

I

(Résolutions, recommandations et avis)

AVIS

CONTRÔLEUR EUROPÉEN DE LA PROTECTION DES DONNÉES

Avis du contrôleur européen de la protection des données sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instaurant un code de conduite pour l'utilisation de systèmes informatisés de réservation

(2008/C 233/01)

LE CONTRÔLEUR EUROPÉEN DE LA PROTECTION DES DONNÉES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 286,

vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et notamment son article 8,

vu la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données,

vu le règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données, et notamment son article 41,

vu la demande d'avis formulée par la Commission européenne conformément à l'article 28, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 45/2001, reçue le 20 novembre 2007,

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:

I. INTRODUCTION

Consultation du CEPD

1. La Commission a soumis la proposition de règlement instaurant un code de conduite pour l'utilisation de systèmes informatisés de réservation (ci-après dénommée «la proposition») au CEPD pour avis, conformément à l'article 28, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 45/2001.
2. La proposition, qui concerne les données relatives aux passagers traitées par des systèmes informatisés de réservation (ci-après dénommés «SIR»), est étroitement liée à d'autres mécanismes de collecte et d'utilisation de telles données au sein de l'UE ou en relation avec des pays tiers. Ces mécanismes présentent un grand intérêt pour le CEPD, qui apprécie le fait que la Commission l'ait consulté.

La proposition dans son contexte

3. La proposition a pour objectif de mettre à jour des dispositions du code de conduite pour l'utilisation de systèmes informatisés de réservation, qui a été instauré en 1989 par le règlement (CEE) n° 2299/89 du Conseil. Ce code, qui est de moins en moins adapté aux nouvelles conditions du marché, nécessiterait une simplification afin de renforcer la concurrence, tout en maintenant les mesures de sauvegarde fondamentales et en garantissant la fourniture d'informations neutres aux consommateurs.
4. La proposition n'a pas pour objet principal la protection des données à caractère personnel. Toutefois, étant donné que les SIR traitent une quantité importante de données à caractère personnel, un article spécifique sur la protection des données a été prévu dans la proposition afin de compléter les dispositions de la directive 95/46/CE, qui continue de s'appliquer en tant que *lex generalis*.
5. D'autres dispositions de la proposition ont aussi une incidence sur la protection des données, même si leur objectif premier est que toutes les parties concernées soient informées de la même manière dans une perspective de concurrence loyale. La disposition sur la protection de l'identité des abonnés, qu'il s'agisse de personnes physiques ou d'entreprises, est également opportune en termes de protection de la vie privée.
6. Le CEPD note que la proposition porte uniquement sur les activités exercées par les SIR en tant qu'interfaces entre les transporteurs aériens et les agences de voyages. Elle ne concerne pas la fourniture d'autres services informatiques tels que l'hébergement des systèmes de réservation des transporteurs aériens. Les données à caractère personnel traitées dans ce contexte particulier ne bénéficieront donc pas de certaines mesures de sauvegarde prévues dans le code de conduite. Elles seront néanmoins visées par le régime général de protection des données prévu dans la directive 95/46/CE.

Éléments fondamentaux de l'avis du CEPD

7. Dans son avis, le CEPD analysera d'abord le champ et les conditions d'application de la proposition en rapport avec l'application de la directive 95/46/CE. Il se penchera ensuite sur le fond en analysant les articles de la proposition qui concernent les questions relatives à la protection des données. Il mettra en évidence les aspects positifs et suggérera aussi d'éventuelles améliorations. Il accordera une attention particulière aux conditions de mise en œuvre de ces dispositions.
8. Enfin, au delà de l'analyse des dispositions concrètes de la proposition, il examinera aussi certaines implications plus générales du traitement des données relatives aux passagers par les SIR, que ce soit à titre d'interfaces pour les agences de voyages ou en tant que fournisseurs de services informatiques. L'accès de pays tiers aux données relatives aux passagers détenues par les SIR fera l'objet d'une analyse spécifique.

II. CHAMP ET CONDITIONS D'APPLICATION

9. La proposition comprend des dispositions détaillées sur la protection des données à caractère personnel, qui «précisent et complètent» les dispositions de la directive 95/46/CE et s'appliquent sans préjudice de celles-ci ⁽¹⁾. Cette relation explicite entre les deux instruments est un élément positif.
10. Le CEPD note néanmoins que le champ d'application du code de conduite n'est pas identique à celui de la directive 95/46/CE. En effet, le critère déterminant pour l'application du code de conduite est que le système soit proposé ou utilisé sur le territoire de la Communauté ⁽²⁾. Les dispositions de la directive s'appliquent quant à elles lorsque le responsable du traitement est établi sur le territoire d'un État membre ou lorsqu'il n'est pas établi sur le territoire de l'UE mais qu'il recourt à des moyens situés sur ledit territoire ⁽³⁾.
11. Différents scénarios peuvent dès lors être envisagés en ce qui concerne l'application du code de conduite et de la directive:
 - lorsque le SIR est établi sur le territoire de l'UE, le code de conduite et la directive s'appliquent tous deux dans la mesure où les critères qui déterminent l'application de ces deux instruments sont remplis,
 - lorsque le SIR n'est pas établi sur le territoire de l'UE, c'est l'offre de services et le recours à des moyens situés dans l'UE qui déterminent l'application des deux instruments juridiques.

Bien que les critères d'application du code de conduite et de la directive soient différents, ils devraient aboutir dans la pratique à l'application combinée des deux instruments: les services offerts par les SIR dans l'UE déclenchent l'application du code de conduite, et le fait que, dans la pratique, ils le sont par le recours à des moyens (informatiques) situés sur le territoire de l'UE entraîne aussi l'application de la directive.

12. Une autre conséquence du vaste champ d'application du code de conduite et de la directive est leur incidence sur les transporteurs aériens, qui peuvent être établis ou non sur le territoire de l'UE. Les transporteurs aériens qui ne sont pas établis sur le territoire de l'UE ne sont en principe pas soumis aux principes européens de la protection des données, sauf s'ils ont recours à des moyens situés sur ledit territoire pour traiter des données à caractère personnel (application de la directive). Ce serait le cas, par exemple, s'ils ont recours aux services d'un SIR établi sur le territoire de l'UE pour héberger un service de réservation. Il convient également de noter que les données relatives aux vols de transporteurs aériens relèvent de la législation européenne à partir du moment où elles sont traitées par un SIR établi sur le territoire de l'UE ou qui offre des services sur ledit territoire (application du code de conduite).

III. ANALYSE DE LA PROPOSITION

Principes fondamentaux de la protection des données

13. L'article 11 de la proposition contient une liste de garanties relatives au traitement de données à caractère personnel, notamment la limitation de la finalité, la nécessité de traiter les données, la protection spécifique des données sensibles, une durée de conservation limitée, le droit à l'information et le droit d'accès des personnes concernées.
14. L'article 11 donne également une précision bienvenue sur la qualité des SIR, qui doivent être considérés comme responsables du traitement lorsqu'il s'agit d'effectuer des réservations ou d'émettre des billets de transport. Les personnes concernées seront dès lors en mesure d'exercer leurs droits non seulement à l'égard des agents de voyages ou des transporteurs aériens, mais également envers les SIR, le cas échéant.
15. L'obligation pour les transporteurs participants et les intermédiaires de garantir l'exactitude des données qu'ils fournissent (notamment les données à caractère personnel), comme le prévoit l'article 9, renvoie explicitement à la directive 95/46/CE, en vertu de laquelle les données à caractère personnel doivent être exactes.
16. Il convient de noter que ces dispositions de la proposition sont conformes aux observations formulées par le Groupe de l'article 29 dans sa recommandation n° 1/98 ⁽⁴⁾. Elles sont d'autant plus opportunes qu'elles précisent certaines dispositions de la directive 95/46/CE, notamment en ce qui concerne la période limitée de conservation hors ligne des données à caractère personnel (72 heures), la destruction des informations après trois ans et les conditions limitées d'accès liées à la finalité première du traitement (règlement de litiges en matière de facturation). La transparence du traitement est également prévue: l'abonné doit indiquer les coordonnées du vendeur de système et des informations sur l'exercice du droit d'accès doivent être fournies.

⁽¹⁾ Article 11, paragraphe 9, de la proposition.

⁽²⁾ Article 1^{er} de la proposition.

⁽³⁾ Article 4, paragraphe 1, points a) et c), de la directive 95/46/CE.

⁽⁴⁾ Recommandation du 28 avril 1998 sur les systèmes informatisés de réservation dans les transports aériens, WP10.

17. Outre ces éléments figurant dans la proposition, trois aspects devraient être pris en considération.

Données sensibles

18. Premièrement, en ce qui concerne la possibilité pour la personne concernée de consentir au traitement de données sensibles, il convient d'indiquer explicitement que ce consentement doit être basé sur des informations adéquates. Bien que l'article 2, point h), de la directive 95/46/CE dispose que tout consentement devrait être «libre, spécifique et informé», cela peut ne pas toujours être le cas dans la pratique. L'article 11, paragraphe 3, de la proposition pourrait dès lors être complété comme suit: «Le traitement des ... données ... n'est réalisé qu'avec le consentement explicite de la personne concernée donné *en connaissance de cause*».

Mesures de sécurité

19. Deuxièmement, en ce qui concerne les questions de sécurité, il est supposé que les principes généraux de la directive 95/46/CE seront appliqués. Le CEPD recommande de compléter ces principes par des obligations plus directement axées sur les particularités des données à caractère personnels traitées par les SIR. Étant donné que ces derniers peuvent servir à la fois d'interfaces globales pour les transporteurs aériens et de fournisseurs de services ou d'hébergeurs pour un transporteur spécifique, les nombreuses données traitées dans le cadre de ces deux activités différentes devraient être clairement isolées les unes des autres par des «muraillures de Chine» et d'autres mesures de sécurité appropriées. Le CEPD recommande que ce point soit inséré en tant que nouveau paragraphe à l'article 11.
20. On pourrait dès lors ajouter, après le paragraphe 4, un nouveau paragraphe libellé comme suit: «Lorsqu'un SIR gère des bases de données à différents titres, c'est-à-dire en tant qu'interface ou en tant qu'hébergeur pour des transporteurs aériens, il convient de prendre des mesures techniques et organisationnelles afin d'éviter que ces bases de données ne soient reliées entre elles et de faire en sorte que les données à caractère personnel ne soient accessibles que pour la finalité spécifique pour laquelle elles ont été collectées.»

Données relatives à la commercialisation

21. Troisièmement, le CEPD approuve les conditions prévues à l'article 7 et à l'article 11, paragraphe 5, pour le traitement de données dans le cadre d'une analyse du marché. Les données concernées ne peuvent être fournies à des tiers par des vendeurs de système que sous une forme non identifiable, qu'elles portent sur des organisations, des sociétés ou des personnes physiques. Si l'objectif principal est ici d'éviter que les agences de voyages ⁽¹⁾ ne soient identifiées, on considère que l'anonymat concerne tous les types de données à caractère personnel traitées dans le cadre d'une réservation, donc également les données à caractère personnel des clients d'agences de voyages. Ce point devrait être précisé dans la proposition en complétant l'article 11,

paragraphe 5, comme suit: «L'anonymat s'applique à toutes les personnes concernées qui interviennent dans la procédure de réservation, y compris le consommateur final.»

IV. MISE EN ŒUVRE

22. En raison du vaste champ d'application du règlement, la compétence de veiller au respect des principes de protection des données par les acteurs concernés, qui incombe à la Commission et aux autorités responsables de la protection des données, s'étend aux responsables de traitement non établis sur le territoire de l'UE. Il est essentiel que la Commission, explicitement désignée dans la proposition comme responsable de la mise en œuvre du code de conduite, dispose de moyens effectifs pour garantir ce respect.
23. Pour une mise en œuvre effective du code de conduite, il y a lieu de garantir le contrôle et la traçabilité des données à caractère personnel dans le cadre du réseau des SIR. Les données à caractère personnel sont en effet transmises à différents acteurs et consultées par différents intervenants, tels que des transporteurs aériens et des agences de voyages, et elles sont traitées par des SIR agissant à différents titres, pour le compte ou non de transporteurs aériens.
24. Outre le fait qu'il est nécessaire d'établir une distinction claire entre les différentes activités des SIR, il est indispensable de disposer d'un schéma des flux de données dans le système afin d'avoir une idée précise de la façon dont les données à caractère personnel circulent entre les transporteurs aériens, les agences de voyages et les SIR et de pouvoir ainsi évaluer la compétence des différentes autorités chargées de la mise en œuvre (autorités responsables de la protection des données et Commission).
25. C'est d'autant plus nécessaire que les SIR sont reliés entre eux et que leur réseau est complexe. Il convient d'indiquer clairement, par exemple, dans quelle mesure des données à caractère personnel enregistrées via un transporteur aérien ou une agence de voyages clients d'un SIR peuvent être consultées et traitées ultérieurement par un autre SIR.
26. Conformément à l'article 12 de la proposition, la Commission sera compétente pour engager une procédure d'exécution en cas de violation du règlement. Par conséquent, elle sera notamment responsable du contrôle du respect des principes de la protection des données prévus dans le règlement.
27. Son rôle risque ainsi d'entrer en concurrence avec celui des autorités nationales responsables de la protection des données, dans la mesure où les activités d'un SIR ou d'un vendeur de système relèvent des législations nationales en matière de protection des données. Dans pareil cas, il conviendrait de prévoir des procédures cohérentes de mise en œuvre et une collaboration mutuelle. Le Groupe de l'article 29 pourrait constituer une enceinte appropriée pour favoriser cette coordination.

⁽¹⁾ Exposé des motifs. Point 5. Informations supplémentaires. Explication détaillée de la proposition.

28. En outre, dans l'exercice de ses compétences, la Commission gèrera des dossiers spécifiques présentant tous les éléments d'une infraction présumée (elle gèrera, par exemple, l'accès aux dossiers par les parties concernées visé à l'article 15 de la proposition). Le contrôle des données à caractère personnel qui figureront inévitablement dans ces dossiers, relèvera de la compétence du CEPD [c'est un aspect des tâches qui lui sont confiées en ce qui concerne les institutions européennes conformément au règlement (CE) n° 45/2001], comme dans tous les autres cas où la Commission agit en tant que responsable du traitement.

V. ACCÈS DES PAYS TIERS AUX DONNÉES DES PASSAGERS

29. L'accès des pays tiers aux données des passagers a donné lieu à la conclusion d'accords spécifiques entre l'Union européenne et ces pays; un accord a ainsi été conclu entre l'UE et le Canada en juillet 2005, et un autre entre l'UE et les États-Unis en juillet 2007. Conformément à ces accords, les données des dossiers passagers communiquées à des autorités étrangères par des transporteurs aériens doivent satisfaire à des conditions spécifiques en matière de protection des données.

30. Le rôle joué par les SIR dans ce contexte différera selon qu'ils agissent en tant qu'hébergeurs ou en tant qu'interfaces pour les transporteurs aériens.

Les SIR en tant qu'hébergeurs pour les transporteurs aériens

31. Comme nous l'avons déjà dit, les transporteurs aériens qui ne gèrent pas leur propre système de réservation confient généralement cette tâche à un tiers, qui peut être un SIR. Dans ce cas, le SIR n'agit pas en tant qu'interface pour des agences de voyages mais en tant que fournisseur de services pour le transporteur aérien. À ce titre, il pourrait communiquer des données de dossiers passagers aux autorités d'un pays tiers.

32. Selon la Commission ⁽¹⁾, cette activité du SIR ne relève pas du champ d'application du règlement, et les obligations qui lui incombent en ce qui concerne les transferts à des tiers ne sont dès lors pas enfreintes dans ces conditions. Toutefois, les principes généraux de la protection des données énoncés dans la directive 95/46/CE restent applicables, ainsi que ceux figurant dans la convention n° 108 du Conseil de l'Europe pour ce qui concerne les conditions de transfert à des pays tiers.

33. Le CEPD estime que les organismes qui fournissent ces services informatiques sont responsables du service qu'ils offrent et du transfert ultérieur de données à un tiers. Dans ce sens, ils devraient être considérés comme coresponsables du traitement avec les transporteurs aériens concernés pour ce qui est du service fourni. Cela signifie que le transfert de données relatives aux passagers par un fournisseur de services — qu'il s'agisse d'un SIR ou d'un autre fournisseur de services informatiques — à un pays tiers doit se faire conformément aux conditions prévues dans tout accord international conclu avec ce pays.

⁽¹⁾ Document C(2005) 652/1 portant sur la compatibilité de l'accès des autorités américaines aux données des dossiers passagers (PNR) avec le règlement (CEE) n° 2299/89 instaurant un code de conduite pour l'utilisation de systèmes informatisés de réservation.

34. Les obligations à respecter peuvent inclure le règlement de questions d'ordre pratique, telles que les modalités de transfert de données et le passage d'un système «push» (système d'exportation) à un système «pull» (système d'extraction), ce qui impliquerait que le fournisseur de services informatiques contrôle les conditions de transfert et la qualité des données transférées. Les obligations en matière de transparence devraient également être prises en compte en concertation avec les transporteurs aériens et dans la mesure où leurs services de réservation sont effectivement assurés par le fournisseur de services informatiques. Les personnes concernées devraient également pouvoir introduire un recours contre le SIR pour ce qui concerne le traitement de données réalisés par ce dernier dans le cadre d'un transfert à un tiers.

Le SIR en tant qu'interface

35. Outre les situations dans lesquelles les SIR agissent en tant que fournisseurs de services et doivent tenir compte des accords internationaux conclus entre l'UE et des pays tiers, il convient également d'envisager les cas où ils agissent en tant qu'interfaces. Dans ces cas, toute demande de données à caractère personnel émanant d'un tiers relève des conditions prévues dans le règlement et, en principe, le transfert ne devrait pas être autorisé. En effet, conformément à l'article 11, paragraphe 4, de la proposition, l'accès aux données des SIR n'est autorisé qu'en cas de litige relatif à la facturation. Il est important de savoir que cette disposition s'applique quel que soit le lieu d'établissement du SIR (sur le territoire de l'UE ou aux États-Unis), du moment que les services offerts sont destinés à être utilisés sur le territoire de la Communauté.

VI. CONCLUSION

36. Le CEPD se félicite de l'inclusion dans la proposition de principes sur la protection des données qui précisent les dispositions de la directive 95/46/CE. Ces dispositions renforcent la sécurité juridique et pourraient utilement être assorties de garanties supplémentaires portant sur trois points: l'obtention du consentement pleinement éclairé des personnes concernées pour le traitement de données sensibles; l'adoption de mesures de sécurité qui tiennent compte des différents services offerts par les SIR et la protection des données dans un contexte de commercialisation (voir points 18 à 21 du présent avis).

37. En ce qui concerne le champ d'application de la proposition, les critères qui rendent la proposition applicable aux SIR établis dans des pays tiers soulèvent la question de son application pratique, d'une manière qui soit compatible avec l'application de la *lex generalis*, à savoir la directive 95/46/CE (voir points 9 à 12).

38. Pour une mise en œuvre effective de la proposition, le CEPD estime qu'il faut une vue d'ensemble claire et globale de toute la problématique des SIR qui tienne compte de la complexité du réseau des SIR et des conditions d'accès de tiers aux données à caractère personnel traitées par les SIR.

39. Même si ces questions dépassent le cadre des dispositions concrètes de la proposition, il est néanmoins primordial de placer la question des SIR dans son contexte global et d'être conscients des conséquences et des problèmes qu'entraîne le traitement d'une telle quantité de données à caractère personnel, dont certaines sont sensibles, dans un réseau mondial qui, dans la pratique, peut être consulté par les autorités de pays tiers.
40. Il est dès lors primordial que le respect effectif des aspects de la proposition liés non seulement à la concurrence, mais aussi à la protection des données, soit assuré. Ceci est le

rôle des autorités chargées de la mise en oeuvre, c'est-à-dire la Commission — comme le prévoit la proposition — et les autorités responsables de la protection des données (voir points 22 à 35).

Fait à Bruxelles, le 11 avril 2008.

Peter HUSTINX

Contrôleur européen de la protection des données
