

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2011-2012

17 AVRIL 2012

Proposition de décision du Conseil 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. — Avis à la Commission européenne dans le cadre du dialogue politique

AVIS

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE L'INTÉRIEUR ET
DES AFFAIRES ADMINISTRATIVES

§ 1^{er}. Après avoir pris connaissance de l'avis du 13 janvier 2010 (n° 1/2010) de la Commission belge de la Protection de la Vie privée, de l'avis du 9 décembre 2011 du contrôleur européen de la protection des données, des conclusions du groupe de travail « article 29 » et des recommandations de la rapporteuse de la commission « Libertés civiles, Justice et Affaires intérieures » du Parlement européen, la commission de l'Intérieur du Sénat belge, dénommée ci-après la commission, prend acte de 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 et informe la Commission européenne ainsi que le Parlement européen de cet avis.

*Voir:***Documents du Sénat :****5-1451 - 2011/2012 :**

N° 1 : Rapport.

N° 2 : Amendements.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2011-2012

17 APRIL 2012

Voorstel voor een besluit van de Raad tot sluiting van de Overeenkomst tussen de Verenigde Staten van Amerika en de Europese Unie inzake het gebruik en de doorgifte van persoonsgegevens van passagiers aan het Amerikaanse ministerie van Binnenlandse Veiligheid. — Advies aan de Europese Commissie in het kader van de politieke dialoog

ADVIES

VAN DE COMMISSIE VOOR
DE BINNENLANDSE ZAKEN EN VOOR DE
ADMINISTRATIEVE AANGELEGENHEDEN

§ 1. Na kennis genomen te hebben van het advies van 13 januari 2010 (nr. 1/2010) van de Belgische Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer, het advies van 9 december 2011 van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming, de conclusies van de werkgroep « artikel 29 » en de aanbevelingen van de rapporteur van de commissie « Burgerlijke Vrijheden, Justitie en Binnenlandse Zaken » van het Europees Parlement, neemt de commissie voor de Binnenlandse Zaken van de Belgische Senaat, hierna de commissie genoemd, akte van de huidige versie van de overeenkomst tussen de Verenigde Staten van Amerika en de Europese Unie inzake het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) en de doorgifte ervan aan het Amerikaanse ministerie van Binnenlandse Veiligheid en brengt de Europese Commissie en het Europees Parlement op de hoogte van dit advies.

*Zie:***Stukken van de Senaat :****5-1451 - 2011/2012 :**

Nr. 1 : Verslag.

Nr. 2 : Amendementen.

§ 2. La commission relève que dans l'ensemble, la proposition d'accord actuelle est plus exhaustive que l'accord de 2007.

En effet,

— le champ d'application et l'utilisation possibles des données des dossiers passagers sont définis de manière plus détaillée (articles 2 et 4), tout comme la sécurité des données et les procédures en cas d'incidents (article 5);

— en vertu de l'article 4, le fait de se soustraire aux mandats d'arrêt ou à une arrestation du chef des infractions concernées ne constitue plus une fin justifiant l'utilisation des données PNR;

— en cas d'application non conforme de l'accord, les personnes concernées peuvent introduire un recours (article 13) et un contrôle indépendant du respect des garanties en matière de protection de la vie privée est prévu (article 14);

— l'accord devra être contrôlé et évalué respectivement un an et quatre ans après son entrée en vigueur, et non plus à « un rythme régulier ». En outre, après ce contrôle, la Commission européenne est tenue de faire rapport au Parlement européen et au Conseil.

Enfin, la commission considère qu'un accord entre les États-Unis et l'Union européenne est préférable à l'absence d'accord, qui aurait pour conséquence la conclusion d'une multitude d'accords bilatéraux entre les États-Unis et les États membres.

§ 3. La commission tient cependant à mettre en exergue un certain nombre de faiblesses, d'insuffisances et de risques contenus dans la proposition actuelle d'accord.

1) Finalités de l'accord

La commission déplore qu'en vertu de l'article 4, paragraphe 2, les données PNR peuvent être utilisées 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. Ceci ne peut, selon la commission, constituer une limitation significative.

Par ailleurs, 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 ». Or, en vertu du paragraphe 3 de l'article 4, les PNR peuvent être utilisées pour établir des profils dans le cadre du contrôle aux frontières.

§ 2. De commissie merkt op dat, over het algemeen, het huidige voorstel van overeenkomst veel uitvoeriger is dan de overeenkomst van 2007.

Want,

— het mogelijke toepassingsgebied en het gebruik van de gegevens van passagiersdossiers worden veel gedetailleerder gedefinieerd (artikelen 2 en 4), net als de gegevensbeveiliging en de procedures in geval er zich een incident voordoet (artikel 5);

— op grond van artikel 4, is het feit dat men zich onttrekt aan aanhoudingsbevelen of een arrestatie op grond van de bedoelde misdrijven, geen doel meer dat het gebruik van PNR-gegevens rechtvaardigt;

— bij niet conforme toepassing van de overeenkomst, kunnen de betrokken personen « verhaal uitoefenen » (artikel 13) en onafhankelijk toezicht vragen op de naleving van de waarborgen inzake bescherming van de persoonlijke levenssfeer (artikel 14);

— de overeenkomst zal gecontroleerd en geëvalueerd worden, respectievelijk één jaar en vier jaar na de inwerkingtreding ervan en niet meer op « regelmatige basis ». Bovendien moet, na die controle, de Europese commissie een verslag opstellen voor het Europees Parlement en de Raad.

Ten slotte stelt de commissie dat een overeenkomst tussen de Verenigde Staten en de Europese Unie te verkiezen is boven geen overeenkomst want dat zou leiden tot een veelvoud aan bilaterale akkoorden tussen de Verenigde Staten en de lidstaten.

§ 3. De commissie wil echter een aantal zwakke punten, tekortkomingen en risico's in het huidige voorstel van overeenkomst naar voren brengen.

1) Doelstellingen van de overeenkomst

De commissie betreurt dat de PNR-gegevens op grond van artikel 4, lid 2, voor alle strafbare feiten, ongeacht de ernst ervan, 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. Dit kan volgens de commissie geen aanzienlijke beperking vormen.

Bovendien mogen de PNR-gegevens geenszins worden gebruikt om profielen van passagiers te creëren, waaronder zogenaamde « risicoprofielen ». Op grond van lid 3 van artikel 4 kunnen de PNR-gegevens evenwel worden gebruikt om profielen op te stellen in het kader van de grenscontroles.

La commission insiste donc pour que les finalités de l'accord soient plus strictement délimitées et concernant, à l'exclusion de toute autre finalité, la lutte contre le terrorisme et un ensemble d'infractions graves clairement identifiées pour lesquelles l'utilisation de données des dossiers passagers s'avérerait pertinente.

2) Accès aux données

L'article 6 semble permettre aux entités fédérées américaines un accès total et sans aucune restriction aux données sensibles des passagers européens. Grâce à cet article, le ministère américain de la Sécurité intérieure est autorisé à filtrer, masquer et traiter ou utiliser ultérieurement des données sensibles, 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).

La commission considère que les conditions dans lesquelles les données seraient susceptibles d'être transmises à des États tiers n'offrent pas les garanties suffisantes. Elle insiste dès lors pour que le transfert soit limité aux autorités dont les fonctions sont directement liées aux finalités de l'accord et que ces autorités soient tenues de s'engager à ne pas transmettre ultérieurement les données qui leur sont communiquées.

La commission demande également que les données sensibles soient totalement exclues du champ des données PNR susceptibles d'être transmises.

La commission constate également 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*». Elle déplore donc que l'accord du 13 décembre 2011 n'exclue pas expressément la possibilité que les autorités américaines aient accès directement aux données par le biais d'un système «*pull*».

3) Durée de conservation des données

La commission considère qu'une période maximale de conservation de 15 ans (article 8) est disproportionnée. En effet, elle s'applique aux données conservées dans des bases de données «*actives*» ou «*dormantes*», et elle est trois fois plus longue que les cinq années prévues dans les accords PNR en provenance et au sein de l'Europe.

Les périodes de conservation des données PNR (article 8) ont été prolongées dans le cadre de chaque nouvel accord depuis celui de 2004. Un archivage d'une telle importance est jugé disproportionné par le

De commissie dringt er bijgevolg op aan dat de doelstellingen van de overeenkomst strikter worden afgebakend en uitsluitend betrekking hebben op de strijd tegen het terrorisme en een reeks ernstige duidelijk omschreven misdrijven, waarvoor het gebruik van passagiersgegevens relevant zou kunnen blijken.

2) Toegang tot de gegevens

Artikel 6 lijkt voor de Amerikaanse deelstaten een volledig en onbeperkt gebruik van gevoelige gegevens van Europese passagiers mogelijk te maken. Krachtens dit artikel mag de Amerikaanse minister van Binnenlandse Veiligheid gevoelige gegevens filteren, afschermen en verder verwerken of gebruiken, terwijl alle relevante EU-wetgeving de verwerking van speciale gegevenscategorieën verbiedt (behalve wanneer dit strikt noodzakelijk is en nationale wetgeving voldoende waarborgen biedt).

De commissie meent dat de omstandigheden waarin de gegevens kunnen worden doorgegeven aan derde landen onvoldoende garanties bieden. Ze dringt er dan ook op aan dat de overdracht zou worden beperkt tot de autoriteiten wier functies rechtstreeks verband houden met de doelstellingen van de overeenkomst en dat deze autoriteiten zich ertoe moeten verbinden om de gegevens die hun worden bezorgd niet op een later tijdstip door te geven.

De commissie vraagt tevens dat de gevoelige gegevens volledig worden uitgesloten uit de categorie van PNR-gegevens die kunnen worden doorgegeven.

De commissie stelt tevens vast dat op grond van de resolutie van het Europees Parlement van 5 mei 2010 PNR-gegevens uitsluitend volgens de «*push*»-methode kunnen worden doorgegeven. Ze betreurt bijgevolg dat de overeenkomst van 13 december 2011 niet uitdrukkelijk de mogelijkheid uitsluit dat de Amerikaanse autoriteiten rechtstreeks toegang tot de gegevens hebben via een «*pull*»-systeem.

3) Termijn voor de bewaring van de gegevens

De commissie vindt een maximale bewaringstermijn van 15 jaar (artikel 8) onevenredig. Deze termijn is immers van toepassing op gegevens die worden bewaard in «*actieve*» of «*slapende*» databanken en is drie keer langer dan de termijn van vijf jaar in de overeenkomsten over PNR-gegevens uit en binnen Europa.

De termijnen voor het bewaren van PNR-gegevens (artikel 8) werden verlengd bij elke overeenkomst sinds die van 2004. Een archivering van dergelijke omvang wordt als onevenredig beschouwd door de

groupe de travail « article 29 ». Enfin, la raison pour laquelle les données doivent rester disponibles n'est pas expliquée.

4) *Possibilité de recours*

La commission demande que l'exercice du droit de recours administratif et judiciaire par les ressortissants communautaires sur le territoire américain tel que prévu par l'article 13, soit effectif et fasse l'objet d'une attention particulière, en garantissant un droit de rectification.

5) *Protection de la vie privée et contrôle indépendant*

Elle souligne que les modalités prévues par le projet d'accord en son article 14 pour le contrôle du respect des garanties en matière de protection de la vie privée ont le mérite d'exister, mais ne permettent pas de garantir suffisamment le caractère indépendant de ce contrôle.

§ 4. Pour conclure et en vertu des considérations développées ci-dessus, la commission estime qu'une évaluation rigoureuse de cet accord est indispensable. À ce titre, elle souscrit totalement à l'article 23 de l'accord qui prévoit une première évaluation après un an.

La commission demande que les parlements nationaux aient accès aux résultats de la supervision et à l'évaluation qui sera faite de l'accord.

La commission encourage, si de graves manquements ou dysfonctionnements sont constatés, le recours à l'article 25 qui prévoit une procédure de dénonciation de l'accord.

werkgroep « artikel 29 ». Tot slot wordt de reden waarom de gegevens beschikbaar moeten blijven niet toegelicht.

4) *Mogelijkheid inzake verhaal*

De commissie vraagt dat de uitoefening van administratief en gerechtelijk verhaal door EU-onderdanen op het Amerikaanse grondgebied als bedoeld in artikel 13, effectief geldt en bijzondere aandacht krijgt met betrekking tot de garantie van een recht op rechtzetting.

5) *Bescherming van de persoonlijke levenssfeer en onafhankelijk toezicht*

Ze benadrukt dat de nadere regels waarin het ontwerp van overeenkomst in artikel 14 voorziet met betrekking tot de eerbiediging van de garanties inzake bescherming van de persoonlijke levenssfeer, bestaansrecht hebben maar onvoldoende garantie bieden voor het onafhankelijke karakter van dit toezicht.

§ 4. Tot slot en op grond van de bovenstaande overwegingen meent de commissie dat een strikte evaluatie van deze overeenkomst onontbeerlijk is. In dat opzicht sluit zij zich volledig aan bij artikel 23 van de overeenkomst, dat voorziet in een eerste evaluatie na reeds één jaar.

De commissie vraagt dat de nationale parlementen toegang zouden hebben tot de resultaten van het toezicht en de evaluatie van de overeenkomst.

Indien er ernstige tekortkomingen of wantoestanden worden vastgesteld, raadt de commissie aan een beroep te doen op artikel 25, dat voorziet in een procedure om de overeenkomst op te zeggen.