COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 12.1.2021
COM(2021) 18 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur l'évaluation conjointe de l'accord entre les États-Unis d'Amérique et l'Union européenne sur l'utilisation des données des dossiers passagers et leur transfert au ministère américain de la sécurité intérieure

{SWD(2021) 4 final}

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur l'évaluation conjointe de l'accord entre les États-Unis d'Amérique et l'Union européenne sur l'utilisation des données des dossiers passagers et leur transfert au ministère américain de la sécurité intérieure

Introduction

L'accord entre les États-Unis d'Amérique (États-Unis) et l'Union européenne (UE) sur l'utilisation des données des dossiers passagers (données PNR) et leur transfert au ministère américain de la sécurité intérieure (DHS) est entré en vigueur le 1er juillet 2012[1]. L'article 23, paragraphe 1, de l'accord mentionne que les parties évaluent conjointement le présent accord quatre ans après son entrée en vigueur.

L'évaluation conjointe consiste en un examen plus approfondi de l'accord, étudiant le fonctionnement plus large et la valeur ajoutée opérationnelle de l'accord et évaluant ses résultats, ses incidences, son efficacité, sa nécessité et sa proportionnalité. Elle offre aussi l'occasion de faire le bilan de toute incidence due à l'évolution du cadre juridique et de la jurisprudence des deux parties. L'évaluation conjointe adopte donc une approche plus large que les examens conjoints, par lesquels les deux parties évaluent si l'accord est correctement mis en œuvre.

Processus de préparation de l'évaluation conjointe et du rapport

- Préalablement à l'évaluation conjointe, la Commission a envoyé un questionnaire aux États-Unis, le 2 août 2019. Le ministère de la sécurité intérieure a communiqué un projet de réponses écrites au questionnaire avant l'évaluation conjointe et une version consolidée finale après l'évaluation.
- L'équipe de l'UE a effectué la visite d'évaluation conjointe les 5 et 6 septembre 2019. Les États-Unis ont ensuite visité les unités d'information passagers (UIP) belge et néerlandaise, puis Europol, les 22 et 23 octobre 2019.

[1] Accord entre les États-Unis d'Amérique et l'Union européenne sur l'utilisation des données des dossiers passagers (données PNR) et leur transfert au ministère américain de la sécurité intérieure, JO L°215 du 11.8.2012, p.°5.

- L’équipe de l’UE a également eu l’occasion et le temps d’évoquer d’autres questions avec le personnel chargé du programme PNR au sein du ministère de la sécurité intérieure et d’aborder tous les aspects de l’accord.
- L’équipe de l’UE a consigné ses conclusions dans le document de travail des services de la Commission qui accompagne le rapport, document qui a été communiqué au ministère de la sécurité intérieure pour permettre aux États-Unis de formuler des observations sur d’éventuelles inexactitudes et de désigner les informations qui ne peuvent pas être divulguées au public.

Le document de travail des services de la Commission accompagnant le rapport fournit des informations plus détaillées et une analyse complète de la méthodologie de l’évaluation conjointe et de toutes les questions abordées dans le présent rapport.

Conclusions de l’évaluation conjointe

Les principales conclusions de l’évaluation conjointe peuvent se résumer comme suit:

Les équipes d’évaluation ont examiné les différentes manières dont les données PNR sont utilisées aux fins de la prévention et la détection des infractions terroristes, des infractions connexes et de certaines autres infractions de nature transnationale, ainsi qu’aux fins des enquêtes et des poursuites en la matière. L’évaluation conjointe a confirmé que les données PNR contiennent des éléments qui ne sont pas disponibles par d’autres moyens et, en particulier, que les informations contenues dans les données PNR ne peuvent être trouvées dans aucun autre type de collecte de données.

La nécessité de la collecte des données PNR a également été démontrée en ce qu’elle peut aider les autorités compétentes à identifier des voyageurs à haut risque qui ne sont pas connus des services répressifs par ailleurs. En outre, de nombreux exemples ont illustré l’utilité des données PNR conservées («données PNR historiques»), qui ont été déterminantes pour résoudre des affaires antiterroristes très importantes non seulement aux États-Unis, mais aussi dans l’UE.

De surcroît, l’évaluation conjointe constate l’intérêt croissant que suscite le recours aux données PNR dans le monde entier pour lutter contre le terrorisme et accomplir le travail policier, ainsi que pour exécuter des obligations internationales nouvellement créées. Dans ce

contexte, il est fait référence en particulier à l'adoption de la directive PNR de l'UE[2] et, au niveau mondial, aux nouvelles normes et pratiques recommandées (SARP) relatives à la collecte, à l'utilisation, au traitement et à la protection des données PNR, édictées par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), comme le prévoyait la résolution 2396 (2017) du Conseil de sécurité des Nations unies[3].

L'évaluation conjointe a également permis d'analyser et d'évaluer les garanties stipulées dans l'accord PNR entre l'UE et les États-Unis. Il s'agit notamment de l'application de la procédure de validation et d'examen des droits d'accès des agents et des règles de ciblage, du traitement des données sensibles par les autorités américaines, ainsi que des mécanismes destinés à assurer la transparence, l'accès, la correction et les voies de recours. L'évaluation a en outre porté sur les activités de surveillance exercées par les États-Unis et sur le partage ultérieur des données PNR avec des entités américaines externes au ministère de la sécurité intérieure et avec des pays tiers.

Enfin, les équipes d'évaluation ont également examiné l'avis 1/15 de la Cour sur l'accord PNR UE-Canada envisagé[4].

Conclusions

L'évaluation conjointe a clairement démontré la valeur ajoutée et l'efficacité opérationnelle de l'accord dans la lutte contre le terrorisme et la grande criminalité transnationale. Des exemples fournis au cours de l'évaluation ont montré que les dossiers passagers, y compris les dossiers historiques, qui constituent un ensemble de données unique, ont été essentiels pour empêcher le retour de combattants terroristes étrangers et pour lutter en particulier contre la criminalité liée à la drogue et contre l'exploitation des enfants. En outre, les objectifs de l'accord sont compatibles avec les obligations internationales de collecte, de traitement et d'analyse des données PNR, en vue d'assurer des contrôles efficaces aux frontières pour empêcher les déplacements des terroristes, permettre d'établir des liens entre les personnes liées à la criminalité organisée et réprimer le terrorisme et la criminalité organisée.

[2] Directive (UE) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière, JO L 119 du 4.5.2016, p. 132.

[3] Résolution 2396 (2017) - Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 8148e séance, le 21 décembre 2017.

[4] Avis 1/15 de la Cour (Grande Chambre), ECLI:EU:C:2017:592.

La Commission reconnaît les efforts déployés par les États-Unis pour se conformer aux exigences de l'accord de 2012 relatives aux aspects techniques et organisationnels. Elle recommande au ministère de la sécurité intérieure de poursuivre ses efforts pour i) limiter le nombre d'utilisateurs ayant des droits d'accès aux données PNR, ii) respecter les exigences en matière de données sensibles et mettre en place des mécanismes permettant de supprimer immédiatement ce type de données si elles sont reçues, iii) réexaminer la nécessité de conserver les dossiers passagers à l'état dormant, iv) améliorer les systèmes en place en ce qui concerne le partage ultérieur, au cas par cas, de données sensibles avec des entités américaines extérieures au ministère de la sécurité intérieure et avec d'autres pays tiers, v) veiller au retour d'information sur l'efficacité des règles de ciblage aux niveaux régional et local, et vi) veiller à ce que l'obligation faite aux transporteurs aériens, dans certains cas, d'accorder l'accès au ministère de la sécurité intérieure soit réexaminée régulièrement et limitée au strict minimum.

Cependant, l'équipe de l'UE a relevé que, malgré les nombreuses garanties stipulées dans l'accord, plusieurs aspects ne sont pas pleinement conformes à l'avis 1/15 de la Cour de justice sur l'accord PNR envisagé avec le Canada, l'accord avec les États-Unis ayant été conclu avant que la Cour ne rende son avis. Il s'agit de la conservation des données PNR, du traitement des données sensibles, de la notification aux passagers, du contrôle indépendant préalable de l'utilisation des données PNR, des règles de partage au niveau national et de transfert ultérieur, du caractère indépendant de la surveillance, et de l'utilisation des bases de données, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale grave, aux fins exclusives de recoupement des données PNR.

La Commission prend acte de la position exprimée et des arguments avancés par les États-Unis, ainsi que de l'importance que ces derniers accordent à la nécessité de conserver les données PNR historiques.

Dans ce contexte, les parties se sont engagées à poursuivre leur dialogue constructif sur la mise en œuvre de l'accord et à travailler sur les recommandations formulées à la suite de l'examen conjoint (2015) et de la présente évaluation, à la lumière de l'avis de la Cour sur l'accord PNR entre l'UE et le Canada envisagé. La Commission examinera les mesures de suivi nécessaires en tenant également compte des retours d'information sur la présente évaluation reçus par le Parlement européen et le Conseil.

D’une manière générale, la Commission réexaminera l’année prochaine la stratégie extérieure de l’UE en matière de transferts de données PNR vers des pays tiers.