre juridique européen permettant aux compagnies aériennes de transférer les données PNR des passagers a été mis en place par la décision 2008/651/PESC/JAI du Conseil du 3 juin 2008 relative à la signature d'un accord entre l'Union européenne et l'Australie sur le traitement et le transfert des données des dossiers passagers (données PNR) provenant de l'Union européenne par les transporteurs aériens aux services des douanes australiens. Comme le Conseil n'a pu atteindre l'unanimité requise sur la conclusion de l'accord, celui-ci s'applique provisoirement à compter du 30 juin 2008 dans 17 États membres de l'Union¹.

Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009, la procédure législative ordinaire a commencé à s'appliquer à la négociation des accords internationaux, avec notamment un droit d'approbation pour le Parlement européen. Après avoir reçu la demande d'approbation du Conseil le 15 février 2010, le Parlement européen a adopté une résolution le 5 mai 2010, reportant le vote sur cette demande d'approbation. Dans sa résolution, il a demandé à la Commission de présenter une approche cohérente pour l'utilisation des données PNR, sur la base d'un ensemble unique de principes – compte tenu des deux autres accords PNR avec les États-Unis et le Canada et de l'augmentation des demandes d'utilisation des données PNR émanant de pays comme l'Arabie saoudite, la Corée du Sud et la Nouvelle-Zélande². Cette approche, adoptée par le Conseil et par la Commission, paraît constituer un choix pragmatique alors que de plus en plus de pays demandent le transfert des données PNR.

¹ Dix États membres de l'Union, à savoir la Belgique, la République tchèque, l'Allemagne, l'Irlande, la Lettonie, Malte, les Pays-Bas, la Hongrie, la Pologne et la Finlande ont publié des déclarations indiquant qu'ils devaient respecter leur propre procédure constitutionnelle.

² À ce jour, onze pays ont introduit auprès de la Commission européenne une demande de données PNR.

Sur la base d'une communication relative à l'approche globale des transferts de données PNR aux pays tiers, et de nouveaux mandats de négociation approuvés par le Conseil, la Commission et l'Australie ont entamé de nouvelles négociations en janvier 2011. La Commission a paraphé l'accord et a envoyé une recommandation au Conseil le 19 mai 2011 en vue de la signature et de la conclusion de l'accord. Le Conseil a adopté l'accord le 22 septembre 2011 et il a été signé le 29 septembre 2011. Le même jour, le Parlement européen a reçu la demande d'approbation du Conseil.

II. Évaluation de l'accord PNR UE-Australie

Il convient de rappeler que les pays tiers sont des États souverains, qui déterminent les exigences relatives à l'entrée des personnes sur leur territoire. Par conséquent, l'Union européenne ne peut interdire la collecte, le stockage et l'utilisation des données PNR par les pays tiers. L'Union européenne peut uniquement décider si les conditions du transfert de ces données sont conformes avec les normes européennes de protection des données. En l'absence d'un accord, les pays tiers continueront à réunir et à stocker les données PNR des citoyens européens.

Le 5 mai 2010 et le 11 novembre 2010, le Parlement européen a fixé les critères nécessaires à l'obtention de son approbation aux accords avec les pays tiers sur le transfert des données PNR.

Ces critères étaient les suivants:

1. La nécessité de la collecte et du stockage massifs des données PNR doit être démontrée, sur la base d'éléments de preuve factuels, pour chacun des objectifs énoncés.
2. La proportionnalité (c'est-à-dire le fait que le même objectif ne peut être atteint par des moyens moins intrusifs) doit être démontrée.
3. L'objectif doit être limité clairement et strictement sur la base de définitions juridiques claires reposant sur les définitions de la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme et de la décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen.
4. La méthode utilisée pour le transfert sera exclusivement la méthode "push" (à savoir la transmission par les compagnies aériennes de données filtrées aux autorités des pays tiers qui ont introduit la demande) plutôt que la méthode "pull" (accès direct des pays tiers aux bases de données européennes).
5. Les données PNR ne seront en aucun cas utilisées à des fins d'exploration de données ou de profilage.
6. Le transfert ultérieur de données par le pays destinataire à des pays tiers doit s'effectuer dans le respect des normes de l'Union européenne relatives à la protection des données, qui doit être établi par un constat d'adéquation spécifique.
7. Les résultats doivent être immédiatement partagés avec les autorités compétentes de l'Union européenne et des États membres (réciprocité).
8. La base juridique de la décision du Conseil concluant l'accord doit comporter l'article 16 du traité FUE.

La plupart de ces critères ont été inclus dans le mandat de négociation adopté par le Conseil.

Le Parlement européen a évalué le nouveau projet d'accord PNR UE-AUstralie en fonction de ces critères. Il a conclu qu'un grand nombre d'entre eux étaient remplis de façon satisfaisante et qu'il donnera donc son approbation à la conclusion de l'accord.

Le Parlement européen évalue positivement les points suivants:

- La définition des objectifs a été considérablement restreinte pour inclure uniquement la prévention, la détection, les enquêtes et les poursuites en matière de terrorisme ou de criminalité transnationale grave. Des définitions claires des deux termes sont prévues dans l'accord sur la base des instruments en la matière de l'Union. L'application de l'accord devra être suivie de près afin de démontrer que la définition des objectifs est suffisamment précise et ne laisse pas la possibilité d'utiliser les données PNR à d'autres fins.
- La méthode de transfert des données est uniquement la méthode "push", avec un maximum de cinq transferts programmés par vol.
- L'accord prévoit le partage des informations analytique pertinentes et appropriées, aussitôt que possible, avec les États membres concernés ou avec Europol ou Eurojust
- Les citoyens de l'Union bénéficient d'un droit de recours administratif et judiciaire en Australie et de garanties de la protection des données en matière d'accès, de rectification, d'effacement et de sécurité des données.

Toutefois, il convient de faire observer qu'un certain nombre de critères n'ont pas été entièrement respectés et qu'un certain nombre de préoccupations demeurent. Celles-ci sont également valables pour les accords PNR avec d'autres pays tiers.

Le Parlement européen relève que les critères suivants n'ont pas été complètement remplis:

- Il n'y a pas de mention spécifique du profilage dans l'accord, mais il n'est pas spécifiquement exclu non plus. En dépit de demandes répétées, la Commission européenne a refusé de fournir une définition juridique du profilage et d'autres méthodes de recherche automatisées.
- Les règles relatives au transfert ultérieur semblent conformes, de façon générale, aux normes de l'UE en matière de protection des données, en particulier compte tenu de la déclaration annexée demandée par le Conseil. Toutefois, certaines préoccupations demeurent quant à savoir si les dispositions relatives au transfert ultérieur sont appropriées. L'application de l'accord devra être suivie de près afin de déterminer s'il est nécessaire de rendre ces dispositions plus strictes.

Le Parlement européen reste préoccupé par les points suivants:

- La Commission européenne n'a démontré que partiellement et de façon insuffisante la nécessité et la proportionnalité de la collecte et du stockage massifs des données. Des éléments empiriques et des visites sur le terrain de délégations du Parlement européen ont clarifié l'utilisation des données PNR pour certaines finalités. Toutefois, il n'existe toujours pas de justification détaillée pour chacun des objectifs énoncés (lutte contre le terrorisme et contre la criminalité transnationale grave) et pour chacune des méthodes de traitement (en mode réactif, en temps réel et de façon pro-active), ce qui était une demande du Parlement européen.

- À cet égard, aucune justification n'a été donnée au stockage à long terme de données identifiables de tous les passagers. Il semble que la période de 5 ans et demi fixée pour la conservation des données soit relativement aléatoire et ne repose pas sur des éléments spécifiques. Ceci est contradictoire avec les exigences juridiques de nécessité et de proportionnalité et avec la jurisprudence en la matière, notamment les arrêts des cours constitutionnelles nationales sur la proportionnalité du stockage massif de longue durée de données personnelles, en l'absence de toute suspicion ou accusation. Pour cette raison, le Conseil ne pourra sans doute approuver l'accord à l'unanimité, un ou plusieurs États membres étant susceptibles de s'abstenir ou de voter contre. Ceci montre que la question pose problème.
- La Commission européenne n'a pas suffisamment exploré des mesures alternatives, moins intrusives, par exemple l'utilisation des données API ou ESTA pour l'identification des suspects.
- La Commission européenne n'a pas sollicité l'avis de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne sur l'accord spécifique avec l'Australie. Elle n'a pas tenu compte de toutes les recommandations du contrôleur européen de la protection des données, ni expliqué pour quelles raisons.
- La base juridique appropriée de l'accord devrait être, en tout cas en premier lieu, l'article 16 du traité FUE (sur la protection des données personnelles). Toutefois, cet article ne figure pas dans la base juridique et n'est mentionné dans le préambule que sous forme de référence générale, non contraignante. Comme indiqué ci-dessus, et comme l'a déclaré le contrôleur européen de la protection des données dans son avis du 15 juillet 2011, le but de l'accord est de veiller à ce que le transfert des données soit conforme aux normes de l'Union en matière de protection des données. Par conséquent, l'accord ne devrait pas reposer sur l'article 82, paragraphe 1, point d), et l'article 87, paragraphe 2, point a), mais sur l'article 16 du traité FUE. Si le but de l'accord était la coopération policière et judiciaire, l'Union pourrait théoriquement refuser la collecte des données PNR par l'Australie. Mais il s'agit d'une décision souveraine d'un pays tiers. Par conséquent, il ne s'agit pas d'une politique de l'Union étant donné que la décision ne lui appartient pas. La base juridique choisie est manifestement incorrecte.

Lors des débats publics qui ont suivi l'adoption des résolutions, le Parlement a demandé de nouvelles garanties de procédure en matière de coopération entre les institutions de l'Union. En ce qui concerne la mise en œuvre de l'article 218 du traité FUE sur la conclusion des accords internationaux et l'application de l'article 23 (règlement des différends et suspension de l'accord) et de l'article 25 (dénonciation) de l'accord UE-Australie sur les données PNR, le Parlement européen a notamment demandé que la Commission européenne s'engage publiquement à lui soumettre, à sa demande, les propositions de suspension ou de dénonciation de l'accord. La Commission en a donné l'assurance dans une déclaration publique au cours de la séance plénière du Parlement européen du 4 juillet 2001.

Il est demandé à la Commission de confirmer cet engagement par un échange de lettres entre les présidents des deux institutions.