

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2011-2012

14 MARS 2012

Proposition de résolution relative à la proposition de décision du Conseil européen relative à la conclusion de l'accord entre les États-Unis d'Amérique et l'Union européenne sur l'utilisation et le transfert des données des dossiers passagers (données PNR) au ministère américain de la Sécurité intérieure

(Déposée par Mmes Claudia Niessen et Freya Piryns)

DÉVELOPPEMENTS

À la suite des attaques du 11 septembre 2001, les autorités des États-Unis ont imposé aux compagnies aériennes l'obligation de transmettre sur support électronique au ministère américain de la Sécurité intérieure les données contenues dans les dossiers passagers, ceci pour les vols à destination ou au départ des États-Unis, ainsi que pour les vols transitant par ce pays.

Depuis 2004, des accords entre l'Union européenne et les États-Unis encadrent l'échange de ces données personnelles relatives aux passagers (1).

Les données à caractère personnel traitées dans le cadre de ces accords «PNR» ou «*Passenger name records*» couvrent plusieurs types d'informations : à côté des listes de passagers au sens strict (noms, adresses, nationalité, sexe, numéros de passeport, ...), elles concernent les données de vol de la personne qui

(1) Un premier accord PNR était en vigueur du 28 mai 2004 jusqu'au mois d'octobre 2006. Un deuxième accord (intérimaire) du 19 octobre 2006 a été adopté après l'arrêt PNR de la Cour de Justice du 30 mai 2006 et a expiré le 31 juillet 2007.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2011-2012

14 MAART 2012

Voorstel van resolutie betreffende het voorstel voor een besluit van de Europese Raad tot sluiting van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika inzake het gebruik en de doorgifte van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) aan het Amerikaanse ministerie van Binnenlandse Veiligheid

(Ingediend door de dames Claudia Niessen en Freya Piryns)

TOELICHTING

Na de aanslagen van 11 september 2001 verplichtten de Amerikaanse autoriteiten de luchtvaartmaatschappijen om persoonsgegevens van passagiers voor vluchten naar, vanuit of door de VS elektronisch aan het Amerikaanse ministerie van Binnenlandse Veiligheid te verstrekken.

Sinds 2004 wordt de uitwisseling van deze persoonsgegevens van passagiers geregeld door overeenkomsten tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten (1).

De persoonsgegevens die in het kader van deze PNR (*Passenger name records*) -overeenkomsten worden verwerkt, bevatten verschillende soorten inlichtingen: naast de passagierslijsten in strikte zin (namen, adressen, nationaliteit, geslacht, paspoortnummers, ...) bevatten ze de vluchtgegevens van de

(1) Een eerste PNR-overeenkomst liep van 28 mei 2004 tot oktober 2006. Na het PNR-arrest van het Hof van Justitie van 30 mei 2006 werd een tweede (interim-)overeenkomst van 19 oktober 2006 goedgekeurd, die verviel op 31 juli 2007.

voyage, mais aussi des informations relatives aux personnes qui effectuent les réservations ou paient les tickets. On trouve également des données concernant les cartes de crédit, des informations sur des amis, collègues ou membres de la famille ayant réservé le même trajet, des données à propos des itinéraires, adresses de séjour, personnes de contact, habitudes alimentaires, ou encore, les coordonnées des agences de voyage.

Le 26 juillet 2007, un accord a été conclu entre l'Union européenne et les États-Unis en vue, notamment, de veiller à ce que le transfert des données PNR soit conforme aux normes de protection des données de l'Union européenne. L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le 1^{er} décembre 2009, a entraîné la révision de cet accord en vertu du droit d'approbation pour la négociation des accords internationaux reconnu par le Traité au Parlement européen.

En conséquence, le Parlement européen a adopté en mai 2010 une résolution (1) qui demande à la Commission de présenter une approche cohérente pour l'utilisation des données PNR, sur base d'un ensemble unique de principes.

Après de nouvelles négociations, la Commission européenne a paraphé un nouvel accord et a envoyé une recommandation au Conseil européen le 23 novembre 2011 en vue de la signature et de la conclusion de cet accord. Le Conseil l'a adopté le 13 décembre 2011 et envoyé au Parlement européen pour approbation.

Les principales différences entre l'accord actuel et la version du 26 juillet 2007 sont les suivantes :

— en vertu de l'article 6, les données sensibles sont en principe effacées au plus tard trente jours après réception, et non plus immédiatement;

— en application de l'article 8, les données sont conservées dans une base de données active pendant cinq ans au plus, au lieu de sept ans, après quoi elles sont conservées dans une base de données dormante pendant dix ans au plus, au lieu de huit ans; après cette période de quinze ans, elles ne sont plus effacées mais entièrement dépersonnalisées;

— en vertu de l'article 15, le *Department of Homeland Security* reçoit la première version des données PNR non plus septante-deux heures mais nonante-six heures avant le départ du vol prévu;

(1) Résolutions du 5 mai 2010 sur le lancement des négociations sur les accords relatifs aux données des passagers aériens (PNR) avec les États-Unis, l'Australie et le Canada et du 11 novembre 2010 sur la démarche globale en matière de transfert des données des dossiers passagers (PNR) aux pays tiers.

reiziger, maar ook informatie over de personen die de boekingen verrichten of de biljetten betalen. Men vindt tevens gegevens terug over de kredietkaarten, informatie over vrienden, collega's of familieleden die hetzelfde traject hebben geboekt, gegevens over reiswegen, verblijfsadressen, contactpersonen, voedingsgewoonten of de contactgegevens van de reisbureaus.

Op 26 juli 2007 werd er een overeenkomst gesloten tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten om er met name op toe te zien dat de doorgifte van de PNR-gegevens zou plaatsvinden overeenkomstig de EUnormen inzake gegevensbescherming. De inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 heeft de herziening van deze overeenkomst met zich mee gebracht krachtens het door het Verdrag aan het Europees Parlement toegekende recht om zijn goedkeuring al dan niet te verlenen aan de sluiting van internationale overeenkomsten.

Bijgevolg nam het Europees Parlement in mei 2010 een resolutie (1) aan waarin de Commissie wordt gevraagd om tot een coherente aanpak van het gebruik van PNR-gegevens te komen, op basis van één reeks beginselen.

Na nieuwe onderhandelingen heeft de Europese Commissie een nieuwe overeenkomst geparafeerd en heeft zij op 23 november 2011 een aanbeveling naar de Europese Raad gestuurd, met het oog op het ondertekenen en sluiten van die overeenkomst. De Raad heeft de tekst aangenomen op 13 december 2011 en naar het Europees Parlement gestuurd voor goedkeuring.

De voornaamste verschillen tussen het huidige akkoord en de versie van 26 juli 2007 zijn dat :

— krachtens artikel 6, de gevoelige informatie ten laatste dertig dagen na ontvangst wordt gewist, en niet langer onmiddellijk;

— krachtens artikel 8, de gegevens in een actieve database worden bewaard gedurende vijf jaar, en niet gedurende zeven jaar, en vervolgens in een «slappende» database gedurende ten hoogste tien jaar in plaats van acht jaar; dat na deze periode van vijftien jaar de gegevens niet worden gewist maar wel ontdaan van hun persoonlijke karakter;

— krachtens artikel 15, het *Department of Homeland Security* de eerste versie van de PNR-gegevens niet langer tweeënzeventig uur, maar wel zesennegentig uur voor het vertrek van de betrokken vlucht ontvangt;

(1) Resoluties van 5 mei 2010 over de opening van onderhandelingen over overeenkomsten inzake persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) met de Verenigde Staten, Australië en Canada, en van 11 november 2010 over de algemene aanpak van doorgifte van PNR-gegevens aan derde landen.

— en application de l'article 23, l'accord sera contrôlé et évalué respectivement un an et quatre ans après son entrée en vigueur et non plus «à un rythme régulier»; en outre, après le contrôle, la Commission européenne est tenue de faire rapport au Parlement européen et au Conseil;

— en vertu de l'article 25, le délai de dénonciation est porté de trente à cent vingt jours.

Ce nouvel accord avec les États-Unis s'écarte de l'approche cohérente et de l'ensemble unique de principes qui avait été convenu par le Parlement européen, la Commission et le Conseil en 2010. En comparaison avec le premier accord PNR Union européenne-États-Unis, l'accord de 2011 constitue même un retour en arrière sur un grand nombre de points.

Claudia NIESSEN.
Freya PIRYNS.

*
* *

— de overeenkomst krachtens artikel 23 gecontroleerd en geëvalueerd zal worden, respectievelijk één jaar en vier jaar na haar inwerkingtreding in plaats van «op regelmatige basis»; dat de Europese Commissie na deze controle bovendien verslag dient uit te brengen aan het Europees Parlement en aan de Raad;

— de opzeggingstermijn krachtens artikel 25 wordt verlengd van dertig tot honderdtwintig dagen.

Deze nieuwe overeenkomst met de Verenigde Staten wijkt af van de coherente aanpak en het geheel van principes dat in 2010 door het Europees Parlement, de Commissie en de Raad was overeengekomen. Vergeleken met de eerste PNR-overeenkomst tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten houdt de overeenkomst van 2011 zelfs een achteruitgang in op een hele reeks punten.

*
* *

PROPOSITION DE RÉOLUTION

Le Sénat,

A. considérant que l'Allemagne et l'Autriche se sont abstenus lors de l'approbation de l'accord par le Conseil européen;

B. considérant que différentes institutions européennes, telles que l'*European Scrutiny Committee* de la *House of Commons* britannique, le Sénat français, le groupe de travail « article 29 » ainsi que la Commission de la protection de la vie privée belge (1), critiquent et remettent en question plusieurs éléments contenus dans l'accord du 13 décembre 2011;

C. considérant que Sophia in't Veld, rapporteuse de la commission des Libertés civiles, de la Justice et des Affaires intérieures, recommande au Parlement européen de ne pas donner son approbation à la conclusion de l'accord entre les États-Unis et l'Union européenne sur l'utilisation des données des dossiers passagers (données PNR) et leur transfert au ministère américain de la sécurité intérieure;

D. considérant que, dans son avis du 9 décembre 2011, Peter Hustinx, Contrôleur européen de la protection des données (CEPD), constate que l'accord du 13 décembre 2011 soulève encore de nombreuses préoccupations, particulièrement en ce qui concerne la cohérence de l'approche globale de la question des données PNR, la limitation de la finalité, les catégories de données à transférer, le traitement des données sensibles, la période de conservation, les exceptions à la méthode « *push* (2) », les droits des personnes concernées et les transferts ultérieurs de données;

E. considérant que la Commission européenne n'a démontré que de façon insuffisante et partielle la nécessité et la proportionnalité de la collecte et du stockage massifs des données, et qu'il n'existe pas de justification détaillée en regard de chacun des objectifs énoncés dans l'accord du 13 décembre 2011 (lutte contre le terrorisme et les formes graves de criminalité transnationale) et pour chacune des méthodes de traitement (en mode réactif, en temps réel et de façon proactive);

F. considérant que l'accord ne repose pas principalement sur l'article 16 du TFUE relatif à la protection des données personnelles, mais bien sur l'article 82, paragraphe 1^{er}, point *d*), et l'article 87, paragraphe 2,

(1) La CPVP s'est prononcée d'initiative à propos de l'accord PNR 2007 dans le cadre de son avis n° 01/2010 du 13 janvier 2010.

(2) La méthode « *push* » implique que les données sont mises à disposition par la compagnie aérienne même, alors que dans le cas de la méthode « *pull* », c'est l'autorité elle-même qui recueille les données auprès des compagnies aériennes.

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

De Senaat,

A. overwegend dat Duitsland en Oostenrijk zich hebben onthouden toen het akkoord door de Europese Raad werd goedgekeurd;

B. aangezien verschillende Europese instellingen, zoals het *European Scrutiny Committee* van het Britse *House of Commons*, de Franse Senaat, de werkgroep « artikel 29 » en de Belgische Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (1), kritiek hebben en zich vragen stellen bij meerdere punten van de overeenkomst van 13 december 2011;

C. aangezien Sophia in't Veld, rapporteur van de commissie voor de Burgerlijke Vrijheden, Justitie en Binnenlandse Zaken, het Europees Parlement aanraadt om de overeenkomst tussen de Verenigde Staten en de Europese Unie inzake het gebruik van de persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) en hun doorgifte aan het Amerikaans ministerie van Binnenlandse Veiligheid niet goed te keuren;

D. overwegende dat Peter Hustinx, Europees Toezichthouder voor gegevensbescherming (« EDPS ») in zijn advies van 9 december 2011 vaststelt dat de overeenkomst van 13 december 2011 nog veel bezorgdheid oproept, in het bijzonder wat de coherentie betreft van de algemene aanpak van de kwestie van de PNR-gegevens, de doelafbakening, het vastleggen van de categorieën van gegevens die doorgegeven worden, de behandeling van de gevoelige gegevens, de bewaartermijnen, de uitzonderingen op de « *push* (2) »-methode, de rechten van de betrokken personen en de verdere doorgifte van de gegevens;

E. overwegende dat de Europese Commissie de noodzakelijkheid en evenredigheid van de massale verzameling en opslag van gegevens slechts gedeeltelijk en niet afdoende heeft aangetoond, en dat er een uitvoerige motivering ontbreekt voor elk van de in de overeenkomst van 13 december 2011 genoemde doelstellingen (terrorisbestrijding en de bestrijding van zware grensoverschrijdende criminaliteit) en voor elk van de verwerkingsmethodes (reactief, in real time en proactief);

F. overwegende dat de overeenkomst in eerste instantie niet gebaseerd is op artikel 16 van het VWEU inzake gegevensbescherming, maar op artikel 82, lid 1, onder *d*), en artikel 87, lid 2, onder *a*), en

(1) De CBPL heeft zich ambtshalve over de PNR-overeenkomst van 2007 uitgesproken in haar advies nr. 01/2010 van 13 januari 2010.

(2) Bij de « *push* »-methode worden de gegevens ter beschikking gesteld van de luchtvaartmaatschappij, terwijl het « *pull* »-systeem inhoudt dat de overheid de gegevens ophaalt bij de luchtvaartmaatschappij.

point *a*), et ne garantit donc pas que le transfert des données soit conforme aux normes de l'Union européenne en matière de protection des données, et que la base juridique est donc manifestement incorrecte;

G. considérant que l'accord devrait prendre fin automatiquement après une période de quelques années ou faire l'objet d'un réexamen — ce qui n'est pas explicitement prévu;

H. vu que la liste des données PNR à transférer est trop exhaustive, notamment car elle permet d'inclure des données liées aux convictions religieuses ou à la santé, et que, déjà en 2007, les dix-neuf types de données de cette liste ont été considérés comme disproportionnés par le contrôleur européen de la protection des données et le groupe de travail « article 29 »;

I. vu que la proportionnalité des systèmes PNR et des transferts en masse de données PNR vers des pays tiers n'a pas été démontrée jusqu'à présent, alors que les principes de nécessité et de proportionnalité sont essentiels pour mener une lutte efficace contre le terrorisme;

J. vu que la définition de l'utilisation des données des dossiers passagers ne se limite pas à la prévention et à la détection d'infractions terroristes et de formes graves de criminalité transnationale et aux enquêtes et poursuites en la matière (article 4), et que les paragraphes 2, 3 et 4 de cet article doivent être interprétés comme une nouvelle extension des fins auxquelles les données PNR peuvent être utilisées;

K. vu que dans l'article 4 (paragraphe 1^{er}, point *a*), paragraphe 1^{er}, point *b*) et paragraphe 2) de l'accord, des concepts vagues et des exceptions pourraient passer outre la limitation de la finalité et miner la sécurité juridique;

L. vu qu'en vertu de l'article 4, paragraphe 2, les données PNR peuvent être utilisées au cas par cas pour tous les crimes, graves ou non, et même pour d'autres actions n'ayant aucun lien avec des activités criminelles, si une juridiction l'impose, et que ceci ne peut constituer une limitation significative;

M. vu que les données PNR ne peuvent en aucun cas être utilisées aux fins de créer des profils des passagers, dont des profils qui seraient dits « à risque », mais qu'en vertu du paragraphe 3 de l'article 4, les PNR peuvent toutefois être utilisées pour établir des profils dans le cadre du contrôle aux frontières;

N. vu qu'une période maximale de conservation de quinze ans (article 8) est, de toute évidence, disproportionnée, ceci que les données soient conservées dans des bases de données « actives » ou « dorman-

tes »; dus niet garandeert dat de overdracht van gegevens in overeenstemming is met de EU-normen op het gebied van gegevensbescherming, en dat de rechtsgrondslag duidelijk niet de juiste is;

G. overwegende dat de overeenkomst automatisch zou moeten aflopen na een periode van enkele jaren of dient te worden herzien, hetgeen niet expliciet is gepland;

H. gelet op het feit dat de lijst van de over te dragen PNR-gegevens te exhaustief is, meer bepaald omdat ze gegevens in verband met geloof of gezondheid kan prijsgeven en dat de negentien gegevenssoorten van deze lijst reeds in 2007 door de Europese toezichthouder voor gegevensbescherming en de Groep gegevensbescherming « artikel 29 » als onevenredig werden beschouwd;

I. gelet op het feit dat de evenredigheid van de PNR-systemen en van de massale doorgifte van PNR-gegevens aan derde landen tot op heden niet is aangetoond, terwijl de beginselen van noodzakelijkheid en evenredigheid essentieel zijn om terrorisme doeltreffend te bestrijden;

J. gelet op het feit dat de afbakening van het gebruik van PNR-gegevens niet beperkt is tot preventie, opsporing, onderzoek en strafrechtelijke vervolging van terrorisme en ernstige grensoverschrijdende criminaliteit (artikel 4), en dat het tweede, derde en vierde lid van dit artikel geïnterpreteerd moeten worden als een verdere uitbreiding van de doeleinden waarvoor PNR-gegevens gebruikt kunnen worden;

K. gelet op het feit dat in artikel 4 (lid 1, onder *a*), lid 1), onder *b*) en lid 2) van de overeenkomst vage termen en uitzonderingen de doelafbakening teniet zouden kunnen doen en de rechtszekerheid zouden kunnen ondermijnen;

L. gelet op het feit dat PNR-gegevens op grond van artikel 4, lid 2, voor alle strafbare feiten, ongeacht de ernst ervan, per geval gebruikt kunnen worden, en zelfs voor andere handelingen die op geen enkele wijze verband houden met strafbare feiten, wanneer een rechterlijke instantie het gebruik van deze gegevens beveelt, en dat dit geen zinvolle doelafbakening kan vormen;

M. gelet op het feit dat PNR-gegevens geenszins mogen worden gebruikt om profielen van passagiers te creëren, waaronder « risicoprofielen », maar dat krachtens lid 3 van artikel 4 PNR-gegevens evenwel gebruikt kunnen worden om in het kader van de grenscontrole profielen op te stellen;

N. gelet op het feit dat een maximale bewaartermijn van vijftien jaar (artikel 8) duidelijk buitensporig is, ongeacht de vraag of de gegevens in een « actieve » of een « slapende » database worden be-

tes », notamment car elle est trois fois plus longue que les cinq années prévues dans les accords PNR en provenance et au sein de l'Europe et qu'une période de cinq ans et demi vient d'être négociée dans le cadre d'un accord similaire avec l'Australie;

O. vu que les périodes de conservation des données PNR (article 8) ont été prolongées dans le cadre de chaque nouvel accord depuis celui de 2004, et qu'un archivage d'une telle importance est jugé disproportionné par le groupe de travail « article 29 » et enfin, vu que la raison pour laquelle les données doivent rester disponibles n'est pas expliquée;

P. vu que l'article 6 semble permettre aux entités fédérées américaines un accès total et sans aucune restriction aux données sensibles des passagers européens et que, grâce à cet article, le ministère américain de la sécurité intérieure est autorisé à filtrer, masquer et traiter ou utiliser ultérieurement des données sensibles, ceci alors que l'ensemble des textes européens pertinents interdit le traitement de certaines catégories spéciales de données (sauf en cas de nécessité absolue et lorsque le droit national prévoit des mesures de sauvegarde appropriées);

Q. vu que, suite à la résolution du Parlement européen du 5 mai 2010, les données PNR ne peuvent être transférées qu'en utilisant la méthode « *push* », mais que l'accord du 13 décembre 2011 n'exclut pas expressément la possibilité que les autorités américaines aient accès directement aux données par le biais d'un système « *pull* »,

Recommande au gouvernement :

de demander à la Commission européenne qu'elle renégocie la version actuelle de l'accord entre les États-Unis et l'Union européenne sur l'utilisation des données des dossiers passagers (données PNR) et leur transfert au ministère américain de la sécurité intérieure, en fonction des faiblesses et lacunes relatives à la protection des données privées énoncées dans la présente résolution.

8 mars 2012.

Claudia NIESSEN.
Freya PIRYNS.

waard, met name omdat deze termijn drie keer zo lang is dan de vijf jaar in de overeenkomsten met betrekking tot PNR-gegevens uit en binnen Europa en dat er net over een termijn van 5,5 jaar is onderhandeld in het kader van een vergelijkbare overeenkomst met Australië;

O. gelet op het feit dat de termijnen voor het bewaren van PNR-gegevens (artikel 8) werden verlengd bij elke overeenkomst sinds die van 2004, en dat een archivering van dergelijke omvang als onevenredig wordt beschouwd door de werkgroep « artikel 29 », en dat de redenen waarom de gegevens beschikbaar moeten blijven niet wordt toegelicht;

P. gelet op het feit dat artikel 6 aan de Amerikaanse staten een volledige en onbeperkte toegang verleent tot gevoelige gegevens van Europese passagiers en dat dit artikel de Amerikaanse minister voor Binnenlandse Veiligheid toestaat om gevoelige gegevens te filteren, te verbergen en te behandelen of later te gebruiken, terwijl alle Europese teksten ter zake de behandeling van sommige bijzondere gegevenscategorieën verbiedt (behalve in geval van absolute noodzaak en wanneer het nationaal recht in gepaste bewaringsmaatregelen voorziet);

Q. gelet op het feit dat ingevolge de resolutie van het Europees Parlement van 5 mei 2010, PNR-gegevens alleen door middel van de « *push* »-methode mogen worden doorgegeven, maar dat de overeenkomst van 13 december 2011 niet uitdrukkelijk uitsluit dat de Amerikaanse overheid rechtstreeks toegang kan verkrijgen tot deze gegevens via een « *pull* »-methode,

Beveelt de regering aan :

om aan de Europese Commissie te vragen dat zij de huidige versie van de overeenkomst tussen de Verenigde Staten en de Europese Unie inzake het gebruik en de doorgifte van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) aan het Amerikaanse ministerie van Binnenlandse Veiligheid, opnieuw onderhandelt, in functie van de zwakheden en gebrekkigheden inzake de bescherming van de persoonsgegevens die in deze resolutie worden opgesomd.

8 maart 2012.