Informations de base

2007/0237(CNS) CNS - Procédure de consultation Décision	Procédure caduque ou retirée
Utilisation des données des dossiers passagers (passenger name record - PNR) à des fins répressives **Subject** 1.20.09 Protection de la vie privée et des données 3.20.01.01 Sécurité aérienne 7.30.20 Lutte contre le terrorisme	

Acteurs principaux

Parlement européen

Commission au fond	Rapporteur(e)	Date de nomination
LIBE Libertés civiles, justice et affaires intérieures	IN 'T VELD Sophia (ALDE)	22/07/2009

Commission au fond précédente	Rapporteur(e) précédent(e)	Date de nomination
LIBE Libertés civiles, justice et affaires intérieures		

Commission pour avis	Rapporteur(e) pour avis	Date de nomination
AFET Affaires étrangères	La commission a décidé de ne pas donner d'avis.	
TRAN Transports et tourisme	LICHTENBERGER Eva (Verts/ALE)	05/10/2009

Commission pour avis précédente	Rapporteur(e) pour avis précédent(e)	Date de nomination
AFET Affaires étrangères		
TRAN Transports et tourisme		

Conseil de l'Union européenne

Formation du Conseil	Réunions	Date

	Justice et affaires intérieures(JAI)	2899	2008-10-24
	Justice et affaires intérieures(JAI)	2887	2008-07-24
	Justice et affaires intérieures(JAI)	2908	2008-11-27

Commission européenne	DG de la Commission	Commissaire
	Justice et consommateurs	BARROT Jacques

Evénements clés

Date	Evénement	Référence	Résumé
06/11/2007	Publication de la proposition législative	COM(2007)0654	Résumé
11/12/2007	Annonce en plénière de la saisine de la commission		
24/07/2008	Débat au Conseil		Résumé
24/10/2008	Débat au Conseil		Résumé
27/11/2008	Débat au Conseil		

Informations techniques

Référence de la procédure	2007/0237(CNS)
Type de procédure	CNS - Procédure de consultation
Sous-type de procédure	Note thématique
Instrument législatif	Décision
Base juridique	Traité sur l'Union européenne (après Amsterdam) M 029 Traité sur l'Union européenne (après Amsterdam) M 034-p2b Traité sur l'Union européenne (après Amsterdam) M 030-p1
État de la procédure	Procédure caduque ou retirée
Dossier de la commission	LIBE/7/00091

Portail de documentation

Commission Européenne

Type de document	Référence	Date	Résumé
Document de base législatif	COM(2007)0654	06/11/2007	Résumé
Document annexé à la procédure	SEC(2007)1422	06/11/2007	
Document annexé à la procédure	SEC(2007)1453	06/11/2007	

Autres Institutions et organes

Institution/organe	Type de document	Référence	Date	Résumé
EDPS	Document annexé à la procédure	52008XX0501(01) JO C 110 01.05.2008, p. 0001	11/04/2008	Résumé

Informations complémentaires

Source	Document	Date
Parlements nationaux	IPEX	
Commission européenne	EUR-Lex	

Utilisation des données des dossiers passagers (passenger name record - PNR) à des fins répressives

2007/0237(CNS) - 11/04/2008 - Document annexé à la procédure

AVIS CONTRÔLEUR EUROPÉEN DE LA PROTECTION DES DONNÉES sur le projet de proposition de décision-cadre du Conseil relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (Passenger Name Record — PNR) à des fins répressives.

La Commission a soumis le projet de décision-cadre au CEPD pour avis. Cette proposition porte sur le traitement des données PNR au sein de l'UE et est étroitement liée à d'autres mécanismes de collecte et d'utilisation des données relatives aux passagers, en particulier l'accord intervenu entre l'UE et les États-Unis en juillet 2007. Ces mécanismes intéressent vivement le CEPD, lequel estime qu'il faut mentionner le présent avis dans le préambule de la décision du Conseil.

L'avis du CEPD étudie tous les aspects de la proposition, en se concentrant cependant sur les éléments suivants considérés comme fondamentaux :

1. **légitimité des mesures prévues** : l'objectif, la nécessité et la proportionnalité de la proposition sont examinés au regard des critères énoncés à l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE ;
2. **droit applicable et exercice de ce droit par les personnes concernées** : il convient d'accorder une attention particulière au champ d'application de la décision-cadre relative à la protection des données en relation avec l'application de la législation en matière de protection des données existant dans le cadre du premier pilier du traité sur l'UE ;
3. **qualité des destinataires des données au niveau national** : en particulier, la qualité des unités de renseignements passagers, des intermédiaires et des autorités compétentes désignées pour procéder à l'évaluation des risques et à l'analyse des données relatives aux passagers suscite certaines inquiétudes, la proposition n'apportant aucune précision à cet égard ;
4. **conditions régissant la communication des données à des pays tiers** : il n'apparaît pas clairement quelles conditions ces transmissions devront respecter lorsque différentes règles seront applicables (les conditions prévues par la présente proposition, celles fixées par la décision-cadre relative à la protection des données ou celles définies par les accords internationaux existants avec les États-Unis ou le Canada).

En ce qui concerne la **légitimité des mesures proposées**, le Contrôleur estime qu'accumuler les bases de données sans disposer d'une vision globale des résultats concrets et des lacunes est à la fois contraire à une politique législative rationnelle et serait surtout susceptible d'ouvrir la voie à une évolution vers une **société de surveillance totale**. S'il est vrai que la lutte contre le terrorisme constitue un motif légitime pour appliquer des exceptions aux droits fondamentaux à la vie privée et à la protection des données, le CEPD estime toutefois que, pour être valable, **la nécessité de l'ingérence doit s'appuyer sur des éléments clairs et indéniables**, et la proportionnalité du traitement doit être démontrée. Cette exigence s'impose d'autant plus dans le cas d'une atteinte considérable à la vie privée des personnes concernées, comme celle que prévoit la proposition. Pour le CEPD, la proposition ne contiendrait ainsi aucun élément justificatif de ce type et les tests de nécessité et de proportionnalité ne seraient pas rencontrés. Il insiste dès lors sur le **caractère de nécessité et de proportionnalité** de la proposition qui représentent une condition *sine qua non* à son entrée en vigueur.

En ce qui concerne la question du **droit applicable et l'exercice de ce droit par une personne donnée**, le CEPD estime que la proposition devrait préciser quel régime juridique est applicable à quelle étape du traitement des données et à quel acteur ou à quelle autorité la personne devra s'adresser pour exercer son droit d'accès ou de rectification. Il rappelle que, conformément au traité UE, les dispositions relatives à la protection des données devraient être appropriées et couvrir l'éventail complet des opérations de traitement prévues par la proposition. La simple mention de la décision-cadre relative à la protection des données ne suffirait dès lors pas, compte tenu du champ d'application limité de la décision-cadre et de la restriction des droits qu'elle prévoit.

En ce qui concerne **la qualité des destinataires**, le CEPD estime que la mise en œuvre d'un système PNR de l'UE est rendue encore plus complexe par la diversité des compétences des services répressifs en fonction de la législation nationale des États membres, incluant ou non le renseignement, la fiscalité, l'immigration ou les missions de police. Ce serait toutefois une raison supplémentaire, pour le CEPD, de recommander que la proposition soit beaucoup plus précise en ce qui concerne la qualité des acteurs mentionnés et les garanties visant à contrôler l'exécution de leurs missions. Il conviendrait ainsi d'intégrer des dispositions supplémentaires pour définir précisément les compétences et les obligations légales des intermédiaires, des unités de renseignements passagers et des autres autorités compétentes.

Enfin, sur la question des **conditions de communication à des pays tiers**, le CEPD souligne qu'il est nécessaire de veiller à ce qu'un niveau adéquat de protection soit assuré dans le pays destinataire. Il s'interroge en particulier sur l'importance du principe de «réciprocité» visé dans la proposition et sur son application à des pays déjà liés par un accord avec l'UE, comme le Canada ou les États-Unis. Il estime ainsi qu'il est de la plus haute importance que les conditions de la transmission des données à des pays tiers soient cohérentes et soumises à **un niveau harmonisé de protection**.

Le CEPD fait également d'autres remarques importantes sur certains aspects particuliers de la proposition qui doivent être précisés, ou qui doivent prendre davantage en compte les principes de protection des données (ex. : conditions dans lesquelles des décisions automatisées peuvent être prises, qualité des données traitées, méthode de transmission de données ou système d'exportation (ou système «push»), période de conservation des données …).

Le CEPD note enfin que la proposition a été présentée à un moment où le cadre institutionnel de l'Union était sur le point de connaître un changement fondamental. Les conséquences du traité de Lisbonne en termes de prise de décision seront décisives, en particulier en ce qui concerne **le rôle du Parlement**. Étant donné l'incidence sans précédent de la proposition en termes de droits fondamentaux, **le CEPD recommande de ne pas l'adopter dans le cadre du traité actuel mais de veiller à ce qu'elle soit adoptée selon la procédure de codécision** prévue par le nouveau traité.

Utilisation des données des dossiers passagers (passenger name record - PNR) à des fins répressives

2007/0237(CNS) - 06/11/2007 - Document de base législatif

OBJECTIF : harmoniser les dispositions des États membres relatives à l'obligation de transmission et d'utilisation des données relatives aux passagers (ou données « PNR » - données des dossiers passagers) afin de prévenir et de combattre le terrorisme et la criminalité organisée.

ACTE PROPOSÉ : Décision-cadre du Conseil.

CONTEXTE : le terrorisme constitue actuellement une des plus grandes menaces pour la sécurité, la paix, la stabilité, la démocratie et les droits fondamentaux dans l'Union et une menace directe pour ses citoyens. Depuis le 11 septembre 2001, les autorités répressives du monde entier ont pu se rendre compte de la valeur ajoutée apportée par la collecte et l'analyse des données PNR dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée. Ces données concernent en particulier les déplacements, habituellement par voie aérienne, des passagers et permettent l' identification des passagers à haut risque par les autorités répressives, qui peuvent ainsi prendre les mesures appropriées.

Jusqu'à présent, seuls quelques États membres ont adopté une législation visant à instaurer des mécanismes pour contraindre les transporteurs aériens à fournir les données PNR et permettre l'analyse de ces données par les autorités compétentes (l'expérience acquise par un projet pilote de ce type au Royaume-Uni a montré l'important bénéfice des opérations menées pour identifier des réseaux de traite d'êtres humains et obtenir de précieux renseignements concernant le terrorisme). Parallèlement, des accords en matière de transmission de données PNR dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale ont été conclus entre l'UE et les États-Unis et le Canada, en vertu desquels les transporteurs aériens qui enregistraient déjà les données PNR pour leur propre usage commercial, étaient tenus de les transmettre aux autorités compétentes américaines et canadiennes (voir CNS/2005/0095 pour accord UE-Canada et CNS/2004/0064 pour accord UE-USA sur la transmission des données « PNR »).

Dans ce contexte, le Conseil européen de mars 2004 a estimé que l'Union devait bénéficier d'un programme européen d'échanges et de transmission des données « PNR » et a invité la Commission à soumettre une proposition allant dans le sens en vue de déterminer une approche commune de l'UE dans l'utilisation des données passagers à des fins répressives. C'est l'objet de la présente proposition de décision-cadre.

CONTENU :

Chapitre I : Objectifs et dispositions générales : l'objectif général de la proposition est d'harmoniser les dispositions des États membres relatives à l'obligation, pour les transporteurs aériens assurant des vols vers le territoire d'au moins un État membre ou à partir de celui-ci, de transmettre aux autorités compétentes les renseignements relatifs aux passagers, aux fins de prévenir et de combattre les infractions terroristes et la criminalité organisée. Tout traitement des données PNR en vertu de la proposition sera régi par la future décision-cadre du Conseil relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (voir CNS/2005/0202).

Les données « PNR » (« *Passenger Name Record* ») concernées sont énoncées dans une liste figurant à l'annexe de la proposition et portent sur:

1. **Données relatives à tous les passagers** : code du dossier passager (PNR) ; date de réservation/d'émission du billet ; date(s) prévue(s) du voyage ; nom(s) ; adresse et contact (numéro de téléphone, adresse électronique) ; moyens de paiement, y compris adresse de facturation ; itinéraire complet pour le PNR concerné ; profil de client fidèle ; agence de voyage/agent de voyage ; statut du voyageur (confirmations, enregistrement, non-présentation ou passager de dernière minute sans réservation) ; PNR scindé/divisé ; remarques générales (à l'exclusion de toute information sensible) ; établissement des billets (numéro du billet, date d'émission, billets aller simple, champs des billets informatisés) ; numéro du siège ; partage de codes ; bagages ; nombre et autres noms de voyageurs figurant dans le PNR ; informations API éventuellement collectées (renseignements préalables concernant les passagers) ; historique complet des modifications des PNR ;

2. **Données complémentaires relatives aux mineurs de moins de 18 ans non accompagnés** : nom et sexe de l'enfant ; âge ; langue(s) parlée(s) ; nom et contact de l'accompagnateur et lien avec l'enfant (au départ et à l'arrivée) ; agent au départ et à l'arrivée.

Chapitre II : Responsabilités :

1. incombant aux États membres : les État membre devront désigner une autorité compétente («unité de renseignements passagers») chargée de collecter auprès des transporteurs aériens (ou de leurs intermédiaires) les données PNR relatives aux vols internationaux qui ont pour point d'arrivée ou de départ le territoire des États membres. Si ces données contiennent des données supplémentaires par rapport à la liste décrite ci-avant ou des données à caractère personnel susceptibles de révéler de la race, l'origine ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques, l'appartenance syndicale, ou des données relatives à la santé ou à la vie sexuelle de la personne concernée, l'unité de renseignements passagers devra les effacer immédiatement. L'unité devra en outre analyser ces données en vue d'évaluer le risque potentiel de certaines personnes au vu des données recueillies (les critères et garanties relatifs à l'évaluation des risques seront fixés au plan national).

Aucune action coercitive ne pourra être engagée directement par l'unité de renseignements sur la seule base du traitement automatisé des données PNR (ou en raison de la race, l'origine ethnique,… de la personne analysée). L'unité devra uniquement transmettre ces données aux autorités compétentes (dont une liste devra être dressée dans chaque État membre) lesquelles prendront les mesures qui s'imposent pour prévenir ou combattre les infractions terroristes et la criminalité organisée.

Ces **unités de renseignements nationales** seront en particulier chargées de :

- identifier les personnes qui sont ou pourraient être impliquées dans une infraction terroriste ou dans un crime organisé,
- créer des indicateurs de risque en vue d'évaluer le risque potentiel de ces personnes,
- fournir des renseignements sur les schémas de déplacement et autres tendances des personnes analysées en lien avec des infractions terroristes et la criminalité organisée,
- utiliser les données collectées dans le cadre des enquêtes et des poursuites criminelles relatives à des infractions terroristes et à la criminalité organisée.

2. incombant aux transporteurs aériens : les transporteurs aériens auront l'obligation mettre à la disposition les données PNR collectées auprès des unités désignées, 24 heures avant le départ programmé du vol ou immédiatement après la clôture du vol (et dans certains cas, plus de 24 heures avant le départ du vol lorsqu'il existe des indices qu'un accès précoce à ces données serait susceptible de répondre à une menace). Des dispositions spécifiques sont prévues pour les transporteurs aériens dont les bases de données PNR ne sont pas établies dans un État membre de l'Union européenne.

Intermédiaires : la proposition de décision-cadre prévoit que les transporteurs aériens qui le souhaitent puissent désigner un « intermédiaire » chargé de mettre les données PNR des passagers à la disposition des unités nationales, à leur place. Ces intermédiaires ne pourraient en aucun cas traiter les données collectées à d'autres fins que celles de la transmission à l'unité responsable, et une fois l'information transmise, celle-ci devrait immédiatement être effacée des bases de données des intermédiaires.

Des **sanctions** sont prévues contre les transporteurs aériens et les intermédiaires qui ne transmettraient pas les données ou les transmettraient de manière incomplète ou erronée (pouvant aller, dans les cas répétés, jusqu'à la suspension temporaire de la licence d'exploitation aérienne ou son retrait).

La décision-cadre fixe en outre le cadre général pour :

- les échange d'informations entre unités nationales de renseignements : les informations collectées par une unité de renseignements pourront être transmises aux autres unités nationales habilitées, à la seule fin de prévenir et de combattre les infractions terroristes et la criminalité organisée ;
- la communication de données à des pays tiers : les données PNR pourront également être communiquées par un État membre aux autorités répressives de pays tiers **uniquement** à condition que cet État membre ait l'assurance que les autorités du pays tiers n'utilisent les données que pour prévenir et combattre les infractions terroristes et la criminalité organisée, et à la condition expresse que ce pays tiers ne transmette pas ces mêmes données à un autre pays tiers.

Période de rétention des données : les données PNR transmises par les transporteurs aériens ou leurs intermédiaires à l'unité de renseignements devront être conservées dans une base de données pendant **5 ans** (par l'unité de renseignement). Après ce laps de temps, les données seront conservées pour une **période supplémentaire de 8 années** (période pendant laquelle l'accès, le traitement et l'utilisation des données PNR ne pourra se faire qu'avec le consentement de l'autorité compétente et uniquement dans des circonstances exceptionnelles en réponse à une menace ou un risque réel). Les données seraient ensuite définitivement effacées (sauf si les données sont justement utilisées dans le cadre d'une enquête criminelle en cours pour une infraction terroriste ou relevant de la criminalité organisée).

Chapitre III – protection des données à caractère personnel : le projet de décision-cadre du Conseil relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (en cours d'adoption – voir CNS/2005/0202) s'appliquera aux traitements de données à caractère personnel de la présente décision-cadre.

Outre la réaffirmation que les données ne peuvent être utilisées que pour prévenir, détecter, investiguer et poursuivre les infractions terroristes ou liées à la criminalité organisée, la décision-cadre prévoit un certain nombre de dispositions pour **sécuriser** la transmission des données PNR (en prévoyant notamment une série de mesures techniques destinées à limiter l'accès aux données aux seules personnes habilitées et à en crypter la lecture aux fins de protection).

Chapitre IV - Protocoles communs de cryptage : ce chapitre est consacré à la mise en commun des méthodes de cryptage des données transmises.au terme d'un période test pendant laquelle les États membres seraient invités à trouver des solutions de sécurisation commune des données durant leur transmission. Des modalités spécifiques de comitologie sont prévues à cet effet.

Chapitre V – Dispositions finales: il est prévu que le projet de décision-cadre soit transposé en droit national pour le 31 décembre 2010. Une clause de réexamen est prévue 3 ans après son entrée en vigueur. Il est également prévu que les États membre effectuent des statistiques sur les données PNR communiquées aux unités de renseignements passagers.

Utilisation des données des dossiers passagers (passenger name record - PNR) à des fins répressives

2007/0237(CNS) - 24/07/2008

Le Conseil a eu un **échange de vues** sur la méthode de travail à suivre pour les mois à venir, ainsi que sur une série de thèmes, en ce qui concerne la proposition de décision cadre sur l'utilisation des "données des dossiers passagers" (PNR) par les autorités répressives des États membres.

Suite au débat, le Conseil a confirmé sa détermination à faire progresser les travaux sur ce dossier en y associant des partenaires tels que le Parlement européen, les autorités de contrôle des données personnelles et l'Agence des droits fondamentaux.

Il a également donné son accord sur la conduite de travaux dans les mois à venir de manière à chercher à dégager progressivement les caractéristiques essentielles auxquelles devrait répondre le système PNR européen, notamment sur la base des éléments suivants :

- la considération prioritaire doit être la substance de la décision, l'examen de la base juridique étant effectué en fonction de cette substance,
- la recherche d'un équilibre entre le besoin d'un outil commun et la flexibilité qui peut s'avérer nécessaire pour les États membres,
- la réflexion fondée sur l'utilisation opérationnelle des données qui paraît être double : l'une en temps réel se traduisant par une action à l'arrivée d'un vol, l'autre postérieure relevant de la logique de l'enquête,
- l'examen de la question de la protection de la vie privée en fonction des utilisations envisagées et en reprenant les normes élaborées au niveau européen et national,
- l'examen pratique des solutions techniques dans le domaine de la collecte des données, le sort des vols de transit, le rôle respectif des "unités d'informations passagers" (UIP) et des autorités répressives compétentes et le contenu des échanges entre UIP.

La spécificité des travaux à mener dans les différents domaines rend souvent très utile l'association aux discussions de personnalités compétentes à un titre technique. Par ailleurs, l'association du Parlement européen à ces travaux, selon des modalités appropriées, permettra d'établir un dialogue constructif avec cette institution particulièrement attentive à ce projet.

Utilisation des données des dossiers passagers (passenger name record - PNR) à des fins répressives

2007/0237(CNS) - 24/10/2008

Le Conseil a discuté sans parvenir à ce stade à des conclusions définitives, quelques caractéristiques d'un futur système de collecte de données personnelles (PNR) recueillies par les transporteurs aériens à l'occasion de la réservation, par les passagers, de leur voyage sur les lignes internationales desservant le territoire d'un État membre. Ces données, qui seraient transmises aux autorités publiques avant l'embarquement des passagers, alimenteraient l'analyse de la menace terroriste et criminelle, et pourraient être utilisées dans le cadre d'enquêtes particulières.

Concernant l'inclusion des donnés PNR afférentes aux vols intracommunautaires, le Conseil a constaté qu'il existe une discussion sur le rapport coûts /bénéfices et donc un besoin d'évaluer cet aspect avant de décider de l'intégrer dans l'instrument européen. Ces données sont déjà et continueront à être collectées par certains États membres, en vertu de leur pouvoir d'appréciation national. Le Conseil a donc agréé de réexaminer ce point spécifique après quelques années du fonctionnement du système PNR européen.

Un rapport d'ensemble sera soumis à l'aval du Conseil JAI lors de sa prochaine réunion des 27 et 28 novembre 2008. Le Conseil décidera alors de la suite à donner à ce dossier.