

# Intégrer les droits fondamentaux dans l'agenda pour la sécurité

## FRA FOCUS

### Introduction – Les réactions après les attentats parisiens

Les récents événements survenus à Paris ont mis à mal notre sentiment de sécurité. Ils surviennent à l'heure où l'Union européenne est en train de débattre de ses priorités pour les cinq prochaines années en matière de sécurité intérieure. Après l'adoption des Conclusions du Conseil sur l'élaboration d'une stratégie de sécurité intérieure renouvelée pour l'UE en décembre 2014, la Commission européenne prépare actuellement l'agenda européen pour la sécurité, afin de faire face aux menaces auxquelles l'Europe est confrontée dans ce domaine, de la menace de terrorisme – accrue par la proximité des régions déchirées par les conflits, au Moyen-Orient et dans d'autres pays – à la criminalité organisée, en passant par la cybercriminalité dans ses nombreuses manifestations. La nature transnationale des préoccupations actuelles en matière de sécurité, particulièrement dans une zone qui se définit par la liberté de circulation, contribue à raviver l'urgence d'une réaction conjointe à l'échelle de l'UE.

Le présent document examine de quelle façon la perspective des droits fondamentaux peut contribuer au débat actuel, de sorte qu'une approche ancrée sur les droits fondamentaux puisse favoriser la création de mesures légitimes, efficaces et durables de maintien de l'ordre et de lutte contre la radicalisation.

Au lendemain des événements survenus en France et en Belgique en janvier 2015,

l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) a recueilli les réactions et les réponses des communautés concernées, des responsables politiques, des médias et de la société civile. Une synthèse est présentée dans un document distinct<sup>1</sup>. Les réactions montrent clairement une augmentation des craintes des deux communautés musulmanes et juives, mais attestent parallèlement de l'unité des dirigeants communautaires et religieux, unanimes dans leur condamnation des attentats et de leur barbarie.

La réaction politique prédominante au niveau national s'est orientée vers l'adoption de mesures de sécurité plus strictes en matière de lutte contre le terrorisme et la radicalisation (ou l'accélération de mesures déjà prévues). De toute évidence, il est nécessaire de porter attention aux menaces éventuelles pour la sécurité et aux préoccupations publiques afférentes. Les États membres de l'UE ont le devoir de protéger leur population, et l'UE est la mieux placée pour les assister dans cette mission. Par ailleurs, les États membres et les institutions de l'UE **doivent précisément saisir aujourd'hui cette opportunité de renforcer leur coopération dans la recherche de réponses équilibrées et légitimes favorisant la confiance et la cohésion dans nos sociétés.**

### Les droits fondamentaux en amont

Au cours du débat sur la sécurité intérieure qui s'est tenu à l'automne 2014<sup>2</sup>, les participants ont souligné la nécessité de garantir

la proportionnalité et la légitimité des politiques de sécurité intérieure en y intégrant dès le départ des considérations liées aux droits fondamentaux. Les avantages de cette approche fondée sur « les droits fondamentaux intentionnels » sont doubles : d'une part, ceci contribuerait à **limiter les effets négatifs potentiels des mesures de sécurité sur les droits des personnes et réduirait le risque d'aliéner des communautés entières par des mesures qui pourraient être perçues comme discriminatoires**. D'après les conclusions du Conseil sur l'élaboration d'une stratégie de sécurité intérieure renouvelée pour l'UE, « [le] respect des droits fondamentaux dans la planification et la mise en œuvre des politiques et des actions dans le domaine de la sécurité doit être considéré comme un moyen de garantir la proportionnalité, et comme un instrument permettant de gagner la confiance et la participation des citoyens ». <sup>3</sup>

Parallèlement, cette approche pourrait aboutir à **des politiques plus durables et ainsi plus efficaces**, capables de réussir les tests de nécessité et de proportionnalité <sup>4</sup> effectués par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et les tribunaux nationaux. Ceci revêt une importance particulière à la lumière de l'arrêt de la CJUE de 2014 concernant la directive sur la conservation des données à caractère personnel, qui a confirmé la nécessité d'évaluer soigneusement les mesures qui satisfont par ailleurs « un objectif d'intérêt général, à savoir la lutte contre la criminalité grave et ainsi, en définitive, la sécurité publique. » <sup>5</sup> L'argument en faveur de mesures de contrôle ciblées plutôt que générales est particulièrement accrédité par le fait qu'un certain nombre d'auteurs d'attentats terroristes survenus dans l'UE ces dernières années étaient préalablement connus des autorités.

Avant même les attaques les plus récentes, les mesures de répression visant à contrôler les personnes soupçonnées de terrorisme et à détecter ou à intercepter leurs déplacements transfrontaliers étaient déjà évoquées de plus en plus fréquemment en réponse au **phénomène des « combattants étrangers »**. Selon des estimations récentes d'Europol, 3 000 à 5 000 ressortissants de l'UE sont actuellement impliqués dans des conflits armés au-delà des frontières de l'UE, notamment en Syrie. <sup>6</sup>

L'introduction du projet de **données des dossiers passagers aériens de l'UE (PNR, Passenger Name Record)**, a été présenté

à plusieurs reprises par le Conseil ainsi que par le coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme comme l'un des instruments essentiels pour lutter contre la menace des combattants étrangers. <sup>7</sup> La Commission européenne a clairement exprimé qu'elle était prête à renforcer sa coopération avec le Parlement européen et le Conseil pour « formuler un instrument juridique efficace et respectueux des droits fondamentaux » <sup>8</sup>, visant à surmonter les réserves liées à la proportionnalité, au profilage et à la protection des données qui ont soulevé des oppositions à la directive proposée au sein du Parlement européen.

Comme la FRA l'a précédemment indiqué, il existe un certain nombre de considérations en matière de droits fondamentaux qui sont inhérentes à tous les systèmes de PNR. <sup>9</sup> L'utilisation des données du PNR par les forces de l'ordre afin d'évaluer le risque constitué par des passagers individuels équivaut à un profilage et en tant que tel, peut toujours mener à une discrimination et à des associations « faussement positives ». À la lumière de la législation sur la conservation des données, la question de la proportionnalité et de la nécessité est particulièrement pertinente étant donné que les deux instruments portent sur la collecte et la conservation de grandes quantités de données personnelles sans suspicion préalable d'un individu en particulier. En outre, bien que le PNR soit, dans le contexte actuel, décrit comme un outil performant de lutte contre le terrorisme, les exemples de sa valeur ajoutée ont été principalement liés, dans le passé, à la lutte contre la criminalité organisée – telle que le trafic de drogue ou la traite des êtres humains – plutôt qu'au terrorisme <sup>10</sup>, une considération qui pourrait influencer sur le seuil appliqué par la CJUE. À cet égard, l'avis de la CJUE sur l'accord UE-Canada sur le transfert des données PNR, sollicité par le Parlement européen en novembre 2014, pourrait fournir une clarification bien nécessaire.

Toute tentative future de création d'un système de PNR de l'UE tirerait profit, comme exigence minimale, d'un **ensemble renforcé de garanties des droits fondamentaux**, telles que celles qui ont été présentées par la FRA en mars 2014 en tant qu'orientation pour les États membres qui envisagent la mise en place d'un système national de PNR <sup>11</sup>. Ces garanties **introduisent des limitations claires et strictes en ce qui concerne la finalité, des garanties portant**



**sur les données à caractère personnel et une transparence accrue du système vis-à-vis des passagers.** S'ils n'éliminent pas tous les risques potentiels en termes de droits fondamentaux, ces ajouts compenseraient certaines faiblesses du système sans compromettre sa fonction première de sécurité. À cet égard, il convient de souligner que l'élargissement du champ d'action du projet aux vols intra-UE, défendue par certains États membres, amoindrirait plus encore la proportionnalité de l'outil et pourrait être remis en question quant à sa compatibilité avec les acquis de Schengen.

La liberté de circulation devrait également être soulignée dans le cadre des autres mesures actuellement en discussion concernant les déplacements des combattants étrangers potentiels, notamment celles qui entrent dans le champ de compétences des États membres, comme la **confiscation des documents de voyage**. Le refus du droit de quitter son propre pays est en principe possible en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du Protocole n° 4 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), tant que la restriction est prévue par la loi et qu'elle est nécessaire pour protéger la sécurité nationale. Toutefois, en vertu de l'article 12, paragraphe 3, du Pacte, cette restriction doit être compatible avec les autres droits garantis, tels que le droit à la non-discrimination. Elle ne peut donc pas cibler des personnes sur la base de critères tels que la religion ou l'ethnicité. En outre, la jurisprudence de la CJUE et de la Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH) requiert que ces mesures préventives soient proportionnées et soumises à des limitations strictes ainsi qu'à un examen judiciaire.

Enfin, il y a eu des appels répétés, de la part de certains États membres, pour introduire des **contrôles systématiques des ressortissants de l'UE aux frontières externes de l'espace Schengen** afin d'intercepter les combattants étrangers potentiels voyageant vers le Moyen-Orient. La formulation actuelle de l'article 7, paragraphe 2, du Code frontières Schengen ne permet pas cette pratique pour des personnes jouissant du droit de libre circulation. En conséquence, la déclaration commune adoptée à l'issue de la réunion informelle des ministres de la Justice et de l'Intérieur à Riga les 29 et 30 janvier 2015, appelle à « une proposition ciblée visant à amender le Code frontières Schengen [...] en accordant la possibilité

de procéder à des contrôles systématiques sur des individus jouissant du droit de libre circulation, effectués par comparaison avec des bases de données pertinentes dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ».<sup>12</sup>

Une telle initiative **nécessiterait d'être évaluée quant à sa conformité avec le principe de proportionnalité**. Ceci est particulièrement vrai en ce qui concerne les contrôles à la sortie, car ceux-ci seraient effectués sur tous les passagers, qu'ils soient ou non soupçonnés de crime. Par ailleurs, un usage plus ciblé des contrôles sélectifs, déjà permis par le Code frontières Schengen et qui a la préférence de la Commission européenne<sup>13</sup>, doit être fondé sur **un ensemble d'indicateurs de risque communs prédéterminés et régulièrement révisés**, rédigé clairement du point de vue des droits fondamentaux. Ceci permettrait de garantir que la sélection était fondée sur des éléments de preuve et non sur un profilage discriminatoire.

La question du profilage est également extrêmement pertinente dans le cadre des appels actuels en faveur d'une surveillance accrue des personnes qui ont pu connaître une radicalisation violente, notamment des combattants étrangers revenus en UE et des autres « djihadistes » potentiels. La surveillance des personnes soupçonnées d'activités criminelles constitue un instrument de prévention légitime. Toutefois, **la surveillance d'un groupe spécifique ou le profilage de suspects potentiels uniquement ou principalement fondés sur l'ethnicité ou la religion entraîne un risque de traitement discriminatoire inacceptable**, à la fois en vertu de la CEDH et de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. En 2010, la FRA a publié un guide d'identification des usages légitimes et illégitimes du profilage, accompagné d'une comparaison des expériences de profilage chez les minorités ethniques et les répondants immigrants par rapport à leurs « voisins » de la population majoritaire dans 10 États membres de l'UE. Ce guide vise à aider les forces de l'ordre à effectuer leur mission de manière conforme aux droits fondamentaux.<sup>14</sup>

On peut donc observer qu'un certain nombre de mesures proposées à l'échelle de l'UE, ou qui sont déjà opérationnelles dans certains États membres en réponse à l'augmentation de la menace perçue, peuvent avoir un effet négatif sur les droits des personnes, créant un sentiment de discrimination et contribuant potentiellement à l'aliénation de certains

groupes, ébranlant ainsi leur confiance dans les autorités. Ceci atteste du besoin d'intégrer les considérations liées aux droits fondamentaux dans la conception de nouvelles politiques, et de **clauses de révision obligatoires** afin de garantir que la conformité aux droits fondamentaux soit régulièrement évaluée et que les mesures soient interrompues si cette conformité ne peut être garantie.

## Prévention de la radicalisation

Une approche globale pour lutter contre les menaces terroristes doit aller au-delà des mesures de répression, vers la prévention de la radicalisation par des actions en faveur de l'inclusion et de la participation sociales. C'est ce qui ressort de la déclaration commune des ministres de la Justice et de l'Intérieur réunis à Riga, dans laquelle ils soulignaient l'importance de promouvoir une culture d'inclusion sociale et de tolérance en tant que solution pour s'attaquer aux facteurs sous-jacents de la radicalisation.

Les recherches de la FRA montrent qu'un **sentiment de marginalisation sociale est effectivement étroitement lié à l'expérience de la discrimination, notamment aux réactions discriminatoires des autorités envers les minorités**.<sup>15</sup> Son enquête sur les minorités et la discrimination dans l'UE (EU-MIDIS), la seule enquête de ce type dans l'UE, a montré que 40 % des répondants musulmans qui avaient été précédemment interpellés par la police considéraient qu'ils l'avaient été précisément en raison de leur origine ethnique ou de leur statut migratoire. La même enquête a révélé que l'écrasante majorité des musulmans qui avaient été victimes de ce qu'ils considéraient comme un crime aux motivations racistes au cours des 12 derniers mois ne l'avaient pas signalé, citant souvent leur manque de confiance en la capacité ou la bonne volonté de la police à agir suite à cet incident.<sup>16</sup>

Les conclusions des organismes de surveillance tels que le Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance du Conseil de l'Europe montrent qu'un certain nombre de minorités de l'UE peuvent être affectées de manière disproportionnée par les mesures de répression telles que le profilage ethnique discriminatoire ou des comportements abusifs discriminatoires des agents des forces

de l'ordre. En conséquence, le Conseil de l'Europe a appelé ses États membres à « définir clairement le profilage racial, à veiller à ce qu'il soit interdit et à dispenser une formation spécifique à tous les policiers sur la manière de mener les contrôles d'identité ».<sup>17</sup>

Le manque de confiance et le sentiment d'une protection insuffisante peuvent avoir des répercussions importantes, à la fois en tant que facteur de radicalisation et en tant qu'obstacle supplémentaire à la communication efficace entre les autorités et les communautés spécifiques. **Les politiques de sécurité mal conçues qui sont perçues comme ciblant l'ensemble d'une communauté plutôt que des individus suspects peuvent exacerber davantage le problème**, car les tactiques lourdement répressives peuvent favoriser le recrutement dans des organisations terroristes si les personnes concernées sont ou se sentent traitées de manière discriminatoire ou négative. Par conséquent, plusieurs enseignements peuvent être tirés des expériences passées d'États membres de l'UE en matière de lutte contre le terrorisme, où la prise en compte des droits fondamentaux comme « point d'ancrage » de toute politique particulière aurait pu atténuer les conséquences négatives dans un grand nombre de cas.<sup>18</sup>

En 2013, la FRA a publié un manuel de formation policière aux droits fondamentaux afin de fournir des conseils sur la manière dont les forces de l'ordre peuvent s'acquitter de leur mission en respectant ces droits. Ce guide montre que des mesures relativement mineures peuvent avoir un effet considérable sur la perception des politiques d'application de la loi et accroître leur acceptation au niveau individuel et communautaire. Il couvre un large éventail de domaines et comprend une compilation des pratiques compatibles avec les droits fondamentaux, dans des domaines qui s'étendent de la lutte contre le terrorisme jusqu'à la communication interculturelle en passant par le traitement des crimes de haine.<sup>19</sup>

Le maintien de l'ordre dans le respect de la dignité est un facteur important dans le cadre d'une stratégie visant à réduire les tensions et à instaurer la confiance. Le guide de la FRA susmentionné sur le profilage ethnique discriminatoire souligne que l'impact négatif d'être contrôlé par la police de manière répétée est considérablement atténué si le comportement des agents est professionnel et respectueux. Ce guide fournit des exemples



de réglementations nationales dont le but est de s'attaquer au problème du langage et du traitement appropriés à adopter, et souligne le fait que seuls certains États membres ont reconnu le besoin de lutter contre le profilage discriminatoire comme une partie intégrante des pratiques de maintien de l'ordre « de qualité », qui constituent finalement un moyen de favoriser la confiance.<sup>20</sup>

Les observations décrites ci-dessus soulignent la nécessité pour l'UE de fonder ses réactions politiques sur une meilleure compréhension de la situation des communautés qui font l'objet de préoccupations à la fois en matière d'inclusion et de radicalisation. La conception et la mise en œuvre des stratégies réussies de lutte contre la radicalisation devront s'appuyer sur des **données recueillies de manière systématique sur une longue période**, afin d'éclairer sur les perceptions et les expériences réellement vécues des différentes communautés en matière de discrimination, de marginalisation sociale et de crimes de haine. À cet égard, les données issues de la deuxième enquête EU-MIDIS de la FRA, qui seront disponibles en 2016, fourniront une comparaison très utile sur le long terme.

À l'échelon de l'UE comme au niveau des États membres, une attention considérable est accordée au **partage des bonnes pratiques de lutte contre la radicalisation et à l'élaboration de contre-discours**, particulièrement sur les médias sociaux. Le Réseau européen de sensibilisation à la radicalisation (RSR) offre une plateforme utile dans ce contexte, notamment au regard de ses travaux dans le domaine de la radicalisation dans les prisons et pendant la période probatoire. Il peut ainsi jouer un rôle central en soutenant l'élaboration et la diffusion de « stratégies de sortie » adaptées. Les contre-discours visant à prévenir la radicalisation au sein de communautés spécifiques doivent être ciblés de manière appropriée et accompagnés d'une proposition de moyen alternatif d'engagement civique, comme le préconise le coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme.<sup>21</sup>

D'autre part, il est clair qu'il est nécessaire d'instituer un **cadre plus large de communication atteignant tous les groupes et toutes les communautés et favorisant la tolérance et la non-discrimination**. Il est de la plus haute importance que les personnes de confession musulmane ne soient pas décrites comme un groupe monolithique ou ne soient

pas associées au comportement des personnes radicalisées, notamment par les principales personnalités politiques et par les médias. Parallèlement, le dialogue avec les communautés musulmanes doit garantir une représentation des différents sous-groupes religieux, et en outre, il doit engager les hommes et les femmes, ainsi que les personnes des différentes catégories d'âge. Il faut également répéter que la **radicalisation en Europe n'est pas limitée à des groupes ethniques ou religieux particuliers**, comme le montrent les attentats de la NSU (*Nationalsozialistischer Untergrund*, « clandestinité nationale-socialiste ») en Allemagne ou, en dehors de l'UE, les meurtres perpétrés par Anders Breivik en Norvège, tous motivés par la xénophobie et l'anti-multiculturalisme. L'UE et ses États membres doit être conscients de ces réalités et y être sensibles lorsqu'ils élaborent des mesures de sécurité, afin d'éviter la légitimation de réactions xénophobes et de crimes de haine à l'égard de groupes spécifiques au sein de la société européenne. La FRA se tient prête à contribuer à l'effort mutuel de sensibilisation extrêmement nécessaire, par exemple en collaborant à l'élaboration d'une stratégie de communication des droits fondamentaux pour l'UE, régulièrement préconisée afin de promouvoir le respect des droits et des valeurs fondamentales.<sup>22</sup>

Enfin, le rôle **de l'internet et des médias sociaux dans la radicalisation** continue d'occuper une place centrale dans le débat politique. La nature anonyme, l'accessibilité et la portée de l'internet en fait une plateforme de choix pour les discours de haine et les incitations au terrorisme. Par exemple, 10 % des répondants de l'enquête de la FRA sur la discrimination et les crimes de haine à l'égard des Juifs ont subi des commentaires antisémites insultants ou menaçants émis à leur rencontre sur internet, et près des trois quarts (73 %) estiment que l'antisémitisme a augmenté au cours des cinq dernières années.<sup>23</sup>

L'incitation publique à la violence ou à la haine sur le fondement de la « race », de la couleur, de la religion, de l'ascendance, de l'origine nationale ou ethnique est pénalisée en vertu de la décision-cadre de l'UE relative à la lutte contre le racisme et la xénophobie,<sup>24</sup> qui pose à cet effet des limites à la liberté d'expression. Aux termes de cette décision-cadre et de son application au niveau national, l'UE et ses

États membres doivent s'attaquer à l'incitation à la violence et à la haine, quelle que soit sa source. Toutefois, il convient ici d'adopter une approche intégrée entre les différents acteurs à l'échelle de l'UE – par exemple, en s'appuyant sur les travaux du RSR – afin de mieux comprendre les liens entre d'une part, la haine, la victimisation et la radicalisation, et d'autre part, l'inclusion, l'antiracisme et les droits fondamentaux. À cet égard, le rôle positif des médias sociaux dans la réaction publique de masse aux derniers attentats terroristes, mobilisant la solidarité et rejetant l'extrémisme, peut être considéré comme une confirmation du **rôle positif que l'internet peut jouer en tant que plate-forme de sensibilisation et de diffusion de contre-discours.**

## Conclusion – intégrer les droits fondamentaux dans l'agenda pour la sécurité

Les événements de janvier 2015 ont renforcé la nécessité de formuler une réponse efficace, mais durable et compatible avec les droits fondamentaux, face aux menaces auxquelles l'UE est confronté en matière de sécurité. L'agenda européen pour la sécurité devra répondre à l'appel sollicitant la mise en place de mesures supplémentaires de maintien de l'ordre et de lutte contre la radicalisation, sans mettre en péril la cohésion sociale ni ébranler la confiance mutuelle entre les communautés ou leur confiance envers les autorités.

Un certain nombre de mesures de sécurité actuellement en discussion ou déjà opérationnelles au niveau de l'UE ou des États membres pourraient avoir des effets pervers sur les droits individuels, ainsi qu'un impact négatif sur la cohésion entre les communautés. Outre l'éventualité qu'elles soient annulées par les tribunaux, comme l'a été la directive sur la conservation des données, ces mesures risquent de contribuer à l'aliénation de certains groupes dans la société européenne et, en fin de compte, à un environnement propice à la radicalisation. L'introduction des droits fondamentaux dans la conception et le fonctionnement des politiques en matière de sécurité faciliterait l'identification rapide de ces risques et l'apport d'alternatives viables, permettant à l'UE d'atteindre ses objectifs de manière compatible avec les droits fondamentaux.

Les recherches de la FRA indiquent que le manque de confiance dans les autorités est déjà une réalité chez certaines minorités. Par conséquent, la lutte contre la radicalisation doit commencer par garantir que les autorités ne fassent pas usage de leur pouvoir de manière discriminatoire, mais au contraire, d'une façon qui engendre la confiance. En outre, les stratégies anti-radicalisation doivent être fondées sur une politique plus large d'inclusion sociale et de non-discrimination qui s'appuie sur la collecte de données systématique pour surveiller les nouvelles évolutions, tout en encourageant l'échange de bonnes pratiques et la communication afin de promouvoir la tolérance. À cet égard, l'unité et la solidarité démontrées dans l'ensemble de l'UE après les attentats survenus en janvier 2015 offrent aux responsables politiques une occasion de soutenir les initiatives qui non seulement luttent contre la radicalisation, mais établissent également des liens forts entre les différentes communautés. L'élaboration d'une stratégie de l'UE en matière de communication sur les droits fondamentaux constituerait une avancée importante dans cette direction.

Enfin, il ne faut pas oublier que l'introduction de mesures de sécurité renforcées visant à lutter contre la radicalisation violente peut également avoir des conséquences négatives pour l'ensemble de la population. Dans le cadre des efforts de l'UE pour garantir la sécurité de ses citoyens, une répression très sévère – sans garanties approfondies en matière de droits fondamentaux – pourrait signifier que l'on empiète sur les libertés dont jouit actuellement l'UE, au détriment de tous sur le long terme.

Les recherches de la FRA ont fourni, et continueront à fournir une « lecture sous l'angle des droits fondamentaux » des évolutions dans le domaine de la sécurité interne. Les travaux de l'agence sur le PNR, sa prochaine publication sur la surveillance nationale et les garanties des droits fondamentaux, et son enquête à grande échelle qui recueille les avis et expériences de milliers de répondants issus de communautés minoritaires, sont autant d'exemples attestant que la FRA fournit des éléments de preuve supplémentaires qui peuvent étayer les travaux de ceux qui tentent de répondre aux menaces pesant sur la sécurité interne de l'UE.



- <sup>1</sup> FRA (2014), *Reactions to the Paris attacks in the EU: fundamental rights considerations*, FRA Paper 01/2015, <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/reactions-paris-attacks-eu-fundamental-rights-considerations>.
- <sup>2</sup> FRA (2014), « Safeguarding internal security in compliance with fundamental rights law », Contribution à la conférence de haut niveau sur une stratégie de sécurité intérieure renouvelée pour l'Union européenne, Bruxelles, 29 septembre 2014 ; FRA (2014), *Contribution to the preparation of the Communication of the European Commission on a renewed Internal Security Strategy for the period 2015-2020*, <http://fra.europa.eu/en/news/2014/fra-helps-shape-new-eu-internal-security-strategy>.
- <sup>3</sup> Conseil de l'Union européenne (2014), Conclusions du Conseil sur l'élaboration d'une stratégie de sécurité intérieure renouvelée pour l'Union européenne, Bruxelles, 4 décembre 2014, p 7.
- <sup>4</sup> En vertu de l'article 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, « [Les] limitation[s] de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte [...] ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. »
- <sup>5</sup> CJUE, communiqué de presse n° 54/14, affaires jointes C-293/12 et C-594/12, *Digital Rights Ireland et Seitlinger et autres*, 8 avril 2014.
- <sup>6</sup> *EuObserver* (2015), « Up to 5,000 Europeans joined jihad, Europol chief says », 14 janvier 2015, <https://euobserver.com/news/127202>.
- <sup>7</sup> En outre, le Conseil de sécurité des Nations Unies, dans sa résolution 2178 (2014) relative aux mesures visant à empêcher la circulation et le recrutement des combattants étrangers, encourage les États à « mettre en place des procédures de contrôle des voyageurs et d'évaluation des risques reposant sur des observations factuelles telles que la collecte et l'analyse de données relatives aux voyages ». Voir : Conseil de sécurité des Nations Unies (2014), Résolution 2178 (2014), S/RES/2178 (2014), 24 septembre 2014.
- <sup>8</sup> Avramopoulos, D. (2015), Discours lors d'une conférence de presse au Conseil JAI informel, Riga, 29 janvier 2015, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-14-2351\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-2351_en.htm).
- <sup>9</sup> Voir FRA (2011), *Avis sur la proposition de directive 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*, Avis de la FRA 01/2011, Vienne, <https://fra.europa.eu/en/opinion/2011/fra-opinion-proposal-passenger-name-record-pnr-directive>.
- <sup>10</sup> Voir : Commission européenne (2011), *Proposition de directive du Parlement européen et du conseil relative à l'utilisation des données des dossiers passagers 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*, COM(2011) 32 final, Bruxelles, 2 février 2011, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=COM%3A2011%3A0032%3AFIN>. La FRA est consciente qu'en dépit de l'existence éventuelle d'autres éléments factuels prouvant la nécessité d'un système de PNR, il peut toutefois être nécessaire de démontrer la nécessité globale et la proportionnalité d'un tel dispositif.
- <sup>11</sup> FRA (2014), *Twelve operational fundamental rights considerations for law enforcement when processing Passenger Name Record (PNR) data*, Vienne, <http://fra.europa.eu/fr/news/2014/la-fra-fournit-des-orientations-aux-tats-membres-pour-la-mise-en-place-de-leurs-systmes>
- <sup>12</sup> Déclaration commune suite à la réunion informelle des ministres de la Justice et de l'Intérieur à Riga les 29 et 30 janvier, [https://eu2015.lv/images/Kalendars/leM/2015\\_01\\_29\\_jointstatement\\_JHA.pdf](https://eu2015.lv/images/Kalendars/leM/2015_01_29_jointstatement_JHA.pdf).
- <sup>13</sup> Voir : Commission européenne (2015), *La lutte contre le terrorisme au niveau européen : présentation des actions, mesures et initiatives de la Commission européenne*, 11 janvier 2015, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-3140\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-3140_fr.htm).
- <sup>14</sup> FRA (2010), *Pour des pratiques de police plus efficaces – Guide pour comprendre et prévenir le profilage ethnique discriminatoire*, <http://fra.europa.eu/fr/publication/2013/pour-des-pratiques-de-police-plus-efficaces-guide-pour-comprendre-et-prevenir-le>
- <sup>15</sup> Voir : FRA (2010), *Experience of discrimination, social marginalisation and violence: A comparative study of Muslim and non-Muslim youth in three EU Member States*, Luxembourg, Office des publications, <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/experience-discrimination-social-marginalisation-and-violence-comparative-study>.
- <sup>16</sup> FRA (2009), *EU-MIDIS – Données en bref 2 : Les musulmans*, Luxembourg, Office des publications, <http://fra.europa.eu/fr/publication/2013/donnees-en-bref-2-les-musulmans>.
- <sup>17</sup> Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire (2014), *La lutte contre le racisme dans la police*, Rapport, doc. 13384, 10 janvier 2014,

---

[www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?FileID=20325&lang=FR](http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?FileID=20325&lang=FR).

- <sup>18</sup> L'étude sur les opérations anti-terroristes en Irlande du Nord dans le cadre de la loi sur la prévention du terrorisme en est un exemple. D'après une étude menée par P. Hillyard, les expériences personnelles des personnes ciblées par les arrestations et les fouilles policières, la détention préventive et les autres mesures similaires ont contribué à ce que des « centaines de jeunes hommes [...] rejoignent l'IRA et créent l'une des forces d'insurrection les plus efficaces au monde ». Voir : Hillyard, P. (2005), *The "War on Terror"; lessons from Northern Ireland, European Civil Liberties Network, Essays for Civil Liberties and Democracy in Europe*, Londres, ECLN, 2005, [www.ecln.org/essays/essay-1.pdf](http://www.ecln.org/essays/essay-1.pdf). Des idées similaires sont décrites, par exemple, dans : German, M. (2007), *Thinking like a terrorist: Insights of an FBI undercover agent*, Washington D.C., Potomac Books.
- <sup>19</sup> FRA (2013), *Fundamental rights-based police training – A manual for police trainers*, Luxembourg, Office des publications, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-based-police-training-manual-police-trainers>. Le manuel sera publié en français en 2015.
- <sup>20</sup> Voir les conseils de l'Agence nationale du Royaume-Uni pour l'amélioration des pratiques de police qui souligne que « [l']apparence ou l'origine ethnique d'une personne constituera parfois l'un
- des facteurs, mais la décision d'un agent de police de fouiller cette personne ne devrait être prise que si elle résulte de renseignements évalués. Le profilage des personnes d'une certaine origine ethnique ou religieuse peut également aboutir à une perte de confiance de la part des communautés ». Voir : National Policing Improvement Agency (2008), *Advice on Stop and Search in Relation to Terrorism*, p. 14, [http://www.npia.police.uk/en/docs/Stop\\_and\\_Search\\_in\\_Relation\\_to\\_Terrorism\\_-\\_2008.pdf](http://www.npia.police.uk/en/docs/Stop_and_Search_in_Relation_to_Terrorism_-_2008.pdf).
- <sup>21</sup> Voir : Conseil de l'Union européenne (2014), *Foreign fighters and returnees from a counterterrorism perspective, in particular with regard to Syria: state of play and proposals for future work*, 9280/14, Bruxelles.
- <sup>22</sup> Voir : Conseil de l'Union européenne (2014), *Conclusions du Conseil sur l'élaboration d'une stratégie de sécurité intérieure renouvelée pour l'Union européenne*, Bruxelles, 4 décembre 2014, p. 7.
- <sup>23</sup> FRA (2014), *Les droits fondamentaux : défis et réussites en 2013*, Rapport annuel, Luxembourg, Office des publications, p. 93, <http://fra.europa.eu/fr/publication/2014/les-droits-fondamentaux-defis-et-reussites-en-2013-rapport-annuel-2013-de-la-fra>.
- <sup>24</sup> Décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil de l'Union européenne du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal, JO 2008 L 328, p. 55-58.

---

## FRA – AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vienne – Autriche  
Tél. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699  
[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu) – [info@fra.europa.eu](mailto:info@fra.europa.eu)  
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)  
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)  
[twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)

