

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

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

# Compte rendu

## Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

- Examen de la proposition de résolution de M. Guy Geoffroy sur la proposition de décision-cadre du Conseil relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (*Passenger Name record, PNR*) à des fins répressives (n° 1448) (M. Guy Geoffroy, rapporteur) ..... 2

Mercredi

30 septembre 2009

Séance de 10 heures 30

Compte rendu n° 83

**Présidence  
de M. Jean-Luc  
Warsmann,  
Président**



*La séance est ouverte à 10 h 30.*

*Présidence de M. Jean-Luc Warsmann, président.*

*La Commission examine, sur le rapport de M. Guy Geoffroy, la proposition de résolution de M. Guy Geoffroy sur la proposition de décision-cadre du Conseil relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (Passenger Name record, PNR) à des fins répressives (n° 1448).*

**M. Guy Geoffroy, rapporteur.** En préambule, je voulais vous indiquer que nous sommes aujourd'hui saisis de cette proposition de résolution dans la mesure où elle a été adoptée par la commission chargée des affaires européennes et renvoyée à notre Commission avant l'entrée en vigueur du nouveau Règlement de l'Assemblée nationale, le 25 juin 2009, qui prévoit une adoption tacite des propositions de résolution. En conséquence, la commission des Lois doit examiner et adopter la proposition de résolution. Celle-ci deviendra ensuite définitive si la conférence des présidents ne décide pas de l'inscrire en séance publique.

Depuis l'adoption de la proposition de résolution par la commission chargée des affaires européennes, j'ai eu l'occasion à plusieurs reprises d'aborder le sujet avec le commissaire Jacques Barrot, en charge du dossier, et celui-ci m'a fait savoir qu'il partageait complètement les éléments de cette proposition de résolution.

Cette proposition tenait compte des importantes évolutions du texte intervenues sous présidence française au cours du deuxième trimestre 2008. Depuis l'adoption de la proposition de résolution, les négociations n'ont pas connu d'avancées sous présidence tchèque et présidence suédoise. En revanche, l'Espagne, qui occupera la présidence de l'Union européenne au premier trimestre 2010 a fait part de son grand intérêt pour ce texte et de son souhait de reprendre rapidement ces travaux sous sa présidence. Dans ces conditions, il semble important que l'Assemblée nationale adopte définitivement une résolution avant la reprise des négociations sur les principaux points restant en discussion.

Concernant la proposition de décision-cadre elle-même, je tiens d'abord à souligner que les données PNR sont essentielles dans la lutte contre le terrorisme et les formes graves de criminalité.

Je vous rappelle que les données PNR sont les données collectées par les transporteurs internationaux au stade de la réservation commerciale. Elles se distinguent donc notamment des données relatives aux personnes transportées, dites données APIS (*Advance passenger information system*), qui sont les données collectées par les entreprises de transport international au moment de l'enregistrement et dont elles disposent au moment de l'embarquement.

La collecte et l'analyse de ces données sont particulièrement utiles. Par exemple, un renseignement concernant un déplacement d'une personne signalée permet de prendre les mesures préventives appropriées (surveillance renforcée du vol, accueil par les services de police à la descente de l'avion, filature discrète sur le territoire du pays de destination...). En outre, le suivi des déplacements internationaux d'une personne permet d'obtenir des renseignements très intéressants sur les pays qu'elle fréquente, voire d'attirer l'attention des services compétents sur des personnes dont les déplacements peuvent lui sembler suspects.

C'est pourquoi le 1. de la proposition de résolution dispose que l'Assemblée « *juge que les données PNR constituent un outil nécessaire à la lutte contre le terrorisme et les formes graves de criminalité et que l'institution d'un régime de transfert et de collecte harmonisé au niveau européen permettrait de renforcer l'efficacité des mesures prises au plan national par les États membres* ».

Par ailleurs, j'estime que ce dispositif doit être mis en œuvre au niveau européen. Tout d'abord, l'Union européenne a déjà conclu des accords, notamment avec les États-Unis, afin d'autoriser les compagnies européennes à transférer aux gouvernements de ces États les données PNR en leur possession. Ces accords ont été conclus dans des conditions particulièrement critiquables. Pour résister à de telles pressions, il serait bien préférable de montrer un front commun en disposant d'un dispositif PNR européen.

En outre, au niveau européen, certains États dont le Royaume-Uni, ont d'ores et déjà mis en œuvre des dispositifs nationaux de collecte des données PNR et il faudrait éviter une dispersion des politiques nationales dans ce domaine.

D'ailleurs, la France, qui dispose d'un cadre juridique autorisant la mise en place d'un dispositif de collecte des données PNR, par l'article 7 de la loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme, préfère attendre l'adoption d'un instrument de droit européen, pour mettre en œuvre un tel dispositif.

Je vais maintenant aborder la question des modalités pratiques de mise en œuvre d'un régime de collecte des données PNR. En effet, il est essentiel que ces données soient utilisées à bon escient et ne remettent pas en cause les droits fondamentaux.

Ainsi, la proposition de résolution juge indispensable que « *le plein respect des droits fondamentaux et, notamment, du droit à la vie privée et du droit à la protection des données soit assuré à chaque étape de la collecte et du traitement des données* ».

La proportionnalité de la mesure aux fins poursuivies est un élément essentiel de l'acceptabilité du dispositif. Et surtout, compte tenu de l'utilisation de données personnelles, la mise en œuvre de ce dispositif exige qu'un mécanisme de protection des données très protecteur soit mis en place.

Or, sur l'ensemble de ces questions, la proposition initiale de décision-cadre de la Commission européenne était très allusive, justifiant les fortes critiques développées par le contrôleur européen de la protection des données, par le groupe de travail des autorités européennes de protection des données (G29) ou par l'Agence européenne des droits fondamentaux, et exposées dans le rapport de votre rapporteur au nom de la commission chargée des affaires européennes.

Les travaux, menés notamment sous présidence française, ont permis de clarifier le régime de protection des données qui sera applicable. La dernière version en date de la proposition de décision-cadre, en date du 29 juillet 2009, répond de façon satisfaisante aux questions qui étaient posées. Il est notamment expressément indiqué que les exigences générales en matière de protection des données s'appliquent également aux traitements effectués par les unités de renseignements passagers.

Un autre point qui a fait l'objet de nombreux débats concerne la durée de conservation des données. La proposition initiale de décision-cadre prévoyait une durée de

conservation excessive de 13 ans, même si cette durée comprenait une conservation de 8 ans dans une base de données dite inactive.

Dans ces conditions, la proposition de résolution de la commission chargée des affaires européennes se prononce à juste raison pour que « *la durée de conservation soit ramené à un délai raisonnable compris entre trois et six années* », soit trois ans dans la base « active » et trois ans dans la base « inactive ».

Sur cette question, il y a encore du chemin à faire pour arriver à un compromis acceptable par tous. Certains envisagent encore une durée de conservation des données qui pourrait atteindre sept ans au maximum, soit une durée totale de conservation qui pourrait aller jusqu'à dix ans.

Une autre question sujette à débat concerne l'éventuelle inclusion de données sensibles parmi les PNR collectées.

Dans la résolution qu'il a adoptée, le Sénat a estimé que cette rubrique devrait être purement et simplement exclue de la liste des données PNR transmises. La proposition de résolution de la commission chargée des affaires européennes suit une démarche différente puisqu'elle estime que la question des données sensibles doit faire « *l'objet de protections spécifiques et cohérentes, quelle que soit l'option qui sera retenue entre l'exclusion de toute utilisation ou la possible utilisation à des fins d'enquêtes ou de poursuites en cours* ».

Certes, l'option de l'exclusion des données aurait ma préférence dans l'absolu. Néanmoins, il est clair que certaines délégations, notamment la Grande Bretagne qui dispose déjà d'un dispositif de collecte des données PNR, ne renonceront pas à la possibilité de conserver des données dont disposent d'ores et déjà les compagnies aériennes indirectement, par exemple lorsqu'elles demandent à leurs clients s'ils suivent un régime alimentaire particulier. La question importante est alors de s'assurer que la décision-cadre offre, dans une telle hypothèse, un régime juridique suffisamment protecteur.

Pour autant, dans tous les cas, il devra être exclu d'effectuer un profilage sur la base de données sensibles. En outre, le texte définitif de la décision-cadre devra préciser que les autorités opérationnelles compétentes ne devront prendre aucune décision qui produise des effets juridiques défavorables pour une personne ou qui l'affecte de manière significative au seul motif tiré de son appartenance à une des catégories visées par la définition des données sensibles.

Enfin, il me semble indispensable d'obtenir un encadrement plus strict des transferts de données vers un état tiers, afin d'éviter toute diffusion non maîtrisée de données personnelles.

La rédaction initiale de la proposition de décision-cadre était tout à fait insuffisante sur ce point. Des progrès ont d'ores et déjà été réalisés dans la dernière version de la proposition de décision-cadre : de nouvelles garanties ayant été précisées (nécessité du transfert de données dans la prévention du terrorisme ou d'un acte criminel grave ou d'une enquête, niveau adéquat de protection des données dans l'État tiers...).

Pour conclure, il me semble important de rappeler l'utilité de la collecte et de l'analyse des données PNR. Mais, ce régime doit respecter les droits fondamentaux sur

l'ensemble des points visés par la proposition de résolution (durée de conservation, données sensibles...) et qui pourraient constituer la base d'un point d'accord entre les 27.

**Mme Delphine Batho.** À titre liminaire, je tiens tout d'abord à saluer l'important travail effectué par notre rapporteur qui était également rapporteur de la proposition de résolution devant la commission des Affaires européennes. Je me suis moi-même rendue à Bruxelles dans le cadre de la mission d'information de notre Commission sur les fichiers de police avec notre collègue Jacques Alain Bénisti pour rencontrer le Contrôleur européen de la protection des données. Je me félicite du probable changement de cadre juridique des décisions communautaires dans le domaine de la protection des données personnelles qui devrait basculer dans le champ de la codécision si le traité de Lisbonne entre en vigueur.

S'agissant du système dit « *PNR* », je voudrais rappeler à nos collègues le contexte particulier qui a présidé à son instauration : c'est sous la pression des États-Unis aux lendemains du 11 septembre 2001 que l'Union européenne a été conduite à accepter ce nouveau système, au mépris parfois de la garantie de droits et libertés fondamentaux, les condamnations de la Cour européenne de justice, qui a annulé plusieurs décisions prises en la matière par le Conseil et la Commission, en attestent. Or l'efficacité du système *PNR* n'est pas prouvée ! En matière de lutte contre le terrorisme, on en revient toujours à la confrontation de deux modèles : le modèle français qui privilégie la prévention en amont fondée sur un renseignement efficace et un modèle américain basé sur la gestion de fichiers informatiques permettant un profilage. Un système de fichiers peut être utile s'il est conçu comme une base de données permettant des recoupements et des vérifications, mais pas le profilage dont on connaît les limites ! Sur cette question, nous nous engageons dans un véritable bras de fer avec le Royaume-Uni qui est totalement aligné sur la position américaine.

Pour en venir à la proposition de résolution qui nous est aujourd'hui soumise, j'estime qu'elle va dans le bon sens mais qu'elle aurait pu être plus ferme et ambitieuse, à l'image de la position prise par le Parlement européen à l'automne dernier : le rapporteur nous propose d'en rester au taquet de ce qui peut être accepté par les 27 là où nous aurions préféré nous positionner en avant-garde de la protection des données personnelles par un texte plus ambitieux.

Pour entrer dans le détail, je voudrais faire quatre remarques : en premier lieu, votre texte aurait pu rappeler les nécessités de respecter le principe de proportionnalité ; il aurait en outre dû s'en tenir à une durée maximale de conservation des données de trois ans, à l'image de ce que pratique Interpol, voire une durée moindre ; en tout état de cause, six ans nous paraissent beaucoup trop long. Je partage pour ma part l'avis émis par le Sénat s'agissant de la protection des données sensibles : je pense qu'il faut clairement interdire le profilage à partir de ces données, notamment s'agissant des régimes alimentaires dont on mesure bien les implications. La résolution n'est pas assez précise sur ce point. Enfin, je souhaite attirer l'attention sur la question du transfert des données à des États tiers : les sécurités aujourd'hui prévues en la matière sont totalement insuffisantes, mais la résolution n'est pas assez ferme sur ce point.

**M. le rapporteur.** Je vous remercie de votre propos qui complète très utilement ma démonstration.

S'agissant de l'esprit et de la puissance de la résolution, je me suis peut-être mal exprimé : il ne s'agit pas de dire que l'on connaît le point d'arrivée probable de la négociation et que l'on s'adapte à ce résultat dans notre propre position, mais seulement de tenir compte

des réalités. Il faut se rappeler que la proposition dont nous partions était presque aussi mauvaise que l'accord conclu avec les États-Unis. Or, je constate que depuis, nous avons déjà beaucoup avancé et que les remarques que nous avons eu l'occasion de formuler à plusieurs reprises en commission chargée des affaires européennes, ont presque toujours été prises en compte dans les négociations. Cette démarche des « petits pas » ne me semble pas une mauvaise méthode.

Faudrait-il par exemple que la résolution se prononce pour une durée de conservation des données limitée à trois ans alors que nous savons bien que cela ne sera jamais accepté ? Je ne le pense pas, ce qui ne veut pas dire d'ailleurs que la résolution proposée n'est pas vigoureuse sur bien des aspects. J'ai tendance à estimer qu'une résolution prenant des positions contraires à l'avis de beaucoup de nos partenaires européens retirerait de la crédibilité à la position des négociateurs français. Par exemple, je ne suis pas opposé sur le fond à retenir une durée de conservation des données de trois ans, mais je crains que cela ne soit inefficace.

Sur le reste, je partage tout à fait ce qu'a dit Delphine Batho et qui ne me semblait pas en opposition avec la position que j'ai exposée.

**M. le président.** En tout état de cause, aurait-on véritablement les moyens de vérifier que les données seront bien détruites à l'expiration du délai fixé par la décision-cadre ?

**M. le rapporteur.** Dans les pays de l'Union européenne, je pense que oui. En revanche, il est probablement permis d'en douter s'agissant des États tiers.

*L'article unique de la proposition de résolution est adopté sans modification.*

*La séance est levée à 11 h 05.*

