

Accord UE/États-Unis: utilisation et transfert des données des dossiers passagers (données PNR) au ministère américain de la sécurité intérieure

2011/0382(NLE) - 27/11/2013 - Document de suivi

La Commission présente un rapport portant sur l'examen conjoint de la mise en œuvre de l'Accord entre les États-Unis d'Amérique et l'Union européenne sur l'utilisation des données des dossiers passagers (Accord PNR) et leur transfert au ministère américain de la sécurité intérieure.

Examen conjoint : l'Accord PNR prévoit un examen conjoint un an après son entrée en vigueur et ultérieurement à un rythme régulier défini d'un commun accord. Cet examen conjoint a eu lieu les 8 et 9 juillet 2013 à Washington. Il était essentiellement axé sur la mise en œuvre de l'Accord, une attention particulière étant accordée à la méthode de transmission des données des dossiers passagers (PNR), ainsi qu'au transfert ultérieur de données PNR prévu dans les articles pertinents de l'Accord, conformément au considérant n° 18 de l'Accord.

Une partie de cet examen consistait en une visite de terrain du centre des opérations du département américain de la sécurité intérieure par une équipe d'experts de l'Union européenne.

État de la mise en œuvre : les experts européens ont constaté que le ministère américain de la sécurité intérieure (DHS) avait mis en œuvre l'Accord conformément aux conditions qui y sont prévues. Par exemple, le DHS utilise des filtres efficaces pour le filtrage des données n'ayant aucun lien avec les États-Unis, ainsi que des données PNR en dehors des catégories 19 des données PNR décrites à l'annexe de l'Accord.

Le masquage et l'effacement de données sensibles sont respectés et le DHS a déclaré n'avoir jamais eu accès à des données sensibles à des fins d'exploitation.

Le DHS met également en œuvre ses engagements quant aux droits des passagers, en particulier en ce qui concerne la communication de renseignements utiles aux passagers et la mise en œuvre du droit d'y accéder sans aucune dérogation.

Le partage de données avec d'autres agences nationales est traité par le DHS conformément à l'Accord. Il est effectué au cas par cas, est enregistré, et a lieu sur la base d'accords écrits. Le partage des données avec des pays tiers fait l'objet d'une interprétation stricte et est également conforme à l'Accord.

Améliorations proposées: malgré la mise en œuvre globalement favorable de l'accord, certaines améliorations restent nécessaires. Le rapport cite en particulier 4 grands axes d'améliorations :

- 1) dépersonnalisation du PNR : conformément à l'Accord, des dispositions prévoient une période de 6 mois pour la dépersonnalisation du PNR. Actuellement, le calcul de ce délai ne commence qu'au moment où les données PNR sont actualisées dans le Système de Ciblage Automatisé américain (ATS) du DHS, qui détient des données PNR, et non lorsque les données PNR sont chargées dans le système ATS. Il est recommandé de privilégier la pratique consistant à lancer l'application de la période de 6 mois à compter de la date à laquelle les données PNR sont chargées dans le système ATS;
- 2) méthode «pull» : le rapport préconise qu'une attention particulière soit accordée à l'utilisation de la méthode ad hoc «pull». Il est recommandé qu'en plus des enregistrements actuels dans un journal, le DHS garde une trace des motifs qui ont justifié l'application de la méthode «pull» dans chaque cas, ce qui permettrait de mieux apprécier la proportionnalité de la mesure et de contrôler plus efficacement son utilisation, qui est censée être une exception à la règle;
- 3) réciprocité : la Commission engage le DHS à respecter son engagement à appliquer la réciprocité et à partager de manière proactive les données PNR et les informations analytiques découlant des données PNR avec les États membres de l'UE et, le cas échéant, avec Europol et Eurojust;
- 4) mécanismes de recours : le rapport recommande d'assurer une plus grande transparence quant aux mécanismes de recours offerts par le droit américain. Cette transparence devrait permettre aux passagers, qui ne sont ni citoyens des États-Unis ni résidents légaux, de contester les décisions du DHS liées à l'utilisation des données PNR, en particulier lorsque l'utilisation de ces données peut contribuer à une recommandation visant à refuser l'embarquement de passagers par la compagnie aérienne;
- 5) contrôle des règles destinées à éviter le profilage : le rapport précise que le DHS a mis en œuvre des mesures qui vont au-delà des exigences de l'Accord. Le DHS prévoit d'adresser une notification à la Commission européenne dans les 48 heures suivant l'accès aux données PNR sensibles. Il a instauré une nouvelle procédure trimestrielle visant à superviser et examiner la mise en œuvre du système ATS ainsi qu'une procédure consistant à examiner tous les schémas, analyses et règles en matière de profilage des passagers pour s'assurer qu'ils soient proportionnés afin de réduire le plus possible l'incidence sur les voyageurs de bonne foi, sur les droits et les libertés civiles et sur le respect de la vie privée, afin d'éviter toute discrimination à l'égard des voyageurs.

Lutter contre le terrorisme : une première évaluation de l'utilité des fichiers PNR aux fins de la lutte contre le terrorisme et d'autres formes de criminalité transnationale a démontré que les données PNR permettaient au DHS de réaliser des vérifications de sûreté de tous les passagers jusqu'à 96 heures avant leur départ, ce qui donne au DHS suffisamment de temps pour procéder à toutes les vérifications des antécédents avant l'arrivée des passagers et d'élaborer un plan d'action. Cette méthode permet également au DHS de déterminer si un passager peut ou non monter à bord d'un avion. Elle permet également au DHS d'évaluer les risques en se basant sur les règles de profilage fondées sur des schémas afin d'identifier les personnes potentiellement dangereuses «non connues». PNR prévoit en outre d'identifier de possibles associations entre des passagers et de repérer les criminels qui appartiendraient au même réseau de criminalité organisée. Selon le DHS, les données PNR sont également utilisées, avec fruit, dans l'identification des tendances de comportement des criminels lorsqu'ils voyagent, par exemple, en permettant de comprendre leur itinéraire.

Recommandations de la Commission : à titre de recommandation générale, le rapport propose d'envisager un autre examen interne de l'Accord par le Bureau de la protection de la vie privée du DHS en vue du prochain examen. Les deux parties proposent à cet effet d'organiser

le prochain examen conjoint dans le courant du premier semestre de l'année 2015.

Il est également recommandé d'assurer un passage intégral vers la méthode «push», aussi rapidement que possible et, en tout état de cause, au plus tard le 1^{er} juillet 2014, conformément à l'Accord.

Il est en outre recommandé que les États-Unis et l'UE travaillent ensemble à la promotion du recours à des normes de transmission communes, en particulier la norme PNRGOV élaborée par l'IATA, les compagnies aériennes et les pouvoirs publics. À cet égard, le rapport indique qu'il serait appréciable que les discussions au sein de l'IATA sur la norme commune «push» conduisent également à une norme commune pour un «push» ad hoc.

À noter que le rapport est accompagné de l'examen conjoint lui-même articulé en trois chapitres : i) une vue d'ensemble du contexte de l'examen ainsi que la finalité et les aspects procéduraux de l'exercice ; ii) les principales conclusions de l'examen conjoint et les questions devant encore être traitées par le DHS ; iii) les conclusions générales de l'exercice.