



Bruxelles, le 6.11.2007
SEC(2007) 1422

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Document accompagnant la

Proposition de

DÉCISION-CADRE DU CONSEIL

relative à l'utilisation de données des dossiers passagers (Passenger Name Record - PNR) à des fins répressives

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

{COM(2007) 654 final}
{SEC(2007) 1453}

1. PROCEDURE ET CONSULTATION DES PARTIES INTERESSEES

Dans sa déclaration sur la lutte contre le terrorisme de mars 2004, le Conseil européen a invité la Commission européenne à présenter une proposition «*en vue de la définition d'une démarche commune de l'UE concernant l'utilisation des données des passagers pour des impératifs de sécurité des frontières et de l'aviation et d'autres fins répressives*». Une politique européenne dans ce domaine a été annoncée dans la Communication de la Commission du 16 décembre 2003 intitulée «Transfert des données des dossiers passagers (Passenger Name Record - PNR): une démarche globale de l'Union européenne». Le Conseil européen a réitéré à plusieurs reprises son souhait qu'une action européenne soit engagée au sujet des dossiers passagers.

Les services de la Commission ont largement consulté les acteurs concernés, à savoir les États membres, les autorités chargées de la protection des données dans les États membres, le CEPD, l'association du transport aérien américain (Air Transport Association of America), l'Association internationale des charters aériens, l'Association des compagnies européennes de navigation aérienne, l'Association européenne des compagnies d'aviation des régions d'Europe et l'Association du transport aérien international (IATA).

Il a été envisagé dans un premier temps de traiter cette question en favorisant la coopération entre les États membres, mais cette option a finalement été rejetée. Cette coopération pourrait prendre la forme d'échanges des meilleures pratiques, mais il est apparu qu'une telle solution ne permettrait pas d'atteindre les objectifs souhaités en matière d'accroissement de la sécurité et qu'elle s'avérerait en fin de compte très coûteuse.

2. DEFINITION DU PROBLEME

Le terrorisme constitue actuellement une des plus grandes menaces à la sécurité, à la paix, à la stabilité, à la démocratie et aux droits fondamentaux, valeurs sur lesquelles se fonde l'Union européenne, et représente aussi une menace directe pour les citoyens européens. Cette menace ne se cantonne pas à certaines zones géographiques. Ces dernières années, l'Union européenne et le monde ont plus que jamais été touchés par son expansion géographique. Les criminels ont pleinement tiré parti des effets de la mondialisation et utilisent de plus en plus les possibilités de voyages, d'échanges d'informations et de communication pour mener leurs activités. Les États membres de l'Union européenne prennent de plus en plus en conscience de la nécessité d'accroître leur niveau de vigilance face à cette menace. Le moment semble venu de procéder à l'instauration d'une législation relative au PNR et les États membres signalent qu'il est absolument nécessaire que l'Union européenne adopte des mesures de façon préventive, et non simplement par réaction, pour lutter efficacement contre le terrorisme et les délits graves.

La présente analyse d'impact vise à déterminer s'il est nécessaire de présenter au niveau européen une proposition destinée à instaurer un cadre juridique cohérent en ce qui concerne l'obligation faite aux transporteurs de transmettre aux autorités compétentes concernées les données PNR aux fins de la prévention des infractions terroristes et de la criminalité organisée et de la lutte contre ces dernières. Le but d'une telle mesure serait de contribuer à recueillir des renseignements sur les terroristes et les criminels et de mettre en évidence chez ces personnes des traits de comportement caractéristiques.

La directive 2004/82/CE du Conseil¹ oblige les transporteurs aériens à communiquer aux autorités compétentes des États membres les renseignements préalables concernant les passagers (données API), qui sont utilisés dans le cadre de la lutte contre l'immigration clandestine. Ces autorités peuvent en outre se procurer les informations contenues dans les données PNR d'un passager voyageant sur un vol international en examinant son billet et la carte de débarquement qu'il est tenu remplir pour le contrôle à la frontière. La valeur ajoutée de cette proposition tient au fait qu'elle permet aux services compétentes des États membres de recevoir ces données sous forme électronique, et ce, bien avant l'arrivée du vol. Ils pourront ainsi les traiter électroniquement et gagner un temps considérable par rapport au traitement manuel. Ce gain de temps profitera à son tour aux services comme aux passagers, puisqu'il réduira la durée des contrôles à la frontière.

Les services répressifs peuvent utiliser les données PNR de cinq façons:

- comparer les données PNR à celles des systèmes d'alerte afin d'identifier des terroristes et des criminels connus;
- une fois qu'un terroriste ou un criminel connu a été identifié, le PNR peut servir à identifier un autre passager ayant des liens avec le terroriste/criminel connu. Il est possible de le faire en comparant les données PNR du terroriste/criminel connu à celles d'autres passagers et en repérant ceux qui ont la même adresse, le même numéro de carte de crédit, les mêmes coordonnées, etc. Cette démarche est très utile pour recueillir des preuves de l'existence d'une association et identifier des passagers qui n'éveillaient pas de soupçons auparavant;
- comparer les données PNR à un ensemble de caractéristiques et de traits de comportements afin de réaliser une évaluation des risques. Lorsqu'un passager correspond à une certaine catégorie de risques, il pourrait être identifié comme passager à haut risque;
- comparer les données PNR aux renseignements relatifs aux risques valables à un moment déterminé dans le but d'identifier des passagers à haut risque. Par exemple, si des informations indiquent qu'une agence de voyages installée dans un pays donné a des liens avec une organisation terroriste ou un groupe criminel spécifique, les données PNR aident à déterminer quels passagers ont acheté leur billet auprès de l'agence soupçonnée;
- fournir des renseignements sur les schémas de déplacement et les associations après la perpétration d'une infraction terroriste.

L'intérêt de l'identification de passagers à haut risque inconnus est de permettre aux agents de la sécurité de procéder à des vérifications secondaires à l'arrivée de ces passagers et de les interroger de façon approfondie et, dans certaines circonstances, lorsqu'elle est associée à d'autres informations, de refuser l'entrée sur le territoire du pays de destination. Parallèlement, elle permet de réduire les contrôles à la frontière pour tous les autres passagers.

Des accords en matière de transmission de données PNR dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée ont été conclus entre l'UE et les États-Unis et le Canada. Ils se limitent aux transports aériens. D'autres pays tiers solliciteront sans doute à l'avenir la transmission des données PNR émanant des transporteurs aériens qui assurent des vols à partir de l'Union européenne.

¹ JO L 261 du 6.8.2004, p. 24.

Le Royaume-Uni, la France et le Danemark ont déjà adopté les dispositions législatives concernant l'enregistrement et l'utilisation des données PNR, et sont actuellement en train d'examiner les dispositions du droit dérivé mettant en œuvre leur système PNR national. Ces mesures nationales diffèrent sur plusieurs aspects.

D'autres aspects du problème concernent la garantie d'une protection suffisante des données à caractère personnel contenues dans le PNR ainsi que l'assouplissement des contrôles aux frontières, qui pose de plus en plus de difficultés étant donné l'importance des flux de passagers. La collecte et l'utilisation électroniques des données PNR contribuera à surmonter plus efficacement ce problème. Le fait de pouvoir soumettre les données PNR d'un passager à des contrôles de sécurité avant l'arrivée de celui-ci dans son pays de destination accélérera le contrôle des voyageurs à la frontière.

Le problème est susceptible de concerter tous les citoyens de l'Union européenne, les gouvernements des États membres et les transporteurs aériens. Les effets peuvent à la fois être directs - il s'agit par exemple des victimes d'un attentat terroriste - et indirects - tels que des répercussions sur la société et l'économie, l'interruption de certains services dans le cas où un attentat affecte la fourniture desdits services, ainsi que des conséquences sur la vie privée des citoyens.

La base juridique justifiant l'action de l'Union européenne dans ce domaine est le titre VI du traité sur l'Union européenne. Compte tenu de la nature des menaces que posent le terrorisme et la criminalité organisée, les enquêtes menées par les autorités compétentes des États membres dépendent dans une large mesure de la coopération internationale et transfrontalière. Seuls, les États membres ne peuvent harmoniser convenablement les obligations légales qu'il convient d'imposer dans ce domaine à tous les transporteurs aériens assurant des vols vers le territoire de l'Union européenne ou à partir de celui-ci, notamment l'harmonisation des catégories de données relatives aux passagers. De plus, une action au niveau communautaire contribuera à garantir l'harmonie des dispositions relatives à la préservation de la vie privée, résultat qu'il serait peut-être plus difficile d'atteindre si les États membres légiféraient seuls.

3. OPTIONS STRATEGIQUES

Les actions proposées ont trait à la collecte, au traitement, à l'échange et à l'utilisation de certaines données à caractère personnel des voyageurs à destination ou en provenance de l'Union européenne. Il est donc possible qu'elles portent atteinte au droit à la protection de la vie privée et familiale ainsi qu'au droit à la protection des données à caractère personnel, consacrés par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et par la Convention européenne des droits de l'Homme. Le droit à la vie privée et familiale n'est toutefois pas absolu. Il peut faire l'objet d'exceptions pour des raisons nécessaires «à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui» pour autant que cette ingérence soit «prévue par la loi» et soit «nécessaire dans une société démocratique». Les actions proposées étant destinées à lutter contre le terrorisme et la criminalité organisée, elles entreraient manifestement dans le champ des exceptions.

La mesure relèverait du titre VI du traité UE. Au moment de la rédaction de la présente analyse d'impact, la proposition 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 n'avait pas encore été adoptée. Par conséquent, l'objectif devrait être de respecter les normes de protection des données établies dans les instruments européens tels que la convention n° 108 du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel. En pratique, une législation nationale devrait déjà exister dans tous les États membres pour le traitement des données par les autorités répressives.

Les objectifs de la proposition seront les suivants:

- lutter contre les infractions terroristes et la criminalité organisée en utilisant les données PNR et protéger la vie et l'intégrité physique des citoyens, l'Union européenne dans son ensemble et chaque État membre;
- apporter une sécurité juridique aux transporteurs en ce qui concerne les obligations légales qui leur sont imposées, tout en évitant que des obligations légales divergentes n'entraînent une distorsion du marché intérieur;
- protéger les droits fondamentaux des citoyens, notamment le droit à la vie privée, tout en reconnaissant la nécessité de partager plus largement les données à caractère personnel pertinentes à des fins répressives;
- élaborer une position européenne dans ce domaine afin de favoriser une démarche globale concernant l'utilisation des données relatives aux passagers dans le cadre de la lutte contre les infractions terroristes et la criminalité organisée.

Deux options principales avec plusieurs variantes ont été examinées dans l'analyse d'impact: l'option du statu quo et celle de la proposition législative.

L'option de la proposition législative se subdivise en deux sous-options: celle d'une collecte centralisée des données relatives aux transports par voie aérienne et celle d'une collecte décentralisée de ces données.

Les options ont été examinées par rapport à leur incidence sur la sécurité dans l'Union européenne, à la protection de la vie privée, aux coûts pour les transporteurs, aux coûts pour les pouvoirs publics, aux relations avec les pays tiers, à la concurrence sur le marché intérieur et au confort des voyageurs.

L'analyse d'impact en a conclu que l'option privilégiée était la proposition législative avec un système décentralisé pour le traitement des données. L'option du statu quo n'offre pas de réelle possibilité d'amélioration de la sécurité dans l'UE. Au contraire, vu l'évolution actuelle de ce domaine, elle aura une incidence négative dans la mesure où l'existence de nombreux systèmes divergents engendrera des difficultés administratives, où l'application de ces différents systèmes deviendra plus coûteuse et où il y aura une distorsion de concurrence.

L'option de la proposition législative comporte, de toute évidence, l'avantage d'accroître la sécurité en réduisant le risque que le territoire de l'Union européenne soit le théâtre d'attaques terroristes ou d'activités criminelles organisées. Elle présente en outre l'avantage de prévenir la distorsion de concurrence en imposant les mêmes obligations à tous les transporteurs qui assurent des vols à destination et en provenance de l'Union européenne. Les coûts ainsi induits pour les transporteurs, de même que l'organisation administrative, seraient finalement bien moindres que si les États membres développaient leur propre système. Le confort des

passagers se trouverait accru du fait de la réduction du temps nécessaire au contrôle frontalier. Enfin, cette option stratégique permettrait d'harmoniser les différents aspects des systèmes d'échange et d'utilisation des données PNR et les garanties données aux passagers afin de protéger leur droit au respect de la vie privée.

La comparaison entre l'option du statu quo et celle de la proposition législative révèle nettement les avantages de cette dernière.

Entre les deux options envisagées pour une proposition législative, celle de la collecte décentralisée des données l'emporte sur l'option centralisée pour ce qui concerne l'accroissement de la sécurité de l'UE. Cette dernière présente en effet un risque d'échec élevé, tant au niveau politique — si les États membres ne parvenaient pas à instaurer entre eux une coopération adéquate — qu'au niveau pratique — si le système n'était pas opérationnel ni fiable.

4. OPTION PRIVILIGIEE

L'option privilégiée préconise une nouvelle proposition législative applicable au transport aérien avec, pour meilleure option stratégique, une collecte décentralisée des données. Cette option constituerait le meilleur moyen d'accroître la sécurité dans l'Union européenne, tout en garantissant au mieux la protection des données et en réduisant au minimum les coûts de mise en place et de fonctionnement. Il convient de signaler que cette option n'apparaît pas comme la solution idéale au problème mais, en l'état actuel des choses, il s'agit de la solution la plus réaliste. Elle constitue un bon point de départ et contribuera à l'acquisition d'expérience dans ce domaine très récent. Il est prévu que cette proposition fasse l'objet d'une évaluation et, dans la mesure du possible, que son application soit étendue par la suite. Pour le moment, l'élargissement du champ d'application de cette proposition à d'autres modes de transport devrait être laissé à l'appréciation des États membres. Ceux-ci devraient en outre avoir la possibilité de conclure des accords ou des arrangements bilatéraux ou multilatéraux dans le but de renforcer ou d'assouplir les dispositions de cette proposition.

Il convient que la proposition prenne la forme d'une décision-cadre fondée sur le titre VI du traité sur l'Union européenne.

L'analyse d'impact examine par ailleurs les divers autres aspects de l'option privilégiée. Elle en tire les conclusions suivantes:

- *Portée de la proposition en ce qui concerne les modes de transport:* la majorité des parties consultées estime qu'il convient de limiter, dans un premier temps, la portée de la proposition au transport aérien et de réserver la possibilité de l'étendre à d'autres formes de transport par la suite. Cette approche s'appuie généralement sur le fait que les transporteurs aériens disposent déjà de systèmes leur permettant d'enregistrer les données PNR et qu'il leur serait par conséquent plus facile de se conformer à la proposition.
- *Portée géographique de la proposition:* la plupart des parties consultées pensent que la portée géographique devrait se limiter aux vols reliant des pays tiers à l'UE et à ceux reliant l'UE à des pays tiers. Au stade actuel, l'extension de la portée de la proposition aux vols reliant deux États membres et aux vols intérieurs des États membres est jugée disproportionnée.

- *But et utilisation de la collecte des données PNR:* la collecte de données PNR ne devrait être utilisée que dans le cadre du titre VI, c'est-à-dire la prévention des infractions terroristes et la criminalité organisée.
- *Délai de conservation des données:* selon le consensus général, pour l'efficacité du système, les données doivent être conservées cinq ans, sauf si elles ont été utilisées dans le cadre d'une enquête pénale ou d'une opération de renseignement.
- *Instance destinataire des données PNR:* une majorité des États membres préconise la transmission des données à une unité de renseignements passagers (Passenger Information Unit) qui serait désignée dans chaque État membre, alors que quelques États membres donnent la préférence à une unité européenne centralisée, qui recevrait les données transmises par les transporteurs de tous les États membres.
- *Moyens utilisés pour la transmission de données:* toutes les parties consultées préfèrent le mode de transmission «push» au mode «pull». La principale différence entre les deux est que dans le mode «push», les données sont transmises par le transporteur à l'autorité nationale, tandis qu'en mode «pull», c'est l'autorité nationale qui accède au système de réservation du transporteur et en extrait les données.
- *Transferts ultérieurs de données PNR:* la plupart des parties consultées sont favorables à ce que les données PNR soient transmises aux autorités nationales compétentes et à celles des autres États membres. Certains États membres préconisent également la transmission des données aux autorités compétentes de pays tiers.
- *Sécurité informatique:* la plupart des parties sont d'avis que des normes communes de cryptage pourraient être adoptées afin de garantir la sécurité de la transmission des données.

La mesure proposée comporterait en outre des dispositions concernant son suivi et son évaluation.