

Avis de la FRA – 1/2011
Données des dossiers passagers

Vienne, le 14 juin 2011

Avis

de

l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne

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

(COM(2011) 32 final)

L'AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE (FRA),

vu le traité sur l'Union européenne, et notamment son article 6,

rappelant en particulier les obligations énoncées par la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « la CEDH ») et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après « la Charte »),

agissant conformément au règlement (CE) n° 168/2007 du Conseil du 15 février 2007 portant création de la FRA, et notamment à son article 2, qui prévoit que « l'Agence a pour objectif de fournir aux institutions, organes, organismes et agences compétents de la Communauté, ainsi qu'à ses États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit communautaire, une assistance et des compétences en matière de droits fondamentaux, afin de les aider à respecter pleinement ces derniers, lorsque, dans leurs domaines de compétence respectifs, ils prennent des mesures ou définissent des actions »¹,

vu l'article 4, paragraphe 1, (d), du règlement (CE) n° 168/2007 du Conseil, qui dispose que l'Agence « formule et publie des conclusions et des avis sur des sujets thématiques spécifiques, à l'intention des institutions de l'Union et des États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit communautaire, soit de sa propre initiative, soit à la demande du Parlement européen, du Conseil ou de la Commission »,

vu également le considérant 13 du règlement (CE) n° 168/2007 du Conseil d'après lequel « les institutions devraient [...] pouvoir demander des avis sur leurs propositions législatives ou des positions qu'elles adoptent au cours des procédures législatives pour ce qui concerne leur compatibilité avec les droits fondamentaux »,

répondant à la demande du Parlement européen du 13 avril 2011² tendant à obtenir un avis d'experts sur la 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)³ et sur sa conformité à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,

REND LE PRESENT AVIS :

¹ Règlement (CE) n° 168/2007 du Conseil du 15 février 2007 portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, JO 2007, L 53/1.

² Lettre de M. Jerzy Buzek, président du Parlement européen, à M. Morten Kjærsum, directeur de la FRA.

³ Commission européenne, *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.

1. Introduction

1.1. Que sont les données des dossiers passagers?

Les données des dossiers passagers (PNR) contiennent plusieurs types d'informations différents :

1. code repère du dossier PNR ;
2. date de réservation/d'émission du billet ;
3. date(s) prévue(s) du voyage ;
4. nom(s) ;
5. adresses et coordonnées (numéro de téléphone, adresse électronique) ;
6. moyens de paiement, y compris l'adresse de facturation ;
7. itinéraire complet pour le dossier passager spécifique ;
8. profil de client fidèle ;
9. agence de voyage/ou agent de voyage ;
10. statut du voyageur (confirmations, statut d'enregistrement, non-présentation ou passager de dernière minute sans réservation) ;
11. indications concernant la scission/division du dossier passager ;
12. remarques générales (notamment toutes les informations disponibles sur les mineurs non accompagnés, telles que le nom et le sexe du mineur, son âge, les langues parlées, le nom et les coordonnées du tuteur présent au départ et son lien avec le mineur, le nom et les coordonnées du tuteur à l'arrivée et son lien avec le mineur, agent présent au départ et à l'arrivée) ;
13. établissement des billets (numéro du billet, date d'émission, billets aller simple, champs des billets informatisés) ;
14. numéro du siège et autres informations concernant le siège ;
15. informations sur le partage de codes ;
16. toutes les information relatives aux bagages ;
17. nombre et autres noms de voyageurs figurant dans le PNR ;

18. toute information préalable sur les passagers (API)⁴ qui a été recueillie ;
19. historique complet des modifications des données PNR énumérées aux points 1 à 18⁵.

Les données PNR sont des informations fournies par les passagers, collectées par les transporteurs et détenues par ceux-ci dans leurs systèmes de contrôle des réservations et des départs à leurs propres fins commerciales.

À la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001, les États-Unis ont adopté une législation obligeant les compagnies aériennes assurant des vols à destination, au départ ou via les États-Unis, à fournir aux autorités américaines les données PNR stockées dans leurs systèmes de réservation automatisés. Le Canada et l'Australie ont décidé de faire de même. Grâce à la transmission des données PNR bien avant le départ d'un vol, les services répressifs devraient pouvoir déceler plus aisément les liens susceptibles d'exister entre certains passagers et le terrorisme ou d'autres formes graves de criminalité⁶.

1.2. Contexte de l'avis de la FRA

Le 6 novembre 2007, la Commission européenne a adopté une première proposition de décision-cadre du Conseil relative à l'utilisation de données PNR à des fins répressives⁷. La proposition a été longuement débattue au sein du Conseil. À la demande de la présidence de l'UE, la FRA a rendu un avis sur la proposition en octobre 2008⁸. L'avis de la FRA portait principalement sur les droits fondamentaux suivants : le droit au respect de la vie privée, le droit à la protection des données à caractère personnel et la non-discrimination. Le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD)⁹ et le groupe de travail « Article 29 »¹⁰ ont également émis leurs

⁴ Les données API contiennent les types d'informations suivants: nombre et type de document de voyage utilisé, nationalité, nom complet, date de naissance, point de passage frontalier d'entrée sur le territoire des États membres, code de transport, heures de départ et d'arrivée du transport, nombre total de passagers transportés sur le transport concerné et point d'embarquement initial. Voir Commission européenne, *directive 2004/82/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant l'obligation pour les transporteurs de communiquer les données relatives aux passagers*.

⁵ Voir l'annexe de : Commission européenne, *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.

⁶ Commission européenne, *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, p. 3.

⁷ Commission européenne, *Proposition de décision-cadre du Conseil relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (Passenger Name Record – PNR) à des fins répressives*, COM(2007) 654 final, Bruxelles, 6 novembre 2007.

⁸ Avis de la FRA sur les PNR, octobre 2008, disponible à l'adresse : http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA_opinion_PNR_en.pdf.

⁹ JO 2008 C 110, 1^{er} mai 2008.

¹⁰ Avis n° 145 du 5 décembre 2007.

avis respectifs. Le Parlement européen a adopté une résolution en novembre 2008¹¹. Lors de l'entrée en vigueur du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) le 1^{er} décembre 2009, la proposition de la Commission européenne, qui n'avait pas encore été adoptée par le Conseil, est devenue caduque et a dû être réintroduite. La proposition actuelle, qui remplace la proposition de 2007, est basée sur les dispositions du TFUE. La Commission européenne a tenu compte du précédent avis de la FRA dans sa proposition actuelle¹².

Tant le CEPD¹³ que le groupe de travail « Article 29 »¹⁴ ont entre-temps rendu des avis sur la proposition actuelle¹⁵. Ces deux avis portent principalement sur le droit à la protection des données et concluent essentiellement que la proposition actuelle ne satisfait pas aux conditions de nécessité et de proportionnalité.

De manière générale, la FRA partage ces analyses et avis et les prend comme points de départ. Le présent avis de la FRA complète les avis du CEPD et du groupe de travail « Article 29 » en traitant sur certaines questions dans une perspective plus large axée sur les droits fondamentaux.

Le présent avis traite en particulier des PNR intra-UE sans aborder les questions de politique extérieure. Toutefois, l'article 19, paragraphe 2, de la proposition fait référence à des « accords bilatéraux et/ou multilatéraux avec des pays tiers ». Afin de garantir pleinement le respect des droits fondamentaux, cet article pourrait faire expressément référence aux normes découlant de la Charte et d'autres sources de droit primaire de l'UE.

¹¹ Parlement européen (2008), *Résolution sur la proposition de décision-cadre du Conseil relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (Passenger Name Record - PNR) à des fins répressives*, P6_TA (2008)0561, Strasbourg, le 20 novembre 2008.

¹² Voir Commission européenne, exposé des motifs de la *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, point 1, p. 6.

¹³ CEPD, *Opinion on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the use of Passenger Name Record data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime (Avis sur la 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)*, 25 mars 2011.

¹⁴ Groupe de travail « Article 29 », GT 181, 5 avril 2011.

¹⁵ Le Comité économique et social européen (CESE) a adopté un avis sur la proposition le 5 mai 2011, que la FRA soutient aussi dans les grandes lignes : CESE, *Avis du Comité économique et social européen sur la 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*, SOC/414, 5 mai 2011.

2. Respect des droits fondamentaux

La proposition de directive relative aux PNR présentée par la Commission, qui est soumise à la procédure législative ordinaire (procédure de codécision avec le Parlement européen) en vertu de l'article 294 TFUE, a des implications potentielles pour un certain nombre de droits fondamentaux, tels que la non-discrimination (article 21 de la Charte, article 14 de la CEDH et article premier du protocole n° 12 à la CEDH), le respect de la vie privée et familiale (article 7 de la Charte et article 8 de la CEDH) et la protection des données à caractère personnel (article 8 de la Charte et article 8 de la CEDH tel qu'interprété par la Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH)).

Dans leur analyse d'impact¹⁶, les services de la Commission affirment que les incidences sur les droits fondamentaux ont été évaluées à la lumière de la « checklist » des droits fondamentaux, ainsi que le prévoit la stratégie de la Commission pour la mise en œuvre effective de la Charte des droits fondamentaux par l'Union européenne¹⁷. Ils reconnaissent que l'utilisation des données PNR interfère avec les droits fondamentaux à la protection de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel tels que garantis par les articles 7 et 8 de la Charte et l'article 8 de la CEDH, ainsi que par l'article 16 TFUE. De plus, les services de la Commission font observer que les droits à la vie privée et à la protection des données à caractère personnel font l'objet de limitations et de conditions définies à l'article 8, paragraphe 2, de la CEDH et à l'article 52 de la Charte. En rédigeant le présent avis, la FRA s'est essentiellement basée sur les informations contenues dans l'exposé des motifs de la proposition¹⁸ et dans les documents de travail qui l'accompagnent¹⁹.

¹⁶ Document de travail des services de la Commission, *Impact Assessment – Accompanying document to the proposal for a European Parliament and Council Directive on the use of Passenger Name Record data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime (Analyse d'impact – Document accompagnant la 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)*, SEC (2011) 132, p. 19.

¹⁷ COM(2010) 573 du 19 octobre 2010.

¹⁸ Commission européenne, *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.

¹⁹ Document de travail des services de la Commission, *Impact Assessment – Accompanying document to the proposal for a European Parliament and Council Directive on the use of Passenger Name Record data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime (Analyse d'impact – Document accompagnant la 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)*, SEC (2011) 132; Document de travail des services de la Commission, *Summary of the Impact Assessment – Accompanying document to the proposal for a European Parliament and Council Directive on the use of Passenger Name Record data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime (Résumé de l'analyse d'impact – Document accompagnant la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil*

La FRA se concentrera sur un droit fondamental particulier (la non-discrimination), que l'analyse d'impact des services de la Commission ne mentionne pas spécifiquement, et sur deux problèmes plus larges liés aux droits fondamentaux (conditions pour limiter les droits fondamentaux et contrôle effectif), qui méritent une analyse plus approfondie dans ce contexte.

2.1. Non-discrimination

2.1.1. Profilage discriminatoire

Dans son précédent avis d'octobre 2008²⁰, la FRA avait fait part de ses préoccupations concernant la possibilité de profilage discriminatoire dans le contexte d'un système PNR de l'UE. La proposition actuelle répond à ces préoccupations en introduisant un texte nouveau, examiné ci-dessous.

La FRA note qu'un libellé spécifique a été inclus à l'article 4, paragraphe 3, de la proposition pour garantir que « l'évaluation du risque représenté par les passagers avant leur arrivée prévue dans l'État membre ou leur départ prévu de celui-ci [...] est réalisée de façon non discriminatoire au regard des critères d'évaluation définis par l'unité de renseignements passagers »²¹, qui, aux termes de la proposition, est l'unité responsable de la collecte et de l'analyse des données PNR. Par ailleurs, l'article 4, paragraphe 3, énonce que « lesdits critères ne sont en aucun cas fondés sur la race ou l'origine ethnique d'une personne, ses convictions religieuses ou philosophiques, ses opinions politiques, son appartenance à un syndicat, son état de santé ou sa vie sexuelle ». L'article 5, paragraphe 6, de la proposition garantit en outre que les décisions ne peuvent être fondées sur la race ou l'origine ethnique d'une personne, ses convictions religieuses ou philosophiques, ses opinions politiques, son appartenance à un syndicat, son état de santé ou sa vie sexuelle. Enfin, l'article 11, paragraphe 3, de la proposition garantit que le traitement de données PNR relevant la race ou l'origine ethnique d'une personne, ses convictions religieuses ou philosophiques, ses opinions politiques, son appartenance à un syndicat, son état de santé ou sa vie sexuelle est interdit. Au cas où l'unité de renseignements passagers recevrait des données PNR révélant de telles informations, l'article 11, paragraphe 3, de la proposition impose leur effacement immédiat.

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), SEC (2011) 133.

²⁰ Avis de la FRA sur les PNR, octobre 2008, disponible à l'adresse : http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA_opinion_PNR_en.pdf.

²¹ D'après l'article 3 de la proposition, l'unité de renseignements passagers est l'autorité compétente en matière de prévention et de détection d'infractions terroristes et de formes graves de criminalité, ainsi que d'enquêtes et de poursuites en la matière, ou un département d'une telle autorité créée ou désignée par chaque État membre pour collecter, analyser et traiter des données PNR. L'unité de renseignements passagers n'est pas indépendante.

L'introduction de ces articles dans la proposition actuelle a réduit le risque de discrimination directe et de profilage discriminatoire. La discrimination directe est définie comme suit : une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne le serait dans une situation comparable, en raison d'une caractéristique particulière s'inscrivant parmi les motifs de discrimination prohibés²². Comme certains types de données et de critères d'évaluation sont prohibés, le risque correspondant de discrimination directe est réduit.

Ces articles de la proposition rappellent la liste de données sensibles visée à l'article 8 de la directive relative à la protection des données de l'UE²³ et la liste de catégories particulières de données visée à l'article 6 de la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil²⁴ (« l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques, l'appartenance syndicale, ainsi que le traitement des données relatives à la santé et à la vie sexuelle »), mais ils ne recouvrent pas tous les motifs de discrimination mentionnés à l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (« le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle »). La FRA suggère d'élargir l'article 4, paragraphe 3, l'article 5, paragraphe 6, et l'article 11, paragraphe 3, de la proposition pour les aligner sur la liste des motifs de discrimination prohibés visée à l'article 21 de la Charte.

Un autre risque possible de discrimination directe concerne les données PNR transmises par les transporteurs aériens. Celles-ci peuvent comprendre des données sensibles ou particulières sous l'intitulé « Remarques générales »²⁵ – une vaste catégorie susceptible de couvrir des caractéristiques personnelles sensibles, comme un régime alimentaire spécial. Bien que l'on puisse s'attendre à ce que l'unité des renseignements passagers efface ces données immédiatement, comme la proposition le prévoit, le risque existe que le transporteur aérien continue à transmettre ce type de données sensibles ou particulières si les garanties mises en place pour réglementer leur transmission à l'unité des renseignements passagers sont insuffisantes. Il serait dès lors utile d'interdire la transmission de ces données par les transporteurs aériens. Par conséquent, afin d'assurer une meilleure protection et d'éviter de s'en remettre uniquement à une interdiction de traiter et à une obligation d'effacer ces informations,

²² FRA (2011), *Manuel de droit européen en matière de non-discrimination*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne (Office des publications), p. 22.

²³ Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995.

²⁴ Décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil du 27 novembre 2008 relative à la protection des données à caractère personnel dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

²⁵ Point 12 de l'annexe à la *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.

la FRA suggère également d'inclure à l'article 4, paragraphe 1, et à l'article 11, paragraphe 3, une obligation de ne pas transmettre ces données de toute façon²⁶.

2.1.2. Importance des statistiques

À l'article 18, la proposition de directive décrit les statistiques à collecter²⁷, qui couvrent actuellement les types d'informations suivants : le nombre d'identifications de toute personne pouvant être impliquée dans une infraction terroriste ou une forme grave de criminalité et le nombre d'actions de répression consécutives ayant comporté l'utilisation de données PNR. Ces statistiques sont collectées de manière anonyme.

La collecte de statistiques sur l'exploitation du système PNR pourrait poursuivre deux finalités liées entre elles : l'évaluation de l'efficacité et la détection des discriminations indirectes. Ces deux aspects pourraient jouer un rôle important dans le réexamen de la directive envisagé à l'article 17 de la proposition.

2.1.2.1. Efficacité

Les statistiques relatives aux identifications et aux actions de répression consécutives visées à l'article 18 de la proposition sont importantes pour l'évaluation de l'efficacité du système PNR. Les statistiques sont cependant tout aussi essentielles pour détecter et surveiller les cas dans lesquels une personne est affectée de manière défavorable par le système PNR de l'UE – autrement dit, les cas dans lesquels les données PNR ont soumis certaines personnes à un contrôle des autorités qui, dans d'autres circonstances, aurait été injustifié. Par conséquent, la FRA suggère de créer les statistiques suivantes afin d'évaluer l'efficacité du système PNR : nombre total de personnes dont les données PNR ont été collectées et échangées ; nombre de personnes identifiées en vue d'un contrôle plus poussé ; nombre d'actions répressives consécutives ; nombre de personnes dont il a été établi ultérieurement qu'elles ont été marquées injustement comme suspects par le système PNR²⁸. Ces statistiques

²⁶ Tant le CEPD que le CESE se rejoignent sur la nécessité d'interdire la transmission des données sensibles effectuée par les compagnies aériennes : CEPD, *Opinion on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the use of Passenger Name Record data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime (Avis sur la 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)*, 25 mars 2011, p. 10; CESE, *Avis du Comité économique et social européen sur la 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*, SOC/414, 5 mai 2011, p. 9.

²⁷ COM(2011) 32 final, article 18.

²⁸ Le CEPD suggère de collecter des statistiques sur le nombre de condamnations effectives qui ont été prononcées ou non : CEPD, *Opinion on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the use of Passenger Name Record data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime (Avis sur la proposition de directive du Parlement*

pourraient jouer un rôle important dans l'évaluation du système ainsi que lors du réexamen de son application prévu par l'article 17 de la proposition.

2.1.2.2. Discrimination indirecte

Comme indiqué ci-dessus, les dispositions incluses dans la proposition réduisent le risque de discrimination directe. Il subsiste toutefois un risque de discrimination indirecte, qui se définit comme suit : une règle, un critère ou une pratique neutre affecte un groupe défini par une « caractéristique protégée » de façon nettement plus défavorable que d'autres personnes se trouvant dans une situation comparable²⁹. L'exemple suivant peut servir d'illustration à la discrimination indirecte dans le contexte des PNR : une personne fait l'objet d'un contrôle plus poussé à cause de son nom. La discrimination indirecte est également couverte par l'interdiction de la discrimination prévue à l'article 21 de la Charte.

Comme la règle, le critère ou la pratique est apparemment neutre, la discrimination indirecte ne peut être détectée dans la pratique que par la création de statistiques sur l'application d'une règle, critère ou pratique donné. Des statistiques adéquates sont utiles pour détecter les pratiques et tendances discriminatoires dans l'application d'une règle, critère ou pratique donné. La jurisprudence respective de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) – de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne – et de la Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH) illustrent le lien étroit qui existe entre les statistiques et la détection de la discrimination indirecte.

Dans l'affaire *Schönheit* de la CJCE³⁰, les pensions des salariés à temps partiel étaient calculées sur la base d'un taux différent de celui des salariés à temps plein. Les salariés à temps partiel percevaient une pension inférieure à celle des salariés à temps plein, même si l'on tenait compte des durées de service différentes, ce qui impliquait que les travailleurs à temps partiel étaient moins bien payés. Cette règle de calcul des pensions était appliquée de façon identique à tous les travailleurs à temps partiel et paraissait dès lors neutre. Toutefois, étant donné que 88 % des travailleurs à temps partiel étaient des femmes, cette règle avait un effet négatif disproportionné sur les femmes par rapport aux hommes. S'appuyant sur ces statistiques, la CJCE a détecté une discrimination indirecte³¹.

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), 25 mars 2011, p. 11.

²⁹ FRA (2011), *Manuel de droit européen en matière de non-discrimination*, Luxembourg, Office des publications, p. 29.

³⁰ CJCE, Affaires jointes C-4/02 et C-5/02, *Hilde Schönheit contre Stadt Frankfurt am Main* et *Silvia Becker contre Land Hessen*, 23 octobre 2003.

³¹ FRA (2011), *Manuel de droit européen en matière de non-discrimination*, Luxembourg, Office des publications, p. 29.

Dans l'affaire *D.H. et autres contre République tchèque* de la CouEDH³², une série de tests étaient utilisés en République tchèque pour établir le niveau d'intelligence et d'aptitude des élèves en vue de déterminer si ceux-ci devaient être retirés de l'enseignement ordinaire et placés dans des écoles spéciales conçues pour les enfants présentant une déficience intellectuelle ou d'autres difficultés d'apprentissage. Dans la pratique, ces tests ont donné lieu à une situation où les élèves roms constituaient entre 80 % et 90 % du nombre total d'élèves dans certaines écoles spéciales. Sur la base de ces statistiques relatives aux enfants des écoles spéciales, la CouEDH a conclu à une discrimination indirecte³³.

Pour détecter les discriminations indirectes, il serait donc utile de créer des statistiques agrégées adéquates basées sur les données PNR afin de détecter les pratiques et tendances discriminatoires dans l'application du système PNR. Ces statistiques doivent toutefois être créées de façon anonyme et non identifiable afin de respecter les principes de protection des données de l'UE.

Ces statistiques apporteraient également des informations essentielles lors du réexamen de l'application de la directive. La FRA suggère d'ajouter la non-discrimination aux domaines méritant une attention spéciale lors du réexamen visé à l'article 17, paragraphe 2, de la proposition. Cet ajout serait aussi conforme à l'article 10 TFUE qui énonce que l'Union cherche à combattre la discrimination dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions.

2.2. Conditions pour limiter les droits fondamentaux

Ainsi que les services de la Commission le reconnaissent³⁴, une ingérence dans l'exercice des droits fondamentaux à la protection de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel, tels que consacrés par les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et par l'article 8 de la CEDH, de même que par l'article 16 du TFUE, peut être autorisée si elle satisfait aux conditions visées à l'article 52 de la Charte. Dans leur analyse d'impact, les services de la Commission admettent³⁵ que l'utilisation des données PNR est constitutif d'une ingérence dans l'exercice de ces droits fondamentaux.

³² CouEDH, Grande Chambre, *D.H. et autres contre République tchèque*, n° 57325/00, 13 novembre.

³³ FRA (2011), *Manuel de droit européen en matière de non-discrimination*, Luxembourg, Office des publications, p. 34.

³⁴ Document de travail des services de la Commission, *Impact Assessment – Accompanying document to the proposal for a European Parliament and Council Directive on the use of Passenger Name Record data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime (Analyse d'impact – Document accompagnant la 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)*, SEC (2011) 132, p. 19.

³⁵ *Ibid.*

L'article 52, paragraphe 1, de la Charte établit les conditions auxquelles l'exercice de droits fondamentaux et de libertés reconnus par la Charte peut être limité et dispose que toute limitation doit être « prévue par la loi » et « respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés ». L'article 52 souligne également que, dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires ou répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'UE ou, au besoin, de protection des droits et libertés d'autrui. En outre, l'article 52, paragraphe 3 de la Charte dispose que dans la mesure où les droits consacrés par la Charte correspondent à des droits garantis par la CEDH, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention³⁶. Par conséquent, la FRA s'inspirera en particulier de la jurisprudence de la CouEDH pour interpréter la Charte.

En résumé, conformément à la Charte, il est possible de limiter certains droits fondamentaux, mais ces limitations doivent remplir certaines conditions spécifiques, telles que « les objectifs d'intérêt général reconnus par l'UE », le fait d'être « prévues par la loi », la nécessité et la proportionnalité.

2.2.1. Objectifs d'intérêt général reconnus par l'UE

L'article 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose que toute limitation de l'exercice des droits et libertés doit répondre effectivement à des « objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ». La CouEDH utilise une terminologie différente et parle de « but légitime ».

La prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que les enquêtes et les poursuites en la matière, sont des buts légitimes reconnus par la jurisprudence de la CouEDH. L'article 8, paragraphe 2 de la CEDH cite la « sécurité nationale » et la « prévention des infractions pénales » parmi les objectifs légitimes prévus par la CEDH pour limiter le droit du respect à la vie privée et familiale. La CouEDH a confirmé dans l'affaire *Klass et autres contre Allemagne*³⁷ que la lutte contre le terrorisme et la lutte contre la criminalité constituent des objectifs légitimes. La CouEDH a expliqué dans cette affaire que les sociétés démocratiques se sentent désormais menacées par des formes hautement sophistiquées d'espionnage et par le terrorisme, ce qui a comme conséquence que pour déjouer effectivement ces menaces, l'État doit être en mesure de surveiller les éléments subversifs agissant sur son territoire. La CouEDH a dès lors admis que l'existence de textes législatifs octroyant des pouvoirs de surveillance est, dans des conditions exceptionnelles, nécessaire à la sécurité nationale ou à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales dans une société démocratique. Dans l'affaire *Leander*

³⁶ Dans le même temps, cette disposition souligne qu'elle n'empêche pas le droit de l'UE de fournir une protection plus poussée. Cette référence à la CEDH s'étend aussi à ses protocoles. Les explications se rapportent à la Charte, JO 2007/C 303/17, 14 décembre 2007, p. 33.

³⁷ CouEDH, *Klass et autres contre République fédérale d'Allemagne*, n° 5029/71, 6 septembre 1978.

*contre Suède*³⁸, la CouEDH a également affirmé que la collecte secrète d'informations sur un individu dans l'intérêt de la sécurité nationale sert un objectif légitime.

Comme les infractions terroristes et les formes graves de criminalité affectent d'autres droits fondamentaux – tels que le droit à la vie, le droit à l'intégrité physique ou l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants violée en cas de mauvais traitements – leur prévention et leur détection, ainsi que les enquêtes et les poursuites en la matière, sont également légitimes afin de protéger les droits et libertés d'autrui, comme prévu par l'article 52 de la Charte.

2.2.2. Prévues par la loi

L'article 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose que toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la Charte doit être « prévue par la loi ».

D'après la jurisprudence de la CouEDH, cette disposition implique que la restriction doit trouver son fondement dans le droit national, mais elle fait aussi référence à la qualité de la loi en question en exigeant qu'elle soit accessible à la personne concernée et prévisible quant à ses effets. Pour ce qui est de l'accessibilité, le citoyen doit pouvoir disposer de renseignements suffisants, dans les circonstances de la cause, sur les normes juridiques applicables à un cas donné³⁹. Une règle est prévisible si elle est énoncée avec assez de précision pour permettre à tout individu – en s'entourant au besoin de conseils éclairés – de régler sa conduite⁴⁰. Le Tribunal de première instance de la Communauté européenne⁴¹ a déclaré que les exigences d'accessibilité et de prévisibilité sont également reconnues comme des principes généraux du droit de l'UE⁴².

Ces exigences d'accessibilité et de prévisibilité telles que développées par la CouEDH⁴³ forment une protection juridique essentielle contre l'arbitraire lorsque des droits fondamentaux sont limités⁴⁴. La CouEDH a jugé que la protection contre l'arbitraire est d'autant plus importante dans le cas de mesures de surveillance en

³⁸ Voir CouEDH, *Leander contre Suède*, n° 9248/81, 26 mars 1987.

³⁹ Voir CouEDH, *Sunday Times contre Royaume-Uni*, n° 6538/74, 26 avril 1979, paragraphe 49. Voir aussi le Conseil de l'Union européenne, *Guidelines on methodological steps to be taken to check fundamental rights compatibility at the Council's preparatory bodies (Lignes directrices sur les mesures méthodologiques à prendre pour vérifier la compatibilité avec les droits fondamentaux au niveau des organes préparatoires du Conseil)*, doc n° 10140/11, 18 mai 2011.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Le Tribunal de première instance est devenu le Tribunal de l'Union européenne à la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

⁴² Tribunal de première instance, T-43/ 02 *Jungbunzlauer contre Commission* du 27 septembre 2006, , , paragraphe 7.

⁴³ Voir également CouEDH, *Malone contre Royaume-Uni*, n° 8691/79, 2 août 1984; CouEDH, *Kruslin contre France*, n° 11801/85, 24 avril 1990; CouEDH, *Khan contre Royaume-Uni*, n° 35394/97, 12 mai 2000; et CouEDH, *Vetter contre France*, n° 59842/00, 31 mai 2005.

⁴⁴ CouEDH, *Liberty et autres contre Royaume-Uni*, n° 58243/00, 1^{er} juillet 2008, paragraphe 69.

raison des risques accrus d'arbitraire dans ces circonstances⁴⁵. Ces considérations présentent un intérêt pour le système PNR de l'UE parce que celui-ci pourrait être considéré comme une mesure de surveillance⁴⁶. Les passagers savent en général que leurs données de vol sont enregistrées et échangées, mais ils ignorent habituellement les critères d'évaluation utilisés ou s'ils ont été marqués ou non par le système en vue d'un contrôle plus poussé.

Par conséquent, toute mesure accordant aux autorités le pouvoir d'interférer avec des droits fondamentaux doit contenir des dispositions explicites et détaillées qui soient suffisamment claires et prévisibles et qui satisfassent au degré requis de certitude⁴⁷ en ce qui concerne leur application.

La proposition renferme au moins trois formulations susceptibles de soulever la question de savoir si le degré requis d'accessibilité et de prévisibilité est atteint :

- les données PNR à collecter sont énumérées à l'annexe de la proposition. Elles comprennent un point 12 intitulé « Remarques générales (notamment toutes les informations disponibles sur les mineurs non accompagnés de moins de 18 ans, telles que le nom et le sexe du mineur, son âge, les langues parlées, le nom et les coordonnées du tuteur présent au départ et son lien avec le mineur, le nom et les coordonnées du tuteur présent à l'arrivée et son lien avec le mineur, agent présent au départ et à l'arrivée) ». En raison des termes «telles que», cette catégorie de données est très large et susceptible d'inclure des données concernant la santé d'un passager ou des exigences alimentaires qui permettraient d'identifier son appartenance religieuse. L'intitulé « Remarques générales » peut poser des problèmes de prévisibilité dans la mesure où il donne peu d'indications sur les informations qui doivent être exclues. Le texte explicatif entre parenthèses n'indique en outre que les informations qui sont incluses, sans limiter les données à collecter. Cela pourrait autoriser une

⁴⁵ CouEDH, *Klass et autres contre République fédérale d'Allemagne*, n° 5029/71, 6 septembre .

⁴⁶ Le CEPD et le groupe de travail « Article 29 » abondent dans le même sens : CEPD, *Opinion on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the use of Passenger Name Record data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime (Avis sur la 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)*, 25 mars 2011, p. 4; groupe de travail « Article 29 », GT 181, 5 avril 2011, p. 4.

⁴⁷ Dans l'affaire *Malone contre Royaume-Uni*, qui concernait des écoutes téléphoniques, le gouvernement britannique a fait valoir que les impératifs de la Convention, notamment quant à la prévisibilité, ne peuvent être tout à fait les mêmes dans le contexte spécial de l'interception de communications pour les besoins d'enquêtes de police que quand la loi en cause a pour but d'assortir de restrictions la conduite d'individus. En particulier, l'exigence de prévisibilité ne saurait signifier qu'il faille permettre à quelqu'un de prévoir si et quand ses communications risquent d'être interceptées par les autorités, afin qu'il puisse régler son comportement en conséquence. La CouEDH a accepté cet argument mais a néanmoins jugé que la loi doit user de termes assez clairs pour indiquer à tous de manière suffisante en quelles circonstances et sous quelles conditions elle habilite la puissance publique à opérer pareille atteinte secrète, et virtuellement dangereuse, au droit au respect de la vie privée et de la correspondance. Voir l'arrêt de la CouEDH du 2 août 1984 dans l'affaire n° 8691/79, *Malone contre Royaume-Uni*, point 67.

collecte et un transfert illimités d'informations et par conséquent ne pas se justifier au regard de la finalité du système PNR⁴⁸. Cette formulation vague pose en outre des difficultés pratiques étant donné la règle disposant que les données PNR qui ne sont pas énumérées dans l'annexe doivent être effacées immédiatement, conformément à l'article 4, paragraphe 1, de la proposition ;

- d'après la proposition, les données PNR collectées ne peuvent être traitées que pour les finalités suivantes : la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que les enquêtes et les poursuites en la matière. La définition des formes graves de criminalité incluse à l'article 2, (h), comprend une formulation ouverte : d'après cette définition, « les États membres peuvent néanmoins exclure les infractions mineures pour lesquelles, compte tenu de leurs systèmes respectifs de justice pénale, le traitement des données PNR conformément à la présente directive serait contraire au principe de proportionnalité »⁴⁹. Ce libellé est susceptible de ne pas atteindre le degré de prévisibilité nécessaire permettant de connaître les infractions que les États membres pourraient exclure en vertu de cette disposition. Pour justifier sa proposition, la Commission européenne a notamment fait valoir que la proposition contribuerait à harmoniser la législation des États membres dans ce domaine, en éliminant les risques de degrés inégaux de protection des données à caractère personnel dans l'UE, de lacunes en matière de sécurité et d'insécurité juridique pour les passagers⁵⁰. Dans ce contexte, le pouvoir discrétionnaire que la proposition accorde aux États membres pour décider des infractions qui seront ou non couvertes semble inutilement large ;
- l'article 4, paragraphe 2, (b), dispose que « l'unité de renseignements passagers peut confronter les données PNR aux bases de données pertinentes, notamment des bases de données internationales ou nationales ou des bases de données de l'Union mises en miroir au niveau national, lorsqu'elles sont créées, en vertu du droit de l'Union, pour recenser les personnes ou objets recherchés ou visés par un signalement, en conformité avec les dispositions de l'Union et les dispositions internationales et nationales applicables aux fichiers de cette nature ». Cette disposition permet de confronter les données PNR « avec des bases de données indéterminées »⁵¹.

⁴⁸ Le CEPD suggère d'exclure la catégorie des « remarques générales » de la liste des données PNR: CEPD, *Opinion on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the use of Passenger Name Record data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime (Avis sur la 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)*, 25 mars 2011, p. 10.

⁴⁹ Cette disposition sera également analysée plus loin dans le présent avis sous l'angle de la nécessité/proportionnalité.

⁵⁰ COM(2011) 32 final, p. 4.

⁵¹ Avis du CEPD du 25 mars 2011, point 31.

Comme les bases de données ne sont pas précisées, l'utilisation des données PNR est susceptible de ne pas atteindre le degré de prévisibilité nécessaire⁵².

2.2.3. Nécessité et proportionnalité

L'article 52 de la Charte dispose que toute limitation des droits et libertés reconnus par la Charte doit être « nécessaire ». La CouEDH a expliqué comme suit le sens du terme « nécessaire » : « La Cour note [...] que si l'adjectif « nécessaire » [...] n'est pas synonyme d'« indispensable » [...], il n'a pas non plus la souplesse de termes tels qu'« admissible », « normal » [...], « utile » [...], « raisonnable » [...] ou « opportun » »⁵³. La CouEDH a estimé que la notion de nécessité implique qu'une ingérence correspond à un besoin social impérieux⁵⁴.

L'article 52 de la Charte dispose en outre que toute limitation aux droits fondamentaux doit respecter le principe de proportionnalité. La CouEDH a jugé que, pour être compatible avec la Convention, l'ingérence doit, entre autres choses, être « proportionnée au but légitime poursuivi »⁵⁵. La proportionnalité met le motif et l'étendue de la limitation en rapport l'un avec l'autre.

Le secrétariat général du Conseil résume les principes de nécessité et de proportionnalité comme suit : « Il est de jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne que le principe de proportionnalité, qui est un des principes généraux du droit de l'Union européenne, impose que les mesures mises en œuvre par des actes de l'Union européenne soient appropriées pour atteindre l'objectif poursuivi et qu'elles n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre. En outre, les limitations nécessaires et proportionnées doivent respecter l'essence des droits fondamentaux concernés »⁵⁶.

Dans l'exposé des motifs accompagnant la proposition, la Commission européenne a mis en avant certains exemples tendant à prouver la nécessité d'un système PNR, qui permettrait de faire sensiblement progresser la lutte contre les formes graves de

⁵² Tant le CEPD que le groupe de travail « Article 29 » conviennent que les bases de données concernées ne sont pas suffisamment prévisibles: CEPD, *Opinion on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the use of Passenger Name Record data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime (Avis sur la 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)*, 25 mars 2011, p. 5 ; groupe de travail « Article 29 », GT 181, 5 avril 2011, p. 5.

⁵³ CouEDH, *Handyside contre Royaume-Uni*, n° 5493/72, 7 décembre 1976, paragraphe 48.

⁵⁴ CouEDH, *Olsson contre Suède*, n° 10465/83, 24 mars 1988.

⁵⁵ CouEDH, *Handyside contre Royaume-Uni*, n° 5493/72, 7 décembre 1976, paragraphe 49.

⁵⁶ Conseil de l'Union européenne (2011), *Guidelines on methodological steps to be taken to check fundamental rights compatibility at the Council's preparatory bodies (Lignes directrices sur les mesures méthodologiques à prendre pour vérifier la compatibilité avec les droits fondamentaux au niveau des organes préparatoires du Conseil)*, doc n° 10140/11, 18 mai 2011.

criminalité, en particulier la lutte contre la drogue et la traite des êtres humains⁵⁷. Il importe d'analyser plus avant ces exemples afin d'évaluer la nécessité d'un système PNR pour l'UE.

On peut aussi trouver des exemples de la valeur des données PNR dans d'autres documents de la Commission européenne. En 2010, la Commission a publié une communication sur la gestion de l'information dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice. Dans cette communication, la Commission a fourni d'autres exemples de la nécessité de données PNR en rapport avec la traite des enfants, la traite des êtres humains, la fraude à la carte de crédit et le trafic de drogue, sans toutefois révéler les sources de ses informations⁵⁸.

Aucun exemple concernant le terrorisme ou bon nombre d'autres types d'infractions qualifiés de formes graves de criminalité à l'article 2, (h), de la proposition ne figure cependant dans l'exposé des motifs ou les documents qui l'accompagnent.

La FRA est consciente que d'autres éléments prouvant la nécessité d'un système PNR peuvent exister en plus de ceux qui ont été divulgués. À cet égard, les avis de la commission des affaires européennes de la Chambre des Lords britannique sont instructifs. Cette commission avait déclaré initialement n'avoir reçu aucun élément lui permettant d'apprécier la valeur des données PNR⁵⁹. Toutefois, en 2008, la commission a été convaincue par des preuves confidentielles reçues du ministère britannique de l'Intérieur que lorsqu'elles sont utilisées en combinaison avec des données d'autres sources, les données PNR peuvent contribuer de manière significative à l'identification de terroristes⁶⁰. En 2011, la commission a déclaré qu'elle n'hésitait pas à accepter l'appréciation que le ministère de l'Intérieur faisait de la valeur des données PNR pour la prévention et la détection des formes graves de criminalité et du terrorisme⁶¹. De même, la FRA ne peut exclure l'existence d'autres éléments prouvant la nécessité d'un système PNR. Quoi qu'il en soit, la nécessité et la proportionnalité du système PNR devront être démontrées.

Les exemples fournis par la Commission européenne ne se rapportent qu'à des cas dans lesquels les données PNR ont été utilisées efficacement au cours d'enquêtes. Pour se faire une idée plus complète de la situation, il serait également nécessaire d'analyser les cas dans lesquels l'utilisation de données s'est avérée trompeuse et a

⁵⁷ COM(2011) 32 final, pp. 5-6.

⁵⁸ Commission européenne (2010), *Présentation générale de la gestion de l'information dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice*, COM(2010) 385 final, Bruxelles, 2010.

⁵⁹ The EU/US Passenger Name Record (PNR) Agreement, 21st Report, Session 2006-07, HL Paper 108 (L'accord PNR entre l'UE et les États-Unis, 21^e rapport, session 2006-2007, document 108 de la Chambre des Lords), point 22.

⁶⁰ The Passenger Name Record (PNR) Framework Decision, 15th Report, Session 2007-08, HL Paper 106 (La décision-cadre relative aux PNR, 15^e rapport, session 2007-2008, document 106 de la Chambre des Lords), point 49.

⁶¹ The United Kingdom opt-in to the Passenger Name Record Directive, 11th Report, Session 2010-11, HL Paper 113 (La participation du Royaume-Uni à la directive sur les PNR, 11^e rapport, session 2010-2011, document 113 de la Chambre des Lords), point 6.

donné lieu à une enquête sur des personnes innocentes. La commission des affaires européennes de la Chambre des Lords britannique a inclus un tel cas dans son rapport de 2007 sur l'accord PNR entre l'UE et les États-Unis (cas Maher Arar)⁶².

2.2.3.1. La définition des infractions graves

L'expression « infractions graves » est définie à l'article 2, (h), de la proposition et renvoie à l'article 2 de la décision-cadre 2002/584/JAI relative au mandat européen et aux procédures de remise entre États membres. Il importe de noter que cet article spécifique de la décision-cadre n'utilise pas lui-même l'expression « infractions graves ». L'article 2 parle plutôt d'« infractions », et les infractions qu'il énumère pourraient ne pas être suffisamment graves pour justifier un système PNR. Cette discordance est implicitement reconnue par la disposition de l'article 2, (h), de la proposition selon laquelle « les États membres peuvent exclure [des] infractions mineures » du champ d'application de cet instrument⁶³. Le texte de la proposition reconnaît lui-même que la définition des infractions graves figurant dans la proposition recouvre des infractions mineures ; dans le cas contraire, il ne serait pas nécessaire d'autoriser les États membres à les exclure. Dans ce contexte, on ne comprend pas bien pourquoi la proposition laisse aux États membres toute latitude de déterminer les infractions qu'ils considèrent comme des infractions mineures⁶⁴. Il convient plutôt de considérer que la proportionnalité est obligatoire en vertu de l'article 52 de la Charte, et l'exclusion des infractions mineures pourrait être considérée comme étant tout aussi obligatoire⁶⁵. La FRA suggère de limiter la liste d'infractions couvertes par l'article 2 de la proposition afin de faire en sorte qu'elles soient suffisamment graves pour garantir la proportionnalité du système PNR de l'UE.

La proposition établit une distinction entre « infractions graves » et « infractions transnationales graves » dans les définitions fournies à l'article 2, (h) et (i), respectivement. Certains aspects du champ d'application de la proposition qui ont trait à l'élaboration et à l'application de critères d'évaluation se limitent aux infractions transnationales graves⁶⁶, tandis que d'importantes opérations de traitement de données basées sur les données PNR sont également possibles en relation avec des

⁶² The EU/US Passenger Name Record (PNR) Agreement, 21st Report, Session 2006-07, HL Paper 108 (L'accord PNR entre l'UE et les États-Unis, 21^e rapport, session 2006-2007, document 108 de la Chambre des Lords), points 24-27 ; pour de plus amples informations sur le cas *Maher Arar*, voir le site de la commission d'enquête: http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/pco-bcp/commissions/maher_arar/07-09-13/www.ararcommission.ca/default.htm.

⁶³ Au sujet de cette incohérence, voir aussi l'avis du CEPD du 25 mars 2011, point 27.

⁶⁴ Le groupe de travail « Article 29 » est du même avis: groupe de travail « Article 29 », GT 181, 5 avril 2011, p. 6.

⁶⁵ Le CEPD souscrit à cette analyse: CEPD, *Opinion on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the use of Passenger Name Record data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime (Avis sur la 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)*, 25 mars 2011, p. 7.

⁶⁶ COM(2011) 32 final, p. 8.

infractions graves, comme le prévoit l'article 4, paragraphe 2, (b) et (c). Cependant, tous les exemples fournis par la Commission pour justifier la nécessité du système PNR se rapportent à des infractions transnationales graves, et non à des infractions graves qui ne sont pas transnationales. À cet égard, la nécessité du système PNR proposé au regard des infractions graves qui ne sont pas transnationales n'est ni étayée, ni suffisamment expliquée dans la proposition. La FRA suggère de limiter le système PNR de l'UE aux infractions transnationales graves.

2.2.3.2. Le marquage systématique des voyageurs

Une analyse de la proportionnalité du système PNR envisagé impose d'accorder une attention particulière au traitement des personnes innocentes.

Cet aspect a joué un rôle important dans un autre débat concernant le respect des droits fondamentaux par la législation de l'UE (conservation des données), qui pourrait aussi être pris utilement en considération dans le contexte des PNR. En examinant le respect des droits fondamentaux par la mise en œuvre nationale de la directive 2006/24/CE sur la conservation des données, les cours constitutionnelles de plusieurs États membres, à savoir la Roumanie, l'Allemagne et la République tchèque, ont questionné sa proportionnalité. En décembre 2009, la mise en œuvre de la directive sur la conservation des données a été déclarée inconstitutionnelle par la Cour constitutionnelle roumaine⁶⁷. En mars 2010, la Cour constitutionnelle fédérale allemande a suspendu une législation allemande mettant en œuvre la directive sur la conservation des données, jugeant que celle-ci faisait planer une grave menace sur le droit au respect de la vie privée⁶⁸. Dans sa décision, la Cour constitutionnelle allemande a considéré que le principe de proportionnalité impose qu'une extraction des données relatives aux télécommunications par précaution pour éviter un danger n'est permise que s'il existe des preuves suffisantes d'un danger concret pour la vie, l'intégrité physique ou la liberté d'une personne ou pour l'existence ou la sécurité du gouvernement fédéral ou des États, ou pour éviter un danger commun⁶⁹. La Cour constitutionnelle tchèque a également déclaré que la mise en œuvre nationale de la directive sur la conservation des données était inconstitutionnelle pour des raisons liées aux droits fondamentaux⁷⁰. La critique principale exprimée par les cours constitutionnelles des États membres précités porte sur le fait que les données de tout un chacun peuvent être conservées et utilisées sans qu'une approche plus ciblée soit mise en œuvre. Une collecte et un traitement aussi poussés des données ne sont pas considérés comme proportionnés, pas même pour garantir la sécurité⁷¹. Le même

⁶⁷ Roumanie, Cour constitutionnelle, arrêt n° 1258, 8 octobre 2009.

⁶⁸ Allemagne, Cour constitutionnelle, arrêt du 2 mars 2010, 1 BvR 256/08, disponible à la page: www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rs20100302_1bvr025608.html

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Voir www.concourt.cz/clanek/GetFile?id=5075.

⁷¹ Le CEPD, le groupe de travail « Article 29 » et le CESE adhèrent à cette analyse: CEPD, *Opinion on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the use of Passenger Name Record data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and*

raisonnement pourrait être appliqué au système PNR proposé pour l'UE, puisqu'il prévoit également la collecte et l'analyse des données pour tous les passagers des vols internationaux, au lieu de restreindre la collecte et l'analyse des données PNR de manière plus ciblée.

D'après des rapports d'organisation de la société civile, la collecte et l'analyse de données PNR au Royaume-Uni entre avril 2009 et février 2010 ont donné lieu au marquage de 48 682 personnes et entraîné l'arrestation de 2 000 personnes et le refus d'admission de 1 000 personnes au Royaume-Uni. La police a rédigé 14 000 rapports de renseignements sur des voyageurs en vue d'une utilisation future⁷². Le marquage d'un nombre si important de personnes par le système doit être pris en compte lors de l'évaluation du critère de proportionnalité. Des données du ministère américain de la Sécurité intérieure confirment cette impression : l'UE a partagé 216 données PNR avec les États-Unis entre août 2008 et janvier 2010, ce qui a donné lieu à une procédure judiciaire pénale⁷³.

La proposition actuelle ne limite pas la création de critères d'évaluation ni n'établit de critères qualitatifs pour leur création⁷⁴. Guidée par le principe de proportionnalité, la FRA suggère d'inclure dans la proposition une obligation explicite de faire tout ce qui est raisonnablement possible pour définir des critères d'évaluation d'une manière qui garantisse que le moins de personnes possible soient marquées par le système. Cet aspect pourrait également jouer un rôle important lors du réexamen envisagé à l'article 17 de la proposition, qui énonce qu'une attention particulière doit être accordée, à la « qualité des évaluations ».

serious crime (Avis sur la 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), 25 mars 2011, p. 5; groupe de travail « Article 29 », GT 181, 5 avril 2011; CESE, Avis du Comité économique et social européen sur la 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, SOC/414, 5 mai 2011, p. 5.

⁷² EDRI (2010), *PNR used to investigate innocent travellers and turn them into suspects (Les PNR utilisées pour enquêter sur des voyageurs innocents et faire d'eux des suspects)*, EDRI-gram, n° 8.11, 2 juin 2010, www.edri.org/edriagram/number8.11/pnr-uk-privacy-issues.

⁷³ Ministère américain de la Sécurité intérieure (2010), *Update to the 2008 Report concerning Passenger Name Record Information derived from flights between the U.S. and the European Union (Actualisation du rapport de 2008 concernant les données PNR tirées des vols entre les États-Unis et l'Union européenne)*, 5 février 2010, pp. 6-7, disponible à la page: http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/privacy/privacy_pnr_review2010update_2010-02-05.pdf.

⁷⁴ Le CEPD note dans son avis que l'évaluation sera effectuée à la lumière de critères non transparents et en perpétuelle évolution. CEPD, *Opinion on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the use of Passenger Name Record data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime (Avis sur la 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)*, 25 mars 2011, pp. 4-5. Le groupe de travail « Article 29 » rappelle qu'il est important de veiller à ce que tout critère d'évaluation utilisé par les États membres pour analyser les données soit spécifique, nécessaire, justifié et révisé régulièrement: groupe de travail « Article 29 », GT 181, 5 avril 2011, p. 5.

2.3. Contrôle effectif

D'après l'article 8, paragraphe 3, de la Charte, le respect de la protection des données à caractère personnel est soumis au contrôle d'une autorité indépendante.

La CJUE a récemment interprété de manière large le concept d'indépendance des autorités chargées du contrôle de la protection des données⁷⁵. Dans l'affaire *Commission contre Allemagne*⁷⁶, la CJUE a abordé pour la première fois la question de l'indépendance des autorités chargées du contrôle de la protection des données. La CJUE a jugé que les autorités allemandes chargées de la protection des données au niveau des États fédérés (*Länder*), qui sont responsables du contrôle du traitement des données à caractère personnel par les organismes non publics, n'étaient pas suffisamment indépendantes parce qu'elles étaient placées sous la tutelle de l'État. L'affaire portait sur l'interprétation de l'article 28, paragraphe 1, de la directive sur la protection des données, qui dispose que les autorités chargées de la protection des données « exercent en toute indépendance les missions dont elles sont investies ». Dans ses conclusions, l'avocat général Jan Mazák a considéré cette « indépendance » comme étant de nature relative, puisqu'il est nécessaire que le législateur précise le degré de cette indépendance et que celle-ci reste indéfinie. Suivant cette logique, l'avocat général a conclu que les autorités allemandes chargées de la protection des données étaient suffisamment indépendantes, bien qu'elles fussent soumises à la tutelle de l'État⁷⁷. En revanche, la Cour a rejeté cette argumentation et souligné que la directive devait être interprétée conformément au sens habituel des mots, privilégiant ainsi une interprétation stricte du terme « indépendance ». La CJUE a également fait observer que le terme « indépendance » était assorti de l'adjectif « complète » dans la directive et qu'il devait dès lors être entendu au sens large⁷⁸. Cet arrêt présente un intérêt non seulement pour l'interprétation de la directive sur la protection des données, mais aussi pour celle de l'article 8 de la Charte⁷⁹.

L'article 12 de la proposition énonce que l'autorité de contrôle nationale mise en place en vertu de l'article 25 de la décision-cadre 2008/977/JAI est également chargée de

⁷⁵ Voir FRA (2011), *Droits fondamentaux: défis et réalisations en 2010*, Rapport annuel, Luxembourg, Office des publications.

⁷⁶ CJUE, C-518/07, *Commission contre Allemagne*, 9 mars 2010.

⁷⁷ Conclusions de l'avocat général Jan Mazák du 22 octobre 2009 dans l'affaire C-518/07, disponible à la l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62007C0518:FR:HTML>.

⁷⁸ CJUE, C-518/07, *Commission contre Allemagne*, 9 mars 2010..

⁷⁹ Voir l'exposé des motifs à l'article 8 de la Charte, Présidium de la Convention, document CONVENT 49, CHARTE 4473/00, 11 octobre 2000 : « Cet article est basé sur l'article 286 du traité instituant la Communauté européenne et la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil 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 (JO L 281, 23.11.1995), ainsi que sur l'article 8 de la CEDH et la convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, qui a été ratifiée par tous les États membres. Le droit à la protection des données à caractère personnel doit être exercé dans les conditions fixées dans la directive précitée et peut être limité dans les conditions fixées à l'article 52 de la Charte. »

conseiller et de surveiller la mise en œuvre nationale du système PNR de l'UE proposé par la directive. Les pouvoirs de l'autorité de contrôle sont définis à l'article 25 de la décision-cadre 2008/977/JAI. Ces pouvoirs pourraient toutefois être renforcés, en particulier ceux garantissant que l'autorité de contrôle peut prendre des mesures de sa propre initiative pour protéger de manière active et effective les intérêts des personnes concernées.

Comme indiqué précédemment⁸⁰, le système PNR de l'UE tel qu'il est proposé pourrait être considéré comme une mesure de surveillance. L'individu pris pour cible par le système n'en est généralement pas conscient. Il importe dès lors qu'une autorité suffisamment indépendante surveille effectivement le système et qu'elle protège les intérêts des individus de manière active, en garantissant le respect intégral des dispositions relatives à la protection des données et à la non-discrimination, par exemple. Les autorités de contrôle ne peuvent surveiller le système efficacement que si elles sont dotées d'une indépendance, de pouvoirs et de ressources suffisants pour mener à bien leur mission.

Le rapport de la FRA de 2010 sur les autorités chargées de la protection des données ne concernait que la directive sur la protection des données, et non la décision-cadre 2008/977/JAI. Quoi qu'il en soit, le rapport analysait et comparait l'indépendance et les pouvoirs des autorités chargées de la protection des données ; dans cette optique, revêtent une pertinence particulière les facteurs mis en exergue dans le rapport concernant l'indépendance, les pouvoirs d'enquête et l'intervention des autorités chargées de la protection des données et l'importance de ressources humaines et financières suffisantes pour utiliser ces pouvoirs dans l'intérêt des personnes concernées⁸¹.

La FRA suggère de faire en sorte que l'article 12 de la proposition garantisse que les autorités de contrôle soient totalement indépendantes, qu'elles puissent prendre des mesures de leur propre initiative pour protéger de manière active et effective les intérêts des personnes concernées et qu'elles aient des ressources suffisantes pour le faire dans la pratique.

⁸⁰ Voir la section 2.2.2, « Prévues par la loi ».

⁸¹ FRA (2010), *Data Protection in the EU: the role of National Data Protection Authorities - Strengthening the fundamental rights architecture in the EU II (La protection des données dans l'UE: le rôle des autorités nationales chargées de la protection des données – Renforcer l'architecture des droits fondamentaux dans l'UE II)*, Luxembourg, Office des publications, 7 mai 2010, disponible à l'adresse : www.fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/pub_data_protection_en.htm.

3. Observations finales

La FRA a pris les avis du CEPD et du groupe de travail « Article 29 » comme point de départ et rédigé son avis de manière à les compléter. En réponse à la demande du Parlement européen, la FRA met en évidence les problèmes suivants concernant le respect de la proposition de directive relative à l'utilisation de données 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 (COM(2011) 32 final) avec la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne :

- 3.1. La FRA salue l'insertion, dans la proposition actuelle, de garanties qui réduiront le risque de discrimination directe et de profilage discriminatoire. Un autre risque possible de discrimination directe concerne les données PNR transmises par les transporteurs aériens. Celles-ci peuvent comprendre des données sensibles ou particulières sous l'intitulé « Remarques générales » – une vaste catégorie susceptible de couvrir des caractéristiques personnelles sensibles, comme les exigences alimentaires particulières. Bien que l'on puisse s'attendre à ce que l'unité des renseignements passagers efface ces données immédiatement, comme la proposition le prévoit, le risque existe que le transporteur aérien continue à transmettre ce type de données sensibles ou particulières si des garanties insuffisantes sont mises en place pour réglementer leur transmission à l'unité des renseignements passagers. Il serait dès lors utile d'interdire la transmission de ces données par les transporteurs aériens. Afin d'éviter de s'en remettre uniquement à une interdiction de traiter et à une obligation d'effacer ces informations, la FRA suggère également d'inclure à l'article 4, paragraphe 1, et à l'article 11, paragraphe 3, une obligation de ne pas transmettre ces données en première lieu.
- 3.2. L'article 4, paragraphe 3, l'article 5, paragraphe 6, et l'article 11, paragraphe 3, rappellent la liste de données sensibles visée à l'article 8 de la directive relative à la protection des données de l'UE et la liste de catégories particulières de données visée à l'article 6 de la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil (« l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques, l'appartenance syndicale, ainsi que le traitement des données relatives à la santé et à la vie sexuelle »), mais ils ne recouvrent pas tous les motifs de discrimination mentionnés à l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (« le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle »). La FRA suggère d'élargir l'article 4, paragraphe 3, l'article 5, paragraphe 6, et l'article 11, paragraphe 3, de la proposition pour les aligner sur la liste des motifs de discrimination prohibés visée à l'article 21 de la Charte.

- 3.3. L'article 21 de la Charte couvre aussi la discrimination indirecte. Pour détecter les discriminations indirectes, la FRA suggère de créer des statistiques agrégées adéquates basées sur les données PNR afin de détecter les pratiques et tendances discriminatoires dans l'application du système PNR. Ces statistiques doivent toutefois être créées de façon anonyme et non identifiable afin de respecter les principes de protection des données de l'UE. Ces statistiques pourraient s'avérer utiles pour le réexamen de l'application de la directive. La FRA suggère d'ajouter la non-discrimination aux domaines méritant une attention spéciale lors du réexamen visé à l'article 17 de la proposition.
- 3.4. Les statistiques relatives aux identifications et aux actions de répression consécutives visées à l'article 18 de la proposition sont importantes pour l'évaluation de l'efficacité du système PNR. Les statistiques sont cependant tout aussi essentielles pour détecter et surveiller les cas dans lesquels une personne est affectée défavorablement par le système PNR de l'UE, sans justification. Par conséquent, la FRA suggère de créer les statistiques suivantes afin d'évaluer l'efficacité du système PNR : nombre total de personnes dont les données PNR ont été collectées et échangées ; nombres de personnes identifiées en vue d'un contrôle plus poussé ; nombre d'actions répressives consécutives ; nombre de personnes dont il a été établi ultérieurement qu'elles ont été marquées injustement comme suspects par le système PNR. Ces statistiques pourraient jouer un rôle important dans l'évaluation du système ainsi que lors du réexamen de son application prévu par l'article 17 de la proposition.
- 3.5. D'après l'article 52 de la Charte, la limitation de droits fondamentaux n'est possible que si elle est prévue par la loi. Cette disposition implique un devoir de veiller à ce que la disposition légale limitant les droits fondamentaux soit suffisamment accessible et prévisible. La FRA a mis en évidence un certain nombre de formulations vagues susceptibles de ne pas satisfaire à ces conditions. Il s'agit des « Remarques générales » à l'annexe de la proposition, des « infractions mineures » à l'article 2, (h) de la proposition, et des « bases de données pertinentes » à l'article 4, paragraphe 2, (b), de la proposition.
- 3.6. L'article 52 de la Charte dispose également que toute limitation des droits fondamentaux doit être « nécessaire ». La FRA est d'avis que l'exposé des motifs de la proposition n'étaye pas à suffisance la nécessité de la limitation pour toutes les infractions couvertes. La Commission européenne a fourni certains exemples qui étayaient la nécessité d'un système PNR. Les exemples concernant le terrorisme ou bon nombre d'autres types d'infractions qualifiés de graves à l'article 2, (h) de la proposition ne se trouvent pas dans les documents accompagnant la proposition. Quoi qu'il en soit, la FRA ne peut exclure l'existence d'autres éléments prouvant la nécessité d'un système PNR pour

toutes les formes de criminalité couvertes. La nécessité et la proportionnalité du système PNR devront être démontrées.

- 3.7. La proposition établit une distinction entre « infractions graves » et « infractions transnationales graves » dans les définitions fournies à l'article 2, (h) et (i), respectivement. Cependant, tous les exemples fournis par la Commission pour justifier la nécessité du système PNR se rapportent à des infractions transnationales graves, et non à des infractions graves qui ne sont pas transnationales. À cet égard, la nécessité du système PNR proposé au regard des infractions graves qui ne sont pas transnationales n'est ni étayée, ni suffisamment expliquée dans la proposition. La FRA suggère de limiter le système PNR de l'UE aux infractions transnationales graves.
- 3.8. L'article 52 de la Charte dispose en outre que toute limitation des droits fondamentaux doit respecter le principe de proportionnalité. L'article 2, (h) de la proposition énonce que les États membres peuvent exclure des infractions mineures du champ d'application de la directive. Le texte de la proposition reconnaît lui-même indirectement que la définition des formes graves de criminalité figurant dans la proposition recouvre des infractions mineures ; dans le cas contraire, il ne serait pas nécessaire d'autoriser les États membres à les exclure. Dans ce contexte, on ne comprend pas bien pourquoi la proposition laisse aux États membres toute latitude de déterminer les infractions qu'ils considèrent comme des infractions mineures. Il convient plutôt de considérer que la proportionnalité est obligatoire en vertu de l'article 52 de la Charte, et l'exclusion des infractions mineures peut être considérée comme étant tout aussi obligatoire. À cet égard, la FRA suggère de limiter la liste d'infractions couvertes par l'article 2 de la proposition afin de faire en sorte qu'elles soient suffisamment graves pour garantir la proportionnalité du système PNR de l'UE.
- 3.9. Une analyse de la proportionnalité du système PNR envisagé impose d'accorder une attention particulière au traitement des personnes innocentes. La proposition actuelle ne limite pas la création de critères d'évaluation ni n'établit de critères qualitatifs pour leur création. Pour des motifs de proportionnalité, la FRA suggère d'inclure dans la proposition une obligation explicite de faire tout ce qui est raisonnablement possible pour définir des critères d'évaluation d'une manière qui garantisse que le moins de personnes possible soient marquées par le système. Cet aspect pourrait également jouer un rôle important dans le réexamen envisagé à l'article 17 de la proposition, qui énonce qu'une attention particulière doit être accordée, lors du réexamen, à la « qualité des évaluations ».
- 3.10. L'article 8, paragraphe 3 de la Charte dispose que le respect de la protection des données à caractère personnel est soumis au contrôle d'une autorité indépendante. Ce contrôle ne peut être effectif que si l'autorité indépendante est dotée d'une indépendance, de pouvoirs et de ressources suffisants pour

jouer effectivement son rôle de protecteur des droits fondamentaux. Cette protection est particulièrement importante parce que le système PNR de l'UE pourrait être considéré comme une mesure de surveillance, d'autant plus que, dans la plupart des cas, les passagers concernés ne sont pas conscients du fait qu'ils sont marqués par le système. La FRA suggère de garantir à l'article 12 de la proposition que les autorités de contrôle soient totalement indépendantes, qu'elles puissent prendre des mesures de leur propre initiative pour protéger de manière anticipative et effective les intérêts des personnes concernées et qu'elles aient des ressources suffisantes pour le faire dans la pratique.

Vienne, le 14 juin 2011