

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup> L É G I S L A T U R E

# Communication

## **Commission des affaires européennes**

**Mardi 3 décembre  
2013  
17 h 30**

Communication de Mme Marietta Karamanli sur le projet d'accord PNR entre l'Union européenne et le Canada (COM(2013) 528 final – E 8561 et COM(2013) 529 final – E 8562)





## COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Mardi 3 décembre 2013

Présidence de M<sup>me</sup> Danielle Auroi,  
Présidente de la Commission des affaires européennes

*La séance est ouverte à 17 h 30*

### **Communication de Mme Marietta Karamanli sur le projet d'accord PNR entre l'Union européenne et le Canada (COM(2013) 528 final – E 8561 et COM(2013) 529 final – E 8562)**

*Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord entre le Canada et l'Union européenne sur le transfert et le traitement de données des dossiers passagers*

***Com (2013) 528 du 19 juillet 2013 – E 8561***

*Proposition de décision du Conseil relative à la signature de l'accord entre le Canada et l'Union européenne sur le transfert et le traitement de données des dossiers passagers*

***Com (2013) 529 du 19 juillet 2013 – E 8562***

Les présentes propositions de décision visent à conclure et signer le nouvel accord entre l'Union européenne et le Canada en matière de transfert des données des dossiers passagers (données dites PNR – *passenger name record*) afin de prévenir et de combattre le terrorisme et les formes graves de criminalité transnationale.

Le dossier PNR comporte toutes les informations fournies lors de la réservation du voyage (qui peut comporter plusieurs trajets et concerner plusieurs passagers). À la suite des attentats du 11 septembre 2001, les services répressifs de plusieurs États tiers, s'appuyant sur de nouvelles législations, ont exigé des compagnies aériennes qu'elles leur fournissent un accès aux données PNR de leurs passagers.

Des accords bilatéraux entre l'Union européenne et les États-Unis, l'Australie et le Canada ont été conclus dans les années 2005-2006, puis renégociés à partir de 2010 dans le cadre des mandats de négociations qui avaient été adoptés le 2 décembre 2010. Suite aux négociations menées par la Commission européenne,

les accords avec l'Australie et les États-Unis ont été conclus respectivement en 2011 et en 2012, ce dernier ayant toutefois soulevé de nombreuses difficultés.

En ce qui concerne l'accord avec le Canada, la Commission a présenté le 18 juillet 2013 un projet d'accord, qui a été paraphé le 6 mai et doit être soumis pour approbation au prochain Conseil « justice et affaires intérieures » du 5 décembre 2013.

## **I. L'ACCORD PNR SIGNÉ AVEC LE CANADA EN 2005 A EXPIRÉ LE 22 SEPTEMBRE 2009**

L'accord PNR signé avec le Canada en 2005, fondé sur une série d'engagements de l'agence des services frontaliers du Canada (ASFC) pour l'application de son programme PNR, est entré en vigueur le 22 mars 2006. Le 29 mars 2006 a été publiée la décision de la Commission européenne constatant le niveau de protection adéquat des données à caractère personnel contenues dans les dossiers des passagers aériens transférés à l'agence des services frontaliers du Canada, à laquelle étaient annexés les engagements de l'agence en ce qui concerne l'application de son programme relatif aux données des dossiers passagers. La décision de la Commission européenne est venue à échéance après 3 ans et demi. À l'expiration de cette décision en septembre 2009, les États membres ont veillé à la poursuite des transferts de données, les autorités canadiennes continuant à mettre en œuvre leurs engagements dans l'attente de la conclusion d'un nouvel accord.

Cet accord prévoyait :

- que les données soient transférées dans le seul but de prévenir et combattre le terrorisme et les délits graves revêtant un caractère transnational ;
- que les droits d'accès, de rectification et d'opposition reconnus par le droit canadien aux résidents canadiens soient étendus aux européens dont les données sont conservées et qui ne seraient pas présents sur le territoire canadien ;
- que les autorités canadiennes n'accèdent pas directement aux systèmes de réservation des compagnies aériennes pour recueillir ces données mais que celles-ci leur soient transmises par les compagnies aériennes (système push) ;
- que ces données ne soient conservées que pour une durée maximale de trois ans et demi. Pendant 72 heures, toutes les informations étaient accessibles uniquement à un nombre limité d'agents de l'ASFC et d'agents des services de renseignement. Puis les données étaient dépersonnalisées pendant deux ans, à moins qu'il ne soit nécessaire d'avoir accès à un nom pour les besoins d'une enquête. Puis, pendant la période de deux ans à trois ans et demi, les données n'étaient conservées que de façon dépersonnalisée (les données pouvant être personnalisées à nouveau uniquement avec l'autorisation du président de l'ASFC).

La liste des données concernées portait sur 25 éléments, contre 34 dans l'accord avec les États-Unis et excluait les « données sensibles », ainsi que les « champs ouverts » et les remarques générales.

Il convient de noter que le Canada dispose d'une législation étendue sur la protection des données personnelles, avec notamment un commissaire indépendant à la tête du « Commissariat à la protection de la vie privée » (la commissaire est un haut fonctionnaire du Parlement, et relève directement de la Chambre des communes et du Sénat).

## **II. LE PROJET DE NOUVEL ACCORD PNR**

### **A. LES PRINCIPES DIRECTEURS DE LA NÉGOCIATION AVEC LES ETATS TIERS**

Dans une résolution du 5 mai 2010 sur le lancement des négociations sur les accords relatifs aux données PNR avec les États-Unis, l'Australie et le Canada, le Parlement européen a invité la Commission à définir un ensemble de principes directeurs devant guider la conclusion de ces accords, en estimant que le modèle devrait *a minima* prévoir :

- que les données PNR ne puissent être utilisées que dans les cas de grande criminalité transnationale ou de terrorisme à caractère transfrontalier, sur la base des définitions juridiques énoncées dans la décision cadre du Conseil 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme et dans la décision cadre du Conseil 2002/584/JAI relative au mandat d'arrêt européen ;

- que l'utilisation des PNR soit conforme aux normes européennes de protection des données en ce qui concerne la proportionnalité, les voies de recours, la limitation de la quantité des données recueillies et la durée de leur conservation ;

- l'interdiction de l'utilisation des données PNR à des fins d'exploration de données ou de profilage, l'utilisation des données devant être décidée uniquement au cas par cas et ne pas être fondée sur les seuls résultats de recherches automatisées ;

- que les transferts de données à des pays tiers soient délimités par un traité international contraignant et s'effectuent dans le respect des normes de l'Union européenne en matière de protection des données ;

- que les données PNR s'effectuent sur la base de la méthode « *push* » (selon laquelle les compagnies aériennes exportent leurs données vers les autorités répressives) et que les résultats soient immédiatement partagés avec les autorités compétentes de l'Union.

Suite à cette résolution, les principes devant présider aux négociations de nouveaux accords PNR ont été résumés en quatre points par la Commission européenne dans sa communication du 21 septembre 2010 relative à la démarche globale en matière de transfert des données des dossiers passagers (PNR) aux pays tiers (COM(2010) 492 final). En premier lieu, la protection des données à caractère personnel doit être garantie, afin de protéger les droits des passagers :

- les données PNR doivent servir exclusivement à lutter contre le terrorisme et les formes graves de criminalité transnationale ;

- les catégories de données PNR échangées doivent être limitées à ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif, et être clairement énumérées dans l'accord ;

- les passagers doivent recevoir des informations précises sur l'échange de leurs données PNR, avoir le droit de consulter ces données et disposer d'un droit de recours administratif ou judiciaire effectif ;

- les décisions ayant des effets négatifs sur les passagers ne doivent jamais être fondées sur un traitement automatisé des données PNR. Une intervention humaine est obligatoire avant qu'un passager puisse être refusé à l'embarquement. Cette mesure vise à prévenir tout « profilage » automatisé ;

- les pays tiers doivent garantir un niveau élevé de sécurité des données et un contrôle indépendant effectif des autorités qui utilisent les données PNR ;

- les données PNR ne peuvent être conservées plus longtemps qu'il n'est nécessaire pour lutter contre le terrorisme et les formes graves de criminalité transnationale, et les pays tiers devraient limiter progressivement l'accès aux données pendant la période de conservation ;

- les données PNR ne peuvent être transmises par le pays tiers à d'autres pays tiers (transfert ultérieur) que si ces pays respectent les normes établies dans l'accord PNR conclu entre l'UE et le pays tiers, et seulement au cas par cas.

En second lieu, des modalités de transfert des données PNR doivent être définies, afin de garantir la sécurité juridique aux transporteurs aériens et de maintenir les coûts à un niveau acceptable. Les données PNR devraient être transmises à l'aide du système push et le nombre de transmissions avant chaque vol devrait être limité et proportionné.

En troisième lieu, des normes de surveillance de la bonne application de l'accord PNR doivent être prévues, par exemple en ce qui concerne le réexamen, la surveillance et un mécanisme efficace de résolution des litiges.

Enfin, la réciprocité devrait également être assurée. Les informations relatives au terrorisme et aux formes graves de criminalité transnationale, tirées de

l'analyse des données PNR par les pays tiers, doivent être transmises à EUROPOL, EUROJUST et aux États membres de l'Union.

Ces orientations se retrouvent directement dans le mandat de négociation.

Dans ses conclusions adoptées le 23 novembre 2010, faisant suite à la présentation des mandats de négociation de nouveaux accords avec les États-Unis, l'Australie et le Canada par le rapporteur Guy Geoffroy, notre Commission des affaires européennes avait jugé que « *les données PNR constituent un outil nécessaire à la lutte contre le terrorisme et les formes graves de criminalité* » et estimé que « *chaque accord devra :*

- *garantir le plein respect des droits fondamentaux ;*
- *prévoir que le transfert des données ne peut se faire que par le biais du système dit push, par lequel les données sont transférées aux autorités compétentes ;*
- *garantir un droit à un recours effectif pour les personnes concernées ;*
- *garantir que les données dites sensibles ne puissent être utilisées que dans des circonstances exceptionnelles et bénéficient d'une protection spécifique ;*
- *imposer des conditions très strictes au transfert de données vers des États tiers non parties à l'accord, pour des finalités identiques à celles prévues par l'accord, si lesdits États tiers assurent un niveau de protection des données égal à celui établi par l'accord et après autorisation de l'État d'origine des données ;*
- *fixer une durée de conservation des données collectées non excessive. »*

## **B. SI LA PROPOSITION D'ACCORD APPARAÎT GLOBALEMENT SATISFAISANTE, DES POINTS DEMENTENT PROBLÉMATIQUES**

La Commission européenne a présenté le 18 juillet 2013 un projet d'accord, qui a été paraphé le 6 mai et doit être soumis pour approbation au prochain conseil « justice et affaires intérieures » du 5 décembre 2013.

Cet accord sera conclu pour une durée de 7 ans, et sera reconduit automatiquement pour une période supplémentaire de sept ans, sauf volonté contraire des parties.

Le nombre de transferts prévus apparaît élevé, fixé à 5 au maximum par vol. Un transfert préalable au premier transfert prévu 72 heures avant le vol peut être demandé, de même qu'un transfert supplémentaire entre deux transferts prévus, en cas de menace spécifique et sous certaines conditions.

## **1. La proposition d'accord apparaît globalement satisfaisante au regard des exigences de notre commission**

La proposition d'accord répond globalement aux exigences de notre commission, en excluant le recours à toute méthode autre que la méthode dite «*push*» (article 20), même dans le cas où un accès supplémentaire est nécessaire pour répondre à une menace spécifique (article 21). Le droit d'accès et de correction des particuliers aux données les concernant est garanti, ainsi que leur droit à un recours effectif tant administratif (auprès d'une autorité publique indépendante) que juridictionnel. Toutefois, les dispositions relatives au recours juridictionnel effectif sont imprécises. Il est indiqué que le Canada veille à ce que toute personne qui estime que ses droits ont été enfreints dispose d'un recours juridictionnel effectif conformément à la législation canadienne, ou de toute autre voie de recours susceptible de conduire à une indemnisation. Une autorité administrative indépendante recevrait les réclamations déposées par les particuliers et devrait leur fournir les éléments d'information nécessaires à l'exercice du recours juridictionnel. Comme prévu par les lignes directrices de la Commission européenne, les décisions ayant des effets négatifs sur les passagers ne peuvent pas être fondées sur la seule base du traitement informatisé des données PNR. Les recours prévus dans le précédent accord étaient plus incertains et le droit de recours des étrangers était subordonné à leur présence sur le sol canadien.

De plus, cette proposition comporte des progrès qui doivent être soulignés. Elle permet d'avancer vers une véritable coopération entre l'Union européenne et le Canada en matière d'échange d'informations. L'article 6 prévoit en effet que les informations utilisables et pertinentes issues des dossiers PNR soient communiquées à Europol et Eurojust, dans le cadre de leurs mandats respectifs, ou à l'autorité judiciaire ou de police d'un État membre. De même, à la demande d'Europol, d'Eurojust ou d'un service de police ou d'une autorité judiciaire ou de police d'un État membre, le Canada devrait communiquer les données PNR au cas par cas. Dans le contexte des discussions autour de la directive PNR pour l'Union européenne, l'accord prévoit également que le Canada et l'Union européenne coopèrent dans le rapprochement de leurs régimes respectifs de traitement des données PNR.

Le projet comporte des garanties accrues en termes de transparence. En matière de transparence envers les citoyens, l'accord va plus loin que l'accord PNR conclu avec l'Australie, puisqu'il prévoit notamment que l'autorité canadienne compétente affiche sur son site internet : une liste de la législation autorisant la collecte de données PNR, la raison de la collecte de ces données, les modalités de protection des données, la manière et la mesure dans laquelle les données peuvent être divulguées, des informations concernant l'accès aux données et leur correction, les recours possibles, des informations de contact pour toute demande de renseignement.



Le projet garantit que les données sensibles ne puissent être utilisées que dans des circonstances exceptionnelles et bénéficient d'une protection spécifique, conformément au souhait de notre commission. Toutefois, il convient de noter que les données sensibles ne pouvaient être traitées en application du précédent accord. Le projet d'accord prévoit que les données sensibles soient masquées automatiquement. La liste des données sensibles que le Canada est tenu de masquer doit être fournie par le Canada à la Commission européenne dans un délai de 90 jours à compter de l'entrée en vigueur de l'accord. Ces données ne peuvent être traitées qu'au cas par cas, dans le cas où ce traitement est indispensable parce que la vie d'une personne est en danger (conformément au mandat de négociation) ou qu'il existe un risque de blessure grave. Le traitement de ces données doit être approuvé par le chef de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) et effectué par un agent spécifiquement et individuellement habilité à cet effet. Elles ne peuvent pas être traitées de manière automatisée, et doivent être supprimées dans les 15 jours. L'accord prévoit également (art. 4) que le Canada supprime dès réception toute donnée qui lui a été transférée par un transporteur aérien, si cet élément de données ne figure pas dans la liste de l'annexe.

## **2. Toutefois, des difficultés importantes subsistent, notamment en matière de transmission des données aux États tiers et de durée de conservation**

**Les finalités de l'accord sont larges**, comparables à celles de l'accord avec l'Australie, notamment en retenant la possibilité, dans des cas exceptionnels, d'utiliser les données PNR pour la protection des intérêts vitaux de toute personne (risque de décès, blessure ou menace pour la santé) ainsi qu'aux fins du contrôle et de la responsabilité de l'administration publique. En outre, si l'accord précédent ne définissait pas précisément la notion de terrorisme, ce qui n'est pas satisfaisant, la définition retenue par le projet d'accord, sur une page entière, soulève des interrogations. Ainsi, serait qualifié de terroriste un acte qui génère une interférence grave assortie d'une perturbation importante d'un service, d'une installation ou d'un système essentiel (à l'exclusion toutefois de actions de sensibilisation, de protestation ou des grèves). En outre, la définition de « *tout acte qui constitue une infraction au sens et selon la définition des conventions et protocoles internationaux en vigueur en matière de terrorisme* » n'est pas suffisante. Il conviendrait *a minima* viser les conventions concernées.

Par ailleurs, deux problèmes majeurs doivent retenir l'attention de notre commission.

En premier lieu, les transferts de données PNR aux États non membres de l'Union européenne ne sont possibles qu'au cas par cas, et si l'autorité étrangère destinataire des données PNR applique des normes de protection de celles-ci équivalentes à celles prévues par l'accord.

Toutefois, contrairement à ce qu'exigeait notre commission, la communication des données PNR à des États tiers n'est pas expressément subordonnée à l'autorisation de l'État d'origine des données. La proposition de décision se borne à prévoir que « *l'autorité canadienne compétente en informe dès que possible les autorités de cet État membre* » (article 19). L'État d'origine ne doit donc pas être informé *a priori* de la décision de transfert des données, et son accord n'est pas nécessaire à ce transfert. Les données ne pourraient être transmises qu'au cas par cas, si cela est nécessaire aux fins définies par l'accord et seul un nombre minimal de données PNR serait communiqué.

De plus, la proposition de décision est sur cet aspect moins protecteur que l'accord PNR conclu avec l'Australie, qui précise que le partage doit porter « *sur un nombre de données le plus faible possible* » et que « *seuls les éléments spécifiques des données PNR dont la nécessité dans des circonstances données a été clairement démontrée sont transférés* ».

De même, la disposition de l'accord UE-Australie prévoyant que l'autorité du pays tiers qui reçoit les données s'engage à ne pas transférer ultérieurement les données PNR n'est pas reprise dans le présent accord.

En second lieu, la proposition prévoit que les données soient conservées pour une durée de 5 ans. L'accord proposé est en ce sens moins protecteur que le précédent, qui prévoyait que ces données ne soient conservées que pour une durée maximale de trois ans et demi, après avoir été dépersonnalisées pendant deux ans.

Le nouvel accord prévoit que les données soient partiellement dépersonnalisées après un délai de 30 jours. Au bout de deux ans et pendant trois ans, les autres noms que celui de la personne concernée, les coordonnées disponibles et les éléments permettant d'identifier une personne physique sont également masqués. La dés-anonymisation n'est alors plus possible que par des fonctionnaires habilités à cet effet, après autorisation préalable du chef de l'autorité compétente.

Enfin, il serait possible de conserver au-delà de ce délai de cinq ans et jusqu'à l'expiration de la situation concernée, les données requises pour « *toute action spécifique, vérification, enquête, mesure coercitive, procédure juridictionnelle, procédure pénale ou mesure d'exécution d'une peine* ».

L'accord serait conclu pour une période de sept ans et un examen conjoint de la mise en œuvre de cet accord est prévu un an après son entrée en vigueur ainsi qu'une procédure d'évaluation, prévue quatre ans après son entrée en vigueur.

Il est proposé à la Commission des affaires européennes *d'approuver les conclusions suivantes*, en l'état des informations dont elle dispose.

## PROPOSITION DE CONCLUSIONS

### **Article unique**

« La Commission des affaires européennes,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord entre le Canada et l'Union européenne sur le transfert et le traitement de données des dossiers passagers (COM(2013) 0528 final) ,

Vu la proposition de décision du Conseil relative à la signature de l'accord entre le Canada et l'Union européenne sur le transfert et le traitement de données des dossiers passagers (COM(2013) 0529 final) ,

1. Estime que le projet d'accord entre le Canada et l'Union européenne sur le transfert et le traitement de données des dossiers passagers comporte certaines avancées ;

2. Regrette toutefois que, contrairement à au précédent accord du 21 mars 2006 entre la Communauté européen et le gouvernement du Canada sur le traitement des données relatives aux informations préalables sur les voyageurs et aux dossiers passagers, le projet d'accord prévoit la possibilité de traiter les données sensibles, même si ce traitement est restreint au cas par cas et à des circonstances exceptionnelles ;

3. Juge que l'allongement de la durée de conservation des données des dossiers passagers, bien que des procédures d'anonymisation partielle de ces données soient prévues dès trente jours après réception, de trois ans et demi à cinq ans constitue un recul. Elle souhaite en outre que les procédures d'anonymisation fassent l'objet d'un suivi spécifique dans le cadre de l'examen conjoint de la mise en œuvre de cet accord prévu un an après son entrée en vigueur ainsi que dans le cadre de l'évaluation prévue quatre ans son entrée en vigueur ;

4. Dénonce le fait que la communication des données des dossiers passagers à des États tiers ne soit pas subordonnée à l'autorisation préalable de l'État d'origine des données et qu'aucune disposition n'interdise à l'État tiers de transférer ultérieurement les données. »