

Un cadre stratégique interne à l'UE en matière de droits fondamentaux : unir nos forces pour obtenir de meilleurs résultats



En 2014, le Conseil européen définira de nouvelles priorités pour l'Union européenne (UE) dans des domaines politiques liés aux droits fondamentaux. Un nouveau Parlement européen et une nouvelle Commission européenne soutiendront l'UE en vue de conclure la ratification de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Afin de garantir que l'UE et ses États membres, qui forment une communauté de valeurs, s'acquittent de leurs obligations juridiques, il convient de renforcer l'intégration des droits fondamentaux dans le cycle politique de l'UE : les autorités publiques à tous les niveaux de gouvernance doivent s'unir afin de garantir que l'UE et ses États membres respectent pleinement la Charte des droits fondamentaux de l'UE en matière de justice et d'affaires intérieures, ainsi que dans tous les domaines politiques dans lesquels elles interviennent. Le meilleur moyen d'y parvenir serait de créer un « cadre stratégique de l'UE en matière de droits fondamentaux » ; il viendrait compléter le cadre visant à sauvegarder l'État de droit dans l'Union européenne qui a récemment été présenté. Cette section « Focus » propose quelques premières réflexions sur la manière dont les questions relatives aux droits fondamentaux pourraient être intégrées de façon plus systématique et plus concrète dans l'élaboration des politiques aux niveaux national et de l'UE en respectant le principe de subsidiarité ainsi que l'équilibre entre les différents niveaux de gouvernance. Plutôt que de décrire le format de ce cadre stratégique européen, ce « Focus » vise à présenter des idées concernant certains de ses contenus possibles (« outils »).

Ce « Focus » du Rapport annuel étudie comment améliorer la protection des droits fondamentaux à l'intérieur des États membres et dans l'Union qu'ils forment collectivement. Il constitue le troisième volet d'un triptyque de « Focus » : le premier présentait le paysage des droits fondamentaux en Europe, c'est à dire les normes, les institutions et les dispositifs existant à tous les niveaux de gouvernance au sein des Nations Unies, du Conseil de l'Europe, de l'UE et de ses États membres¹. Le second s'interrogeait sur la nécessité et sur les moyens de sauvegarder les droits fondamentaux en période de crise, qu'elle soit économique, sociale ou politique².

Année après année, les données recueillies par la FRA montrent que l'autosatisfaction n'est pas de mise. Si l'on veut protéger les droits fondamentaux, il faut que toutes les parties concernées s'engagent pleinement à les respecter. Les débats concernant l'État de droit, qui ont gagné en intensité en 2013, l'ont confirmé en se focalisant sur les moyens permettant de garantir que l'ensemble des États membres de l'UE défendent les valeurs de l'Union – telles qu'inscrites à l'article 2 du

Traité sur l'Union européenne (TUE). Il est clairement ressorti de ces discussions que le respect de ces valeurs ne peut pas être considéré comme allant de soi, et qu'il requiert un engagement partagé et régulièrement renouvelé de la part de l'ensemble des parties concernées, à tous les niveaux de gouvernance³.

« L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes. »

Traité sur l'Union européenne (TUE), article 2, JO 2012 C 326

L'année 2014 nous offre l'opportunité de souligner et de promouvoir ces valeurs partagées. En effet, tandis que le programme de Stockholm s'achèvera d'ici la fin de l'année, l'UE devra à nouveau définir ses priorités stratégiques dans les domaines politiques relatifs aux

droits fondamentaux, notamment l'immigration, l'asile, les visas, les contrôles aux frontières, l'intégration, la justice pénale et la justice civile⁴.

Au cours de l'année, l'UE continuera à prendre des mesures décisives afin d'adhérer à la CEDH, en soumettant l'Union à un contrôle externe sur les droits fondamentaux et en poursuivant l'amélioration de la protection de ces droits au sein de l'UE. Fin 2014 aura lieu l'expiration de la période transitoire pour la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Dans la pratique, cela veut dire que la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) sera étendue et que la Commission européenne sera habilitée à saisir la Cour de procédures d'infraction dans d'autres domaines relatifs aux droits fondamentaux⁵.

La question se pose alors de la manière dont l'UE et ses États membres pourraient définir un cadre plus structuré pour le développement et la mise en œuvre de politiques liées aux droits fondamentaux à différents niveaux de gouvernance, et ce dans un effort commun. Un tel cadre interne serait l'équivalent du cadre stratégique et du plan d'action de l'UE qui, depuis 2012, orientent la politique extérieure de l'UE en matière de droits de l'homme. L'adoption d'un tel cadre montrerait que les pratiques de l'UE sur son propre territoire sont conformes à l'image que l'UE donne d'elle-même dans le reste du monde⁶.

Avant de présenter 20 outils qui contribueraient à la création d'un tel cadre, ce « Focus » revient sur l'intensification des discussions relatives aux valeurs de l'UE ayant eu lieu en 2013 et sur la manière dont cela concerne les droits fondamentaux.

Le débat sur les valeurs de l'UE s'est intensifié en 2013

Le débat sur les valeurs de l'UE a gagné en intensité et en profondeur en 2013, du fait des propositions et des idées portées par la Commission européenne⁷, le Parlement européen⁸, des ministres⁹, des universitaires¹⁰, des conseillers politiques¹¹ et des organisations de la société civile¹². L'idée d'un nouvel instrument visant à protéger les valeurs de l'UE visées à l'article 2 du Traité sur l'UE a fait l'objet d'un consensus de plus en plus marqué, mais les avis ont divergé quant aux acteurs à impliquer, aux procédures à appliquer et à la pertinence du recours ou non à des sanctions¹³.

En mai 2013, le Conseil de l'Union européenne a appelé à un « consensus sur les mesures qu'il est nécessaire de prendre de manière systématique pour protéger les droits fondamentaux même en temps de crise économique grave et pour promouvoir l'État de droit, tout en respectant également les traditions constitutionnelles nationales des États membres¹⁴ ». Le Conseil

a également souligné la nécessité de « faire avancer le débat [sur l'État de droit] conformément aux traités, sur la nécessité éventuelle d'une méthode systématique, fondée sur la collaboration, pour traiter ces questions, et sur la forme qu'elle pourrait prendre ».

Le Conseil de l'Union européenne a soulevé sept points afin d'orienter le débat, soulignant que la discussion et les propositions respectives devraient :

1. intégrer les organes concernés et la participation de la société civile ;
2. se fonder sur une compréhension partagée des problèmes à traiter et des méthodes à appliquer ;
3. garantir une parfaite synergie et éviter les doubles emplois, notamment avec le Conseil de l'Europe ;
4. identifier la valeur ajoutée de l'action de l'UE ;
5. envisager l'ensemble des pistes possibles et privilégier le consensus entre les États membres ;
6. être fondées sur la transparence et l'égalité ;
7. viser à avoir un impact positif réel sur la vie de tout un chacun.

Le Parlement européen s'est également prononcé sur le sujet, appelant le Conseil européen, la Commission européenne et les parlements nationaux à prendre des mesures en vue de protéger les valeurs visées à l'article 2. Il a souligné, face à la Commission européenne, que les procédures d'infraction ne suffisent pas à en garantir le respect. Il a également fourni des critères pour « une nouvelle méthode plus efficace de sauvegarde des valeurs fondamentales », notamment l'indépendance de la justice, la synergie avec ou le respect pour les traditions constitutionnelles nationales et l'égalité entre les États membres. Le Parlement européen a invité les parlements nationaux à « renforcer leur rôle dans le contrôle du respect des valeurs fondamentales et à dénoncer tout risque de dégradation de ces valeurs à l'intérieur des frontières européennes¹⁵ ».

À un niveau plus opérationnel, le Parlement européen a réaffirmé que « la mise en place d'un tel mécanisme [de sauvegarde des droits fondamentaux] pourrait impliquer de repenser le mandat de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne [FRA], lequel devrait être renforcé de manière à inclure le contrôle régulier du respect, par les États membres, de l'article 2 du traité UE »¹⁶. Le Parlement a recommandé la création d'un « mécanisme de surveillance, à mettre en place d'urgence et en toute priorité par la Commission, coordonné au niveau politique le plus élevé et pleinement appliqué dans les diverses politiques sectorielles européennes »¹⁷.

Le Parlement européen a également recommandé l'établissement d'une commission visant à garantir la continuité et la fermeté de l'application des prérequis d'éligibilité auxquels les États sont actuellement soumis afin de rejoindre l'UE, dits « critères de Copenhague ». Cette commission prendrait la forme d'un groupe de haut niveau qui coopérerait avec les structures et mécanismes existants afin d'assurer la continuité des critères de Copenhague¹⁸. Début 2014, le Parlement européen a renouvelé ces propositions, et demandé à la Commission européenne « en collaboration avec la FRA, d'adopter une décision établissant ce "nouveau mécanisme de Copenhague", comme elle l'a fait pour le suivi en matière de corruption au sein de l'Union et dans les États membres, et de revoir le règlement de l'Agence des droits fondamentaux afin de la doter de pouvoirs et de compétences accrues »¹⁹.

« Aujourd'hui, tout le monde parle de la situation en Hongrie et en Roumanie. Sommes-nous certains que nous ne serons pas à nouveau témoins d'une telle situation dans un autre pays de l'UE d'ici quelques semaines ? Soyons honnêtes – et certains parlementaires l'ont déjà clairement exprimé – nous sommes face à un "dilemme de Copenhague". Nous sommes très stricts sur les critères de Copenhague, notamment en ce qui concerne l'État de droit dans le processus d'adhésion d'un nouvel État membre, mais une fois que cet État membre a rejoint l'Union européenne, nous ne disposons d'aucun instrument nous permettant de voir si l'État de droit et l'indépendance du système judiciaire sont toujours respectés.

En tant qu'Union européenne, il nous faut rester ferme sur nos valeurs et sur l'État de droit. C'est pourquoi je pense que nous devons établir un mécanisme objectif pour évaluer les systèmes judiciaires dans l'ensemble de nos [...] États membres, car nos procédures d'infraction sont trop techniques et trop lentes pour réagir lors de situations à haut risque menaçant l'État de droit, et car la procédure de l'article 7 est une option nucléaire que la Commission, le Parlement et le Conseil devraient utiliser uniquement en tout dernier recours. »

Viviane Reding, Vice-présidente de la Commission européenne, discours prononcé devant le Parlement européen le 12 septembre 2012, doc. 13780/12, PE 413, annexe III, disponible à : <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=EN&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2013780%202012%20INIT>

En novembre 2013, la Commission européenne a organisé la conférence des Assises de la justice, à l'occasion de laquelle ont été soumises plus de 100 contributions aux discussions sur l'État de droit et sur l'avenir des politiques en matière de justice²⁰. Ces discussions et contributions ont été prises en considération dans le programme 2020 de la Commission en matière de justice dans l'Union européenne²¹ et dans un nouveau cadre visant à renforcer l'État de droit²².

Ce cadre a été créé afin d'« aborder et de résoudre une situation dans laquelle l'État de droit est constamment menacé », pour compléter la procédure d'infraction visée à l'article 258 du Traité sur le fonctionnement de

l'Union européenne (TFUE) et les procédures visées à l'article 7 du Traité sur l'UE (TUE)²³. Il y est fait référence à l'État de droit dans les termes suivants : « un principe constitutionnel dont les composantes à la fois formelles et constitutives [...] sont intrinsèquement liées au respect de la démocratie et des droits fondamentaux »²⁴.

Tel que présenté par la Commission européenne, ce cadre « n'a pas pour objectif d'être déclenché par des violations individuelles des droits fondamentaux ou en cas d'erreur judiciaire ». Il sera plutôt activé dans « des situations où les autorités d'un État membre prennent des mesures ou tolèrent des situations susceptibles de nuire de manière systématique à l'intégrité, la stabilité ou au bon fonctionnement des institutions et des mécanismes de sauvegarde établis au niveau national afin d'assurer l'État de droit »²⁵.

La Commission européenne envisage un processus en trois étapes pour ce mécanisme : tout d'abord, la Commission détermine s'il y a « des indications claires quant à une menace systémique pesant sur l'État de droit ». Cette « évaluation peut être fondée sur les indications fournies par des sources disponibles et des institutions reconnues, notamment les organes du Conseil de l'Europe et l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne »²⁶. Lors de cette première étape, la Commission enverrait un « avis sur l'État de droit » pour justifier ses inquiétudes et donner à l'État la possibilité de répondre. Cet avis serait rendu public, mais les échanges avec l'État membre seraient, en règle générale, tenus secrets.

Une seconde étape possible, si la Commission européenne juge qu'il y a « preuve objective d'une menace systémique et que les autorités de cet État membre ne prennent pas les mesures appropriées afin d'y remédier », consisterait en la publication par la Commission d'une « recommandation sur l'État de droit ». L'évaluation et les conclusions de la Commission seraient réalisées sur la base d'un dialogue avec l'État membre concerné.

Dans un troisième temps, la Commission européenne contrôlerait les suites données à cette recommandation. Si l'État membre ne donne pas de suites satisfaisantes à la recommandation, la Commission envisagerait la possibilité de recourir à l'une des procédures décrites à l'article 7 du TUE.

Ce nouveau cadre relatif à l'État de droit clarifie la manière dont la Commission européenne procèdera à l'avenir dans des situations où un État membre de l'UE prend le risque de contrevenir aux valeurs de l'article 2. Il vient compléter le premier rapport de la Commission européenne sur la corruption tel qu'il a été présenté au début de l'année 2014²⁷, ainsi que ses efforts pour aider l'UE et ses États membres à « accroître l'effectivité de la justice, en leur fournissant des données objectives, fiables et comparables sur le fonctionnement de

tous les systèmes de justice nationaux » grâce à son « tableau de bord de la justice » annuel.²⁸

Protéger et promouvoir les droits fondamentaux est un moyen de prévenir les crises d'État de droit de manière proactive. De plus, un respect moindre pour les droits fondamentaux peut indiquer des défaillances systémiques de l'État de droit²⁹. Au vu des défis persistants en matière de droits fondamentaux que révèlent de manière systématique les données de la FRA, et en considérant l'opportunité offerte par la prochaine période législative 2014-2019, les États membres et les institutions de l'UE pourraient envisager de compléter ce cadre relatif à l'État de droit avec un cadre stratégique portant sur les droits fondamentaux. Au vu des interdépendances existantes entre l'État de droit et les droits fondamentaux (Tableau 0.1), un nouvel engagement plus large en matière de droits fondamentaux serait bénéfique pour le cadre relatif à l'État de droit de la Commission européenne.

Compléter le cadre relatif à l'État de droit de la Commission européenne par un cadre stratégique en

matière de droits fondamentaux permettrait à l'UE d'avancer sur trois plans :

- ▶ **permettre une lecture plus universelle et plus conséquente de l'État de droit**, qui couvrirait de manière explicite l'ensemble des droits fondamentaux qui correspondent largement aux valeurs de l'article 2 du Traité sur l'UE (voir le Tableau 0.1) – des domaines dans lesquels l'UE joue indubitablement un rôle et a beaucoup à offrir en ce qui concerne les normes et les procédures ;
- ▶ **élargir le rôle de l'UE en impliquant l'ensemble des parties concernées**, notamment le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne, d'autres organes concernés de l'UE, ainsi que des acteurs compétents au niveau national tels que les parlements nationaux, les organismes actifs dans le domaine des droits de l'homme et la société civile ;
- ▶ **aborder non seulement le comportement des États membres de l'UE, mais aussi mettre l'accent sur la performance de l'UE** en ce qui concerne le respect de l'État de droit et des droits fondamentaux.

Tableau 0.1: Les valeurs de l'article 2 du Traité sur l'UE comparées à la Charte des droits fondamentaux

Valeurs visées à l'article 2 du Traité sur l'UE	Équivalence dans la Charte (les chapitres de la Charte apparaissant comme ombrés ne couvrent que partiellement les valeurs correspondantes de l'article 2)
Dignité humaine	Dignité humaine (Chapitre I)
Liberté	Libertés (Chapitre II)
Démocratie	Citoyenneté (Chapitre V)
Égalité	Égalité (Chapitre III)
État de droit	Justice (Chapitre VI); Citoyenneté (Chapitre V)
Respect des droits de l'homme	Tous les chapitres de la Charte
Droit des personnes appartenant à des minorités	Égalité (Chapitre III)
Pluralisme	Égalité (Chapitre III)
Non-discrimination	Égalité (Chapitre III)
Tolérance	Égalité (Chapitre III)
Justice	Justice (Chapitre VI)
Solidarité	Solidarité (Chapitre IV)
Égalité entre les hommes et les femmes	Égalité (Chapitre III)

Source: FRA

Vers un cadre stratégique de l'UE en matière de droits fondamentaux

Un engagement renouvelé en faveur des droits fondamentaux contribuerait à garantir que l'UE et ses États membres se conforment à leurs obligations, c'est à dire qu'ils « respectent les droits [comme stipulés dans la Charte des droits fondamentaux], observent les principes et en promeuvent l'application »³⁰. De plus, créer un nouveau cadre stratégique interne à l'UE serait bénéfique à la promotion du « bien-être de ses peuples », notamment à travers le progrès social et l'inclusion sociale, « la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant » - qui font tous explicitement partie des objectifs principaux de l'UE³¹. Adopter un tel cadre renforcerait la cohérence entre les politiques de l'UE à l'égard des pays tiers et les engagements de l'UE envers ses propres institutions et vis-à-vis de ses États membres.

La proposition d'un cadre stratégique en matière de droits fondamentaux soulève trois questions :

- **Qu'apporterait un cadre stratégique européen ?**

Un cadre stratégique européen bien conçu et appliqué contribuerait à optimiser les interventions du Parlement européen, du Conseil de l'UE et de la Commission européenne dans le domaine des droits fondamentaux en termes de structure, de coordination et d'efficacité. Un tel cadre, qui inclurait les stratégies existantes dans certains secteurs spécifiques, faciliterait la mise en œuvre de l'obligation de l'UE à respecter les droits fondamentaux dans le développement de sa législation et de ses politiques, de même que celle des États membres de l'UE dans l'application des lois de l'UE. Ces effets renforceraient la confiance entre les systèmes juridiques des États membres et, parmi ceux qui y vivent, dans l'UE. Pour les Européens, la protection des droits fondamentaux figure parmi les valeurs qui reflètent le mieux ce que l'UE représente³² ; elle est non seulement attendue, mais joue également un rôle important dans le fonctionnement de l'UE. Un degré de confiance élevé entre les systèmes juridiques nationaux est essentiel dans un système comme celui de l'UE, fondé sur la reconnaissance mutuelle et ayant recours à des outils tels que le mandat d'arrêt européen³³.

Tandis que les valeurs décrites à l'article 2 sont « communes aux États membres », la satisfaction des normes relatives à ces droits fondamentaux varie à l'intérieur de l'UE. Comme l'a confirmé la CJUE dans le contexte de la législation sur le droit d'asile, « le droit de l'Union s'oppose à l'application d'une présomption irréfutable selon laquelle l'État membre

[responsable] [...] respecte des droits fondamentaux de l'Union »³⁴. Un cadre stratégique européen communiquerait des données et des évaluations pour former un socle de confiance permettant une présomption fiable, et non « irréfutable », selon laquelle les États membres respectent les normes communes. De la même manière, un tel cadre stratégique pourrait fournir les outils supplémentaires nécessaires pour garantir que l'UE elle-même se conforme à la Charte des droits fondamentaux, à la CEDH, ainsi qu'aux autres normes relatives aux droits humains.

- **Comment un cadre stratégique européen remplirait-il cet objectif ?**

Tandis que le cadre relatif à l'État de droit touche à des domaines sortant du périmètre législatif de l'UE, un cadre stratégique européen en matière de droits fondamentaux se concentrerait sur les champs relevant de la législation de l'UE et respectent le principe de subsidiarité. Il serait également plus englobant que le cadre visant à renforcer l'État de droit, car il couvrirait l'ensemble des droits de la Charte (voir le [Tableau 0.1](#)) ; il rassemblerait l'ensemble des acteurs concernés ; et il établirait un cycle politique dans lequel le respect de la Charte serait une considération politique permanente et opérationnelle, plutôt qu'une préoccupation ponctuelle liée à une situation de crise.

Un cadre stratégique européen devrait d'abord porter sur l'UE elle-même, notamment en ce qui concerne la manière dont la législation de l'UE est créée : des lois comprises à la fois par ceux à qui elles s'adressent et par leurs bénéficiaires escomptés, et qui soient perçues comme légitimes, seraient appliquées de manière plus efficace à tous les niveaux de gouvernance. Un cadre stratégique européen pourrait – grâce à des outils tels que ceux présentés dans la section suivante – aider à garantir que les droits fondamentaux sont pris en considération à chaque étape de l'application d'une loi. En général, la législation européenne n'est pas mise en œuvre par les organes européens mais par une variété d'acteurs à différents niveaux de gouvernance, y compris au niveau local. Un cadre stratégique européen contribuerait de manière significative à une optimisation de la coordination, de la coopération et de la participation. Les 20 outils proposés plus bas devraient pouvoir améliorer la qualité de la législation, en optimiser la mise en œuvre et renforcer la confiance sans qu'aucun d'entre eux ne dépasse le champ d'application législatif de l'UE ni ne nécessite aucune modification des traités de l'UE.

- **Quels sont les acteurs concernés par ce cadre stratégique européen ?**

Compte tenu du caractère multiniveaux du système européen, un cadre stratégique européen nécessiterait une implication au niveau de l'UE ainsi qu'aux échelles nationale, régionale et locale, afin que l'ensemble des acteurs du domaine

des droits fondamentaux puissent allier leurs forces selon leurs compétences respectives. Cette approche concertée viserait à atteindre des objectifs communs tout en optimisant les possibilités de synergies.

Les données de la FRA montrent que les institutions et les procédures chargées de protéger les droits fondamentaux aux niveaux international, européen, national régional et local devraient mieux coordonner leurs réponses en la matière pour garantir que les différentes composantes fonctionnent bien ensemble sans laisser aucune faille dans la protection des droits³⁵.

À titre d'exemple, 20 outils qui pourraient faire partie d'un futur cadre stratégique européen sont présentés pour examen dans la section suivante. Pour faciliter la lecture, ils sont divisés en groupes selon trois niveaux : « niveau de l'UE », « niveau de l'État membre » et « niveau général ». Ensemble, ces trois groupes constituent les composantes d'une véritable stratégie interne à l'UE en matière de droits fondamentaux qui réunirait l'ensemble des acteurs concernés dans un cycle politique sur les droits fondamentaux. Un engagement pour la mise en œuvre de quelques-uns de ces outils suffirait à contribuer à une meilleure cohérence entre les postures adoptées par l'UE dans le domaine de la protection des droits fondamentaux à l'intérieur et à l'extérieur de ses frontières.

Outils au niveau de l'UE

1. Évaluer les répercussions sur les droits fondamentaux

Afin d'éviter que la législation de l'UE ne compromette inutilement les droits fondamentaux et n'excède « les limites qu'impose le respect du principe de proportionnalité au regard [...] de la Charte »³⁶, divers mécanismes de l'UE évaluent les incidences des futures lois européennes en matière de droits fondamentaux et leur compatibilité avec les normes relatives aux droits de l'homme. Ces mécanismes pourraient être passés en revue afin d'identifier de possibles améliorations à apporter. Un tel exercice pourrait porter sur l'application pratique de différents mécanismes tels que la « stratégie de la Commission européenne pour la



mise en œuvre effective de la Charte des droits fondamentaux par l'Union européenne »³⁷, les « directives du Conseil concernant les étapes méthodologiques à suivre pour vérifier la compatibilité en matière de droits fondamentaux au niveau des instances préparatoires du Conseil »³⁸, ou l'article 36 du règlement du Parlement européen sur le « respect de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne »³⁹. Il serait également utile d'étudier les manières possibles : de faire intervenir une expertise externe indépendante lorsque des doutes apparaissent quant à la conformité avec la Charte des droits fondamentaux ; et d'impliquer les organisations locales de la société civile lors de l'évaluation de l'impact éventuel de futures lois de l'UE⁴⁰. Ces pistes permettraient d'améliorer l'efficacité et la transparence des mécanismes existants. Par ailleurs, ces mécanismes devraient également être utilisés lorsque l'UE prend part à des mesures d'austérité : le Parlement européen a appelé la troïka formée par la Banque centrale européenne, la Commission européenne et le Fonds monétaire international à garantir le respect des droits fondamentaux, leur non-respect constituant « une violation du droit primaire de l'Union européenne »⁴¹.

2. Intégrer les droits fondamentaux comme le requiert le droit primaire

Les droits fondamentaux ne devraient pas être réduits à une simple fonction consistant à imposer des limites à la législation et à l'administration publique. Ils ont un « double rôle », servant de « bouclier », mais agissant également comme une « épée » dotée d'une fonction habilitante et capable d'orienter la création, l'adoption et la mise en œuvre de certaines initiatives⁴², en défendant de la sorte des violations potentielles. Dans certaines circonstances, cette fonction active et dynamisante n'est pas une option mais bien une obligation juridique. Selon le Traité sur le fonctionnement de l'UE, l'Union doit, « dans toutes ses activités », chercher à « éliminer les inégalités, et à promouvoir l'égalité, entre les femmes et les hommes » (article 8), à prendre en compte « les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine » (article 9) ou à « combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle » (article 10). Alors que le Traité de Lisbonne fêtera bientôt, fin 2014, son cinquième anniversaire en tant que traité contraignant, il est temps d'évaluer la manière dont le législateur de l'UE a satisfait à l'obligation transversale en matière de droits fondamentaux consistant à promouvoir activement ces droits dans l'ensemble des domaines politiques. Il est également important de vérifier la base de compétences dans les traités de l'UE qui puissent être utilisées afin de consolider l'exercice des droits fondamentaux dans

les différents domaines politiques (voir l'outil 8 sur la coopération entre l'UE et le Conseil de l'Europe)⁴³.

3. Développer des orientations d'application

La législation européenne est souvent le résultat de compromis obtenus au terme de négociations longues et difficiles ; elle peut être vague ou laisser le champ libre à toutes sortes d'exceptions ou de dérogations au niveau national. La CJUE, par exemple, a rendu depuis 2009 plus de 20 décisions uniquement destinées à clarifier les dispositions relatives à l'acquis de l'UE en matière de droit d'asile⁴⁴. C'est pourquoi il serait utile d'introduire, notamment en cas de contexte politique délicat en termes de droits fondamentaux, des explications qui orientent les autorités nationales dans l'application de la législation européenne, de manière à éviter les violations de ces droits. Parmi les exemples récents figurent les lignes directrices de la Commission européenne pour l'application de la directive relative au droit au regroupement familial⁴⁵, la directive relative aux droits des victimes⁴⁶ et la directive sur la libre circulation⁴⁷. Lorsqu'elles ont pour objectif spécifique de protéger et de promouvoir les droits fondamentaux – comme les orientations de la FRA relatives aux données des dossiers passagers⁴⁸ ou à la manière de traiter les migrants en situation irrégulière⁴⁹ – ces lignes directrices pourraient constituer un élément important du cadre stratégique de l'UE en matière de droits fondamentaux. L'application de ces lignes directrices pourrait également servir le cadre stratégique en fournissant des conseils sur la manière dont les problèmes liés aux droits fondamentaux doivent être pris en considération lors de la mise en œuvre de lois ne portant pas spécifiquement sur ces droits, comme un règlement relatif à un fonds européen spécifique (voir l'outil 5).

4. Instaurer des pratiques de suivi et d'évaluation par les pairs

Une authentique culture des droits fondamentaux requiert une surveillance régulière et indépendante de la manière dont les lois sont appliquées. Les évaluations Schengen couvrant les frontières maritimes devraient contrôler, par exemple, dans le cadre de leur examen global, si les instructions et la formation destinées aux agents des forces de l'ordre qui gardent ces frontières traitent les droits fondamentaux de manière adéquate, notamment le principe de non-refoulement. À cette fin, les évaluateurs devraient recevoir des orientations et une formation appropriées en matière de droits fondamentaux. L'évaluation *ex post* de la législation est particulièrement utile si elle vient enrichir une réforme de la législation et des politiques européennes dans le cadre d'un cycle politique sur les droits fondamentaux. Afin de créer un format d'évaluation général pour l'ensemble des politiques en matière de justice et d'affaires intérieures, la Commission européenne pourrait soumettre une

proposition, conformément à l'article 70 du TFUE, « établissant des modalités par lesquelles les États membre, en collaboration avec la Commission, procèdent à une évaluation objective et impartiale de la mise en œuvre [...] des politiques de l'Union ». Les résultats de cette évaluation, comprenant la contribution d'organismes regroupant des experts indépendants et d'organisations de la société civile, devraient faire l'objet d'un rapport présenté au Parlement européen ainsi qu'aux parlements nationaux, et devraient être directement pris en compte dans le cycle politique sur les droits fondamentaux (voir l'outil 7).

5. Garantir le respect des droits fondamentaux lors de l'utilisation des fonds européens

Les fonds européens sont administrés de manière décentralisée. Il est important de garantir que l'ensemble des projets et activités financés par l'UE se soumettent aux obligations découlant de la Charte des droits fondamentaux. L'UE devrait le faire apparaître de manière explicite dans les parties opérationnelles de chacun de ses instruments juridiques plutôt que dans leur préambule⁵⁰. Par ailleurs, des conditions *ex ante* pourraient être intégrées chaque fois que l'UE octroie des fonds. Le règlement stipulant de telles conditions pour les décaissements de fonds structurels adopté fin 2013⁵¹ est un exemple encourageant, mais il pourrait être élargi et amélioré. Lorsqu'elle examine les dépenses, la Cour des comptes devrait prendre en considération les conditions *ex ante* ainsi que les autres dispositions relatives aux droits fondamentaux dans les « mesures élémentaires », ou dans des dispositions secondaires sur la base desquelles une dépense est effectuée. La possibilité d'introduire des sanctions devrait être prise en considération lorsque l'utilisation de fonds de l'UE porte atteinte aux droits fondamentaux. De plus, il semble important que les conseils ou les organes similaires mis en place au niveau national pour décider quels les projets reçoivent un financement de l'UE comprennent des « agents des droits fondamentaux » issus des services de l'administration concernés, de même que des experts indépendants en la matière. Ces experts sélectionnés pourraient être issus du milieu universitaire, d'institutions nationales des droits de l'homme (INDH) ou d'organisations non gouvernementales (ONG). L'ensemble des instruments développés pour la planification, la mise en œuvre et l'évaluation des projets financés par l'UE devraient intégrer les droits fondamentaux de manière efficace et significative. Ceci permettrait non seulement de contribuer à la protection et à la promotion des droits fondamentaux, mais également d'éviter toute tension avec le droit primaire de l'UE et les obligations liées au droit international⁵².

6. Créer un cycle politique de l'UE sur les droits fondamentaux

Fin 2012, le Parlement européen a demandé « le lancement d'un cycle politique européen sur les droits

fondamentaux, énonçant sur une base annuelle et dans une perspective pluriannuelle les objectifs à atteindre et les problèmes à résoudre ». Ce cycle devrait « prévoir un cadre pour que les institutions et l'Agence des droits fondamentaux, ainsi que les États membres, travaillent ensemble en évitant les doublons, en s'appuyant sur leurs rapports mutuels, en adoptant des mesures communes et en organisant conjointement des événements avec la participation d'ONG, de citoyens, de parlements nationaux, etc. »⁵³. Cela garantirait que les expériences nationales viennent enrichir les développements politiques au niveau de l'UE et, que les développements au niveau de l'UE soient appliqués sur le terrain. Cela permettrait également une meilleure coordination des politiques relatives aux droits fondamentaux du Parlement européen, du Conseil de l'Union européenne et de la Commission européenne, dont les rôles et les interventions respectives seraient rendus plus efficaces. À titre d'exemple, un cycle politique assignerait également des objectifs spécifiques aux différents rapports sur les droits fondamentaux publiés chaque année par le Parlement européen, la Commission européenne et l'Agence des droits fondamentaux. Il garantirait que ces rapports soient présentés au moment opportun afin qu'ils puissent être pris en considération dans l'élaboration des processus concernés. Le développement d'un plan d'action de l'UE en matière de droits fondamentaux fournirait un cadre approprié à un cycle sur les droits fondamentaux ; un tel plan d'action pourrait s'inspirer de certaines des pratiques encourageantes existantes au niveau national (voir l'outil 12).

7. Améliorer la coordination au niveau de l'UE en mettant en place une réunion annuelle de consultation

Des « agents des droits fondamentaux » désignés dans les unités pertinentes des administrations du Parlement européen, du Conseil de l'UE et de la Commission européenne pourraient aider dans leur mission et amplifier l'impact des travaux de la Commission des Libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (Commission LIBE), du groupe de travail du Conseil de l'UE sur les droits fondamentaux, les droits civiques et la libre circulation des personnes (FREMP) et des unités concernées de la Direction générale de la justice de la Commission européenne. De plus, il pourrait être bénéfique pour la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'UE d'avoir des consultations régulières avec les parties prenantes et les experts concernés, qui réuniraient également des organes d'experts européens indépendants comme la FRA, le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) et le médiateur européen, et des représentants issus du Comité des régions, du Comité économique et social européen ainsi que du Réseau européen des organismes de promotion de l'égalité (Equinet), du Réseau européen des INDH et du Réseau

européen des médiateurs, de même que d'organisations coordinatrices représentant les ONG au niveau européen. Cette réunion annuelle de consultation devrait créer des voies de communication à destination des acteurs au niveau national, en leur permettant par exemple de soumettre des propositions en ligne sur un forum internet dédié en amont de la réunion. Cet outil structurerait de manière systématique ces contributions ainsi que les réponses qui y seront données. Cette réunion de consultation régulière sur les droits fondamentaux aurait idéalement lieu avant que la Commission européenne ne finalise son programme de travail annuel, garantissant ainsi que ses résultats soient pris en considération dans la planification politique et législative au niveau de l'UE. L'exercice devrait permettre aux participants de pouvoir présenter leurs commentaires, notamment concernant l'efficacité des mesures prises afin de préserver le respect des droits fondamentaux dans l'application de la législation de l'Union européenne. Une transparence totale, quant à la possibilité et à la façon dont ces commentaires et suggestions sont prises en compte, devrait exister.

8. Développer une plus grande synergie entre l'UE et le Conseil de l'Europe

Conformément aux « lignes directrices sur les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne » adoptées en 2005 par les chefs d'État et de gouvernement des États membres du Conseil de l'Europe, les deux organisations internationales « devraient s'efforcer de mettre en place des activités communes, dès lors que celles-ci représentent une valeur ajoutée pour leurs entreprises respectives [...] et se consulter régulièrement à tous les niveaux appropriés, y compris au niveau politique, de manière à mieux exploiter mutuellement leur expertise pertinente »⁵⁴. En sus de l'adhésion de l'Union européenne à une sélection de conventions du Conseil de l'Europe, cette coopération⁵⁵, déjà active, fructueuse et efficace au niveau technique⁵⁶, devrait être conçue comme un processus bilatéral couvrant également les organes politiques du Conseil de l'Europe. Afin d'accroître le niveau d'application des normes du Conseil de l'Europe, l'UE pourrait offrir son influence juridique, notamment les principes de primauté et d'effet direct. À cet égard, les lignes directrices soulignent que « l'Union européenne s'efforcera de transposer dans son droit les aspects des conventions du Conseil de l'Europe qui relèvent de sa compétence »⁵⁷. Afin de rendre cet engagement plus opérationnel, il serait opportun de recenser la législation européenne couvrant actuellement les questions traitées par les conventions du Conseil de l'Europe et d'étudier la possibilité de compléter les acquis existants à l'aide d'une nouvelle législation européenne. Un autre projet concret en termes de coopération étroite apportant une valeur ajoutée consisterait à créer un système d'information européen commun sur les droits fondamentaux qui améliorerait la visibilité et l'accessibilité des normes,



des analyses et des rapports produits par le Conseil de l'Europe (voir l'outil 18).

Outils au niveau des États membres

9. Reconnaître la dimension locale d'une protection des droits à des niveaux multiples

La dimension infra-nationale des droits fondamentaux, c'est-à-dire régionale et locale, est la dimension la plus proche de l'individu ; elle est donc d'une importance capitale. Pour les relations extérieures de l'UE, le Conseil de l'UE a souligné que les autorités locales et leurs associations « sont des acteurs importants du changement en ce qui concerne la réduction de la pauvreté et la promotion des droits de l'homme et de la démocratie [et qu'elles] jouent un rôle central pour renforcer la responsabilité du secteur public à l'égard des citoyens, ainsi que pour promouvoir la justice et les principes fondamentaux d'égalité, y compris les droits des femmes et des filles, assurer la transparence et une large participation à la sphère publique, instaurer la résilience et atteindre tous les citoyens, y compris les groupes vulnérables »⁵⁸. La même chose pourrait être dite de la situation à l'intérieur de l'UE. Dans divers contextes, la FRA a mis en avant l'importance, pour la protection et la promotion des droits fondamentaux, d'avoir plusieurs acteurs au niveau national et infra-national qui unissent leurs efforts, jouant un rôle majeur à cet égard. Le Comité des régions a adopté la Charte pour une gouvernance à multiniveaux en Europe, réaffirmant l'importance d'une « action coordonnée de l'Union, des États membres et des autorités régionales et locales fondée sur les principes de subsidiarité, de proportionnalité et de partenariat qui se concrétise par une coopération fonctionnelle et institutionnalisée visant à élaborer et à mettre en œuvre les politiques de l'Union européenne »⁵⁹. Cette Charte souligne le fait que la gouvernance à multiniveaux aide les gouvernements à différents niveaux et dans différents cas de figure à « apprendre les uns des autres, à expérimenter des politiques innovantes, à partager les meilleures pratiques et à développer davantage la démocratie participative, rapprochant ainsi l'Union européenne de ses citoyens ». Un des objectifs de la gouvernance à multiniveaux comme définie dans la Charte est précisément de « garantir un niveau maximal de protection



des droits fondamentaux à tous les niveaux de gouvernance ». Un projet pilote de recherche mené par la FRA a identifié plusieurs étapes à suivre pour accroître le respect des droits fondamentaux aux niveaux local et régional. Une boîte à outils en ligne destinée à la fois aux responsables publics locaux, régionaux et nationaux est disponible sur le site web de la FRA⁶⁰.

10. Renforcer la coopération au niveau national

La coopération entre les différents organes contribue à l'efficacité des droits inscrits dans la Charte. Il n'est pas vraiment nécessaire d'établir de nouveaux mécanismes ou de nouvelles procédures. Les ressources disponibles, les voies et les forums prévus pour des échanges réguliers ainsi que les synergies en place entre les structures existantes devraient en revanche être davantage développés⁶¹. Un renforcement des niveaux de coopération et de coordination est particulièrement important dans des pays organisés selon une structure fédérale, au sein de laquelle le respect des droits fondamentaux relève des compétences de différents niveaux d'autorités. Les organes de médiation, les INDH, les organismes de promotion de l'égalité, les autorités chargées de la protection des données, les comités parlementaires nationaux qui abordent les questions liées aux droits fondamentaux, de même que les autorités locales qui sont les plus proches des citoyens, pourraient développer des synergies plus concrètes, en créant par exemple des réseaux de droits fondamentaux formels et/ou informels (voir également l'outil 14).

11. Reconnaître le rôle des parlements nationaux

Les directives européennes sont contraignantes envers les États membres du point de vue des résultats à atteindre, mais laissent aux parlements nationaux le choix de la forme et des méthodes utilisées. Ceci est particulièrement important lorsque les directives sont susceptibles de soulever des doutes en ce qui concerne les droits fondamentaux, comme ce fut le cas par exemple avec la directive sur la rétention des données. Le Traité de Lisbonne a renforcé l'importance des parlements nationaux en leur confiant un rôle dans l'évaluation des politiques de mise en œuvre dans l'ancien troisième pilier et dans les activités d'Eurojust et d'Europol⁶². Les parlements nationaux jouent également un rôle particulier au niveau de l'UE dans le développement de la coopération judiciaire civile fondée sur le principe de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires⁶³. Dans ce contexte, les commissions parlementaires nationales traitant des questions relatives aux droits fondamentaux pourraient se rassembler au sein d'un réseau à l'échelle européenne leur offrant un accès plus direct aux développements de l'UE concernés⁶⁴.

12. Établir des plans d'action nationaux

Les plans d'actions nationaux dans le domaine de la protection des droits fondamentaux se sont révélés être « des outils précieux pour clarifier les responsabilités des autorités et pour déterminer et corriger les anomalies en matière de protection des droits de l'homme »⁶⁵. Des États membres tels que la Croatie, l'Espagne, la Finlande, les Pays-Bas, le Royaume-Uni (Écosse) ou la Suède ont déjà utilisé ce type de plans d'action et un nombre d'autres États membres, l'Autriche et la Grèce notamment, envisagent l'introduction de plans d'action nationaux (PAN). L'intégration d'obligations internationales de rapport dans un processus de PAN pourrait améliorer la coordination des rapports, et la rendrait plus efficace et plus économique. Cette approche combinée pourrait également permettre l'échange de pratiques encourageantes entre les États membres de l'UE. De plus, les PAN et leurs évaluations pourraient enrichir les positions nationales dans le processus législatif de l'UE, et lier de ce fait les différents niveaux de gouvernance afin que l'expérience et les données du terrain ne soient pas « perdues », mais contribuent au contraire à un cycle politique européen sur les droits fondamentaux (voir le [outil 6](#)).

13. Accroître la sensibilisation aux droits à l'intérieur de l'UE

Les données recueillies par la FRA ainsi qu'à travers les enquêtes de l'Eurobaromètre montrent que la sensibilisation aux droits est très faible dans l'ensemble de la population comme chez les groupes minoritaires. Cela vaut pour la Charte des droits fondamentaux, de manière générale⁶⁶, de même que, plus spécifiquement, pour les lois pertinentes. Dans le cas de la législation sur l'égalité, par exemple, près de 60 % des 23 500 immigrés et personnes appartenant à des minorités ethniques interrogées par la FRA « n'étaient pas ou étaient mal informés quant à l'existence d'une législation couvrant [...] la non-discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique »⁶⁷. En ce qui concerne la législation sur l'égalité, des taux de sensibilisation aussi bas sont particulièrement marquants car les directives européennes concernées stipulent de manière explicite l'obligation de faire connaître ces droits⁶⁸. Avec le soutien de l'UE, les États membres devraient revoir leurs plans afin de mieux cibler leurs efforts en matière de sensibilisation.

14. Garantir un suivi solide et indépendant au niveau national

Afin d'améliorer l'accès à la justice, l'UE et ses États membres devraient garder à l'esprit les instances quasi-judiciaires et non juridictionnelles, de même que les tribunaux. Tous les États membres devraient

désigner ou établir des INDH en perspective de leur pleine accréditation (statut A) conformément aux Principes de Paris⁶⁹. Actuellement, seuls 11 des 28 États membres sont dotés d'INDH pleinement conformes (statut A), et sept États supplémentaires sont dotés d'INDH de statut B. L'UE pourrait établir ou promouvoir des normes minimales similaires relatives à l'indépendance et à l'efficacité d'autres organismes travaillant dans le domaine des droits de l'homme, notamment en ce qui concerne les organes obligatoires selon le droit de l'UE, comme les organismes chargés de la promotion de l'égalité ou les autorités chargées de la protection des données. La législation européenne actuelle n'impose pas de normes précises, mais récemment, la jurisprudence de la CJUE a souligné des insuffisances relatives à l'indépendance des autorités chargées de la protection des données⁷⁰.

15. Créer un environnement économique qui respecte les droits fondamentaux

Le droit de l'UE détermine des obligations entre des parties privées et régle des pans entiers de l'activité économique des États membres de l'UE. Il est donc important que le droit de l'UE reconnaisse les responsabilités spécifiques qui incombent aux acteurs économiques en ce qui concerne les droits fondamentaux, comme le fait la proposition de directive sur la publication d'informations extra-financières⁷¹ ; ou qu'il reconnaisse l'importance des questions sociales, environnementales et d'emploi, comme le fait le paquet législatif pour la modernisation des marchés publics⁷². La nouvelle stratégie de l'UE relative à la responsabilité sociale des entreprises (RSE) fait des droits de l'homme un enjeu essentiel et exige la mise en place, de la part des entreprises, d'un processus permettant d'intégrer les droits de l'homme dans leurs opérations économiques en étroite collaboration avec les parties prenantes concernées⁷³. Dans le cadre de cette stratégie, la Commission européenne a publié un « Guide d'introduction aux droits de l'homme pour les PME » (*Introductory guide to human rights for SMEs*) ainsi que des orientations en la matière destinées à trois secteurs, à savoir : les organismes chargés des recherches d'emplois et des placements ; les technologies de l'information et de la communication ; et l'industrie des hydrocarbures. Ces guides et orientations renforcent les liens entre les activités de l'UE en matière de RSE et les principes directeurs de l'Organisation des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme. Les États membres sont encouragés à développer un plan d'action national afin de respecter les principes directeurs de l'ONU. Lorsque les États membres décident de développer leur propre plan d'action ► (voir la [Section 10.5.3](#)), ils doivent s'assurer que la protection des droits fondamentaux y soit clairement intégrée.

Outils généraux

16. Impliquer les organisations de la société civile (OSC) dans le développement et l'évaluation des politiques



La société civile est une partie prenante essentielle dans le domaine de la protection des droits fondamentaux. Dans le cadre des relations extérieures de l'UE, il est reconnu comme nécessaire d'« élaborer des feuilles de route par pays pour un engagement avec les OSC, afin d'améliorer l'impact, la prévisibilité et la visibilité des actions de l'Union, en garantissant la cohérence et les synergies dans l'ensemble des secteurs »⁷⁴. De plus en plus, l'UE implique également la société civile intérieure à l'Union dans les contextes pertinents relatifs aux droits fondamentaux. Par exemple, l'expérience de la FRA avec sa plateforme des droits fondamentaux⁷⁵ a inspiré la création de mécanismes similaires par Frontex et l'EASO. Il paraît opportun que la société civile puisse participer à une plus grande échelle, afin que les ONG concernées soient entendues lors de l'évaluation de l'impact d'une future loi européenne ou du contrôle de l'application de la législation de l'UE existante. Au niveau national, il serait également bénéfique de mettre en place des moyens qui permettraient aux acteurs clés de la société civile de se rencontrer régulièrement, d'échanger sur leurs expériences et leurs meilleures pratiques et de formuler des propositions pour améliorer et mettre en œuvre les politiques. En s'appuyant sur l'expérience de la FRA avec sa plateforme des droits fondamentaux, la création de plateformes similaires à l'échelle nationale pourrait être envisagée lorsque de tels outils n'existent pas encore. La participation de divers segments de la société à l'élaboration des politiques relatives aux droits fondamentaux est l'une des principales préoccupations exposées dans les Principes de Paris relatifs aux INDH.

17. S'engager pour développer la confiance transnationale et l'accessibilité des connaissances en matière de droits fondamentaux

Encourager les contacts transnationaux entre professionnels peut favoriser le développement d'une confiance mutuelle. Les juges et les services répressifs nationaux devraient être formés afin de s'assurer, dans la coopération avec leurs homologues d'autres États membres de l'UE, qu'ils prennent en considération le devoir auquel les soumet le droit de l'UE de

garantir qu'aucune décision mettant en œuvre une loi européenne ne viole ni les normes essentielles, ni les droits procéduraux inscrits dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ou dans les principes généraux du droit européen. Afin de soutenir ces mesures, l'UE devrait prévoir des fonds suffisants pour les programmes de financement de l'UE concernés. Des modules de formation et un guide général sur la portée de la Charte pourraient également être des instruments utiles⁷⁶. La FRA a développé – en collaboration avec le Conseil de l'Europe et la Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH) – une série de manuels sur la jurisprudence de la CJUE et de la CouEDH dans des domaines précis⁷⁷. D'autres manuels pourraient être produits afin de sensibiliser les praticiens du droit quant à la portée des garanties de la Charte. Le système d'information européen sur les droits fondamentaux proposé plus bas pourrait également couvrir la jurisprudence nationale faisant référence à la Charte, de même que le rôle de la Charte elle-même devant les organes non juridictionnels, fournissant ainsi des preuves de la manière dont la Charte est utilisée de facto au niveau national.

18. Créer un système d'information européen sur les droits fondamentaux

L'UE pourrait également engager des fonds dans la création d'un système d'information européen sur les droits fondamentaux qui constituerait un centre névralgique rassemblant et rendant accessibles des informations existantes des Nations Unies (principalement des organes créés en vertu des traités et des procédures spéciales, mais également d'autres sources), du Conseil de l'Europe (mécanismes de surveillance et groupes d'experts), de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, de l'UE (données de la Commission européenne, notamment d'Eurostat ; FRA ; groupes de travail du Conseil comme Genval, groupe de travail sur les affaires générales dont l'évaluation, ou Scheval, le groupe de travail sur les mécanismes d'évaluation de Schengen ; médiateur européen ; etc.). Un tel système permettrait d'améliorer la transparence et l'objectivité, tout en sensibilisant le public aux normes européennes et internationales, notamment celles du Conseil de l'Europe dans le contexte de l'UE. Il offrirait également la possibilité aux professionnels de procéder à une évaluation informée de la situation d'un pays en matière de droits fondamentaux dans un domaine particulier.

19. Développer des indicateurs sur les droits fondamentaux

Afin de pouvoir procéder à des évaluations comparatives des lois et politiques relatives aux droits fondamentaux et de leurs effets, il est important de développer des indicateurs en la matière. Ces indicateurs devraient être organisés selon un cadre systématique, tel que celui appliqué par la FRA, développé à partir du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme.

Ce cadre « S-P-R » (structure-processus-résultat) saisit la situation sur le terrain (résultat) ainsi qu'aux niveaux politique et structurel. Bien sûr, le fait de se fier à un tel système d'information ne devrait pas remplacer une évaluation au cas par cas, nécessaire à l'application pratique de la reconnaissance mutuelle, puisque chaque cas individuel se confrontant à une autorité nationale peut présenter ses particularités propres. Un système d'indicateurs ferait seulement apparaître les préoccupations, sans remplacer une contextualisation adéquate et une analyse précise lorsque les indicateurs en révèlent la nécessité. Il est de plus en plus largement considéré comme nécessaire de développer des indicateurs fiables et objectifs dans le domaine des droits fondamentaux. Par exemple, dans le contexte du suivi et de l'évaluation des stratégies nationales en faveur de l'intégration des Roms, le Conseil a recommandé aux États membres d'utiliser « tout indicateur de référence, toute méthode de recherche sociale empirique et tout mode de collecte de données pertinents pour contrôler et mesurer régulièrement les progrès, en particulier au niveau local, ce qui permettra d'établir des rapports fiables sur la situation des Roms dans les États membres, avec le soutien facultatif de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne »⁷⁸.

20. Échanger des pratiques encourageantes par-delà les frontières dans un esprit de partage d'une « culture des droits fondamentaux »

L'UE et ses États membres devraient aborder la révision de leur « culture commune en matière de droits fondamentaux » en échangeant des pratiques encourageantes par le biais de contacts bilatéraux et multilatéraux plus fréquents et mieux structurés. Au sein d'une telle culture, toute critique constructive devrait être considérée comme faisant naturellement partie d'un désir commun d'unir les forces afin d'accroître les exigences en matière de protection des droits fondamentaux. Pour ne donner qu'un seul exemple : le portail européen e-Justice pourrait constituer un point d'accès adéquat pour les pratiques encourageantes quant à la meilleure façon de respecter les normes européennes dans le domaine de la justice⁷⁹, en proposant par exemple une fonction de recherche des pratiques approuvées. Une modeste tentative a été réalisée à cet égard par la FRA, avec un outil en ligne destiné aux responsables publics, incluant des « exemples » sous diverses catégories traitant de la meilleure manière de respecter les droits fondamentaux⁸⁰. Il est nécessaire que des outils simples et pratiques soient disponibles afin de garantir le respect des normes relatives aux droits fondamentaux sur le terrain. L'identification de tels instruments pratiques se base, une fois de plus, sur un échange d'expériences à grande échelle. Pour citer un exemple dans le domaine des affaires intérieures : des experts des États membres et la Commission européenne ont développé, en collaboration avec la FRA, des

orientations pratiques et concrètes concernant la manière d'aborder les pratiques d'arrestation, sous la forme de choses « à faire » et « à ne pas faire », destinées aux agents d'exécution de la loi en matière d'immigration⁸¹. Un soutien concret à l'intégration des droits fondamentaux au niveau opérationnel devrait être une priorité lors de l'attribution de fonds (par exemple dans le cadre du futur Fonds pour la sécurité intérieure et du Fonds pour les migrations et l'asile) (voir l'outil 5).

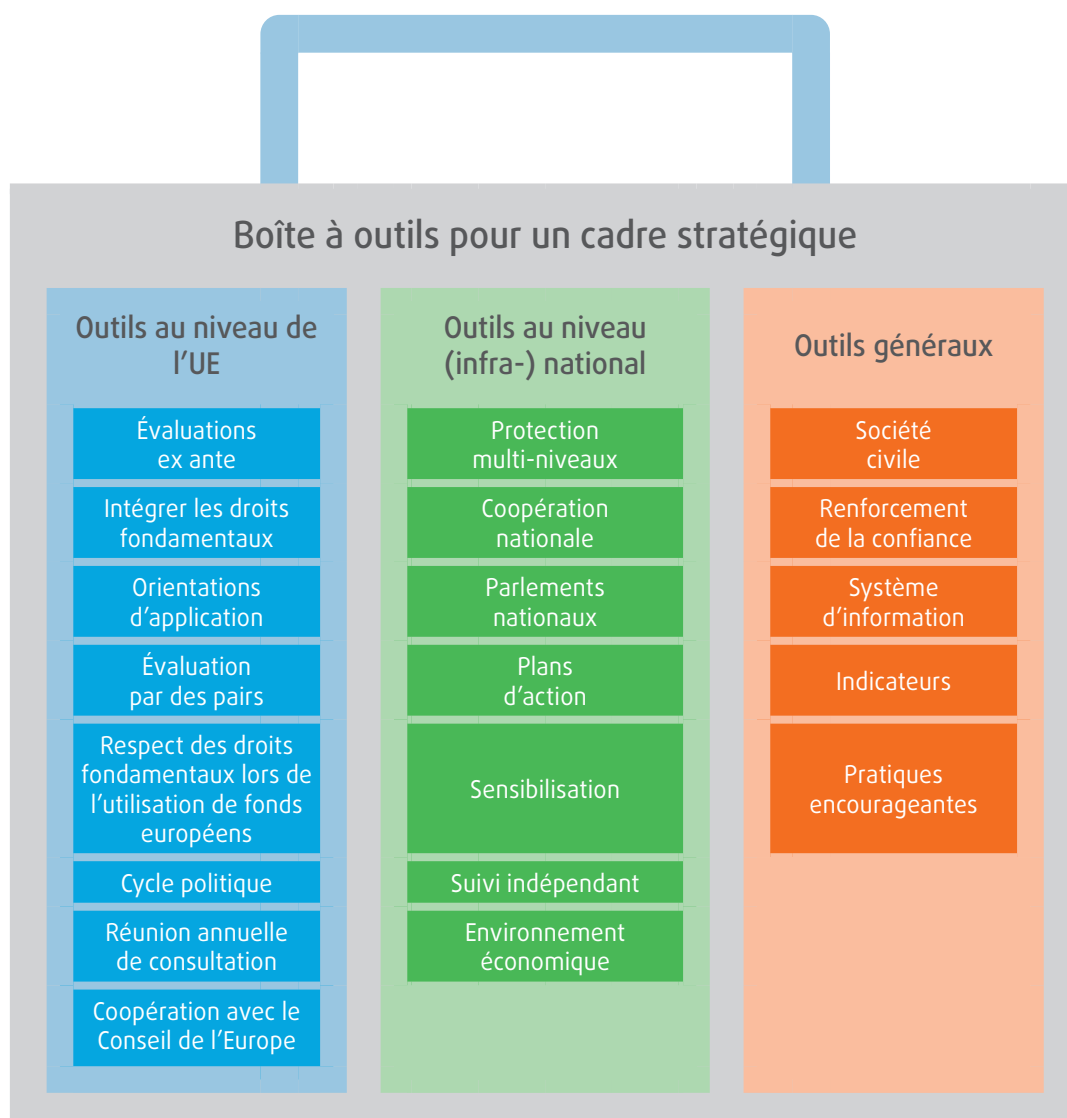
Conclusion

L'UE et ses États membres ont fait des progrès importants pour le développement de leur communauté de valeurs, bien que les crises d'ordre économique, social et politique dans plusieurs États membres aient mis ces valeurs à rude épreuve. Les débats sur les moyens de sauvegarder les valeurs fondatrices de l'UE, telles qu'inscrites à l'article 2 du Traité sur l'UE, se sont intensifiés et approfondis en 2013. Ces valeurs communes à l'UE et à ses États membres comptent parmi elles le respect de la dignité humaine, de la liberté, de la démocratie, de l'égalité, de l'État de droit et le respect des droits de l'homme, des droits des personnes appartenant à des minorités, mais également le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les hommes et les femmes. La Charte des droits fondamentaux couvre largement ces valeurs et les définit plus précisément.

Dans le contexte de discussions et de développements politiques majeurs prévus en 2014, ce « Focus » propose une boîte à outils qui pourrait contribuer à la définition d'un nouveau cadre stratégique européen en matière de droits fondamentaux. Dès lors que ce cadre appartiendrait à la fois à l'UE et à ses États membres, il pourrait aider à renforcer l'engagement vis-à-vis de ces droits au niveau de l'UE, au niveau national ainsi qu'au niveau infra-national. Certains des outils présentés ici sont pertinents principalement au niveau de l'UE, d'autres, au niveau national, et enfin, certains le sont dans les deux cas. Cette liste de 20 outils proposés ici n'est ni exhaustive, ni définitive ; d'autres instruments pourraient être ajoutés, faire l'objet de discussions et être adoptés.

En tous les cas, l'utilisation de cette boîte à outils devrait contribuer à définir un cadre interne à l'UE en matière de droits fondamentaux qui reflète le cadre existant sur les droits fondamentaux à l'extérieur de l'UE. Ce cadre enverrait un message clair au reste du monde en montrant que l'UE et ses États membres sont prêts à passer de la parole aux actes et à développer une plus grande cohérence entre la politique intérieure et extérieure de l'UE. Le défi consiste à présent à encourager l'utilisation de ces outils par l'ensemble des acteurs concernés, afin d'atteindre l'objectif escompté : promouvoir les droits fondamentaux pour sauvegarder l'État de droit.





Notes

Tous les liens hypertexte ont été consultés le 30 avril 2014.

- 1 FRA (2012), *Donner corps aux droits : le paysage des droits fondamentaux dans l'Union européenne*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne (Office des publications), <http://fra.europa.eu/fr/publication/2012/donner-corps-aux-droits-le-paysage-des-droits-fondamentaux-dans-lunion-europeenne>.
- 2 FRA (2013), *L'Union européenne, une communauté de valeurs : sauvegarder les droits fondamentaux en période de crise*, Luxembourg, Office des publications, <http://fra.europa.eu/fr/publication/2013/lunion-europeenne-une-communaute-de-valeurs-sauvegarder-les-droits-fondamentaux-en>.
- 3 Commission européenne (2014), *A new EU Framework to strengthen the Rule of Law*, COM(2014) 158 final, 11 mars 2014, http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_en.pdf.
- 4 Voir la contribution de la FRA aux processus de consultation aboutissant au nouveau document : FRA (2013), *Fundamental rights in the future of the European Union's Justice and Home Affairs*, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_submission_on_the_future_of_eu_justice.pdf ; voir également : FRA (2009), *The Stockholm Programme: A chance to put fundamental rights protection right in the centre of the European Agenda*, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/538-FRA-comments-on-Stockholm-Programme.pdf.
- 5 Voir l'article 10 du protocole n° 36 sur les dispositions transitoires, JO C 326 du 26 octobre 2012.
- 6 Conseil de l'Union européenne (2012), *EU Strategic Framework and Action plan on Human rights and Democracy*, adoptés en juin 2012, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf.
- 7 Reding, V. (2013), « The EU and the Rule of Law – What next », discours prononcé au CEPS le 4 septembre 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-677_de.htm.
- 8 Voir par exemple : Parlement européen, Résolution du 3 juillet 2013 sur la situation en matière de droits fondamentaux: normes et pratiques en Hongrie (conformément à la résolution du Parlement européen du 16 février 2012), 2012/2130(INI), www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0315+0+DOC+XML+Vo//FR/.
- 9 Voir par exemple le courrier envoyé par les ministres des affaires étrangères de quatre États membres de l'UE au Président de la Commission, soulignant le besoin de nouveaux mécanismes qui soient plus efficaces pour garantir les valeurs fondamentales dans les États membres de l'UE : Conseil de l'Union européenne (2013), *Council conclusions on fundamental rights and rule of law and on the Commission 2012 Report on the Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, Justice and Home Affairs Council meeting*, 6 et 7 juin 2013, p. 2, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/137404.pdf, et Conseil de l'Union européenne (2013), « 3235th Council meeting General Affairs », communiqué de presse, 22 avril 2013, p. 8, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/genaff/136915.pdf.
- 10 Voir par exemple : Closa, C., Kochenov, D. et Weiler, J.H.H. (2014), « Reinforcing rule of law oversight in the European Union », RSCAS 2014/25, http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/30117/RSCAS_2014_25_FINAL.pdf?sequence=3.
- 11 Voir par exemple : Advisory Council on International Affairs (2014), *The rule of law, safeguard for European Citizens and foundation for European Cooperation*, [www.aiv-advies.nl/ContentSuite/upload/aiv/doc/webversie_AIV87_ENG_2\(1\).pdf](http://www.aiv-advies.nl/ContentSuite/upload/aiv/doc/webversie_AIV87_ENG_2(1).pdf) ; Bingham Centre for the Rule of Law (2013), *Safeguarding the Rule of Law, Democracy and Fundamental Rights: A Monitoring Model for the European Union*, www.biicl.org/files/6758_main_report_15_11_2013_commission_consultation.pdf ; Centre for European Policy Studies (2013), *The Triangular Relationship between Fundamental Rights, Democracy and the Rule of Law in the EU. Towards an EU Copenhagen Mechanism*, www.ceps.be/ceps/dld/8617/pdf.
- 12 Déclaration conjointe des ONGs sur la prochaine communication de la Commission européenne sur la sauvegarde de l'Etat de droit dans l'Union européenne, 10 Mars 2014, disponible sur: http://www.hrdn.eu/hrdn/eu-internal-human-rights-policy.php?menu_selected=124&sub_menu_selected=1020&language=US.
- 13 Pour avoir un aperçu, voir par exemple : Democracy reporting international (2013), *Proposals for new tools to protect EU values: an overview*, Note d'information 43, www.democracy-reporting.org/files/dri-bp-guiding_principles_for_new_tools_to_protect_eu_values_2013-11-11-3_rms.pdf ; Toggenburg, G. N. (2013), « Was soll die EU können dürfen, um die EU- Verfassungswerte und die Rechtsstaatlichkeit der Mitgliedstaaten zu schützen? », ÖGfE, Note d'orientation 10 2013, www.oegfe.at/cms/uploads/media/OEGfE_Policy_Brief-2013.10.pdf.
- 14 Conseil de l'Union européenne (2013), *Council conclusions on fundamental rights and rule of law and on the Commission 2012 Report on the Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, Bruxelles, p. 5, point 11.
- 15 Parlement européen (2013), Résolution du 3 juillet 2013 sur la situation en matière de droits fondamentaux : normes et pratiques en Hongrie (conformément à la résolution du Parlement européen du 16 février 2012), para. 64, www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0315+0+DOC+XML+Vo//FR/.
- 16 *Ibid.*, para. 80.
- 17 *Ibid.*, para. 70.
- 18 *Ibid.*, para. 79.
- 19 Parlement européen, Résolution du 27 janvier 2014 sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne, para. 10, www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0051+0+DOC+XML+Vo//FR/.
- 20 Voir : http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/index_en.htm.
- 21 COM(2014) 144 final du 11 mars 2014, http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_144_en.pdf.
- 22 COM(2014) 158.
- 23 *Ibid.*, p. 3.
- 24 *Ibid.*, p. 4.
- 25 *Ibid.*, p. 6.
- 26 *Ibid.*, p. 7.
- 27 Commission européenne (2014), *Rapport anticorruption de l'UE*, COM(2014) 38 final en date du 3 février 2014, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_fr.pdf.
- 28 Voir : COM(2013) 160 final en date du 27 mars 2013 ; et COM(2014) 155 final en date du 11 mars 2013.

- 29 Comparer : von Bogdandy, A. et Ioannidis, M. (2014), « Systemic deficiency in the rule of law: What it is, what has been done, what can be done », *Common Market Law Review*, volume 1, p. 59–96, 76.
- 30 Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, art. 51, point 1.
- 31 *Traité sur l'Union européenne*, JO 2010 C 83, 30 mars 2010, art. 3, p. 13.
- 32 Voir par exemple : Eurobarometer 69, *Les valeurs des Européens*, section 2.2., http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb69_values_fr.pdf
- 33 Voir décision-cadre du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, JO 2002 L 190, 18 juillet 2002.
- 34 CJUE, affaires jointes C-411/10 et C-493/10, *N.S. c. Secretary of State for the Home Department et M.E. et autres c. Refugee Applications Commissioner & Minister for Justice, Equality and Law Reform*, 21 décembre 2011, para. 105.
- 35 Voir : FRA (2013), *Joining up fundamental rights. Toolkit for local, regional and national public officials*, <http://fra.europa.eu/en/joinedup/home> ; et FRA (2012), *Donner corps aux droits : le paysage des droits fondamentaux dans l'Union européenne*, Luxembourg, Office des publications, <http://fra.europa.eu/fr/publication/2012/donner-corps-aux-droits-le-paysage-des-droits-fondamentaux-dans-lunion-europeenne>.
- 36 Voir : CJUE, affaires jointes C-293/12 et C-594/12, *Digital Rights Ireland Ltd c. Minister for Communications, Marine and Natural Resources, Minister for Justice, Equality and Law Reform, Commissioner of the Garda Síochána, Ireland and The Attorney General et Kärtner Landesregierung, Seitlinger et autres*, arrêt du 8 avril 2014.
- 37 COM(2010) 573 final, 19 octobre 2010.
- 38 Conseil de l'Union européenne (2011), *Guidelines on methodological steps to be taken to check fundamental rights compatibility in the Council's preparatory bodies*, Doc 10140/11, 18 mai 2011, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010140%202011%20INIT>.
- 39 Voir : [article 36](#) du règlement du Parlement européen sur le « respect de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ».
- 40 Comparer également : de Witte, B., *et al* (2010), *Legislating after Lisbon*, p. 29, [http://www.eui.eu/Projects/EUDO/Documents/EUDO-LegislatingafterLisbon\(SD\).pdf](http://www.eui.eu/Projects/EUDO/Documents/EUDO-LegislatingafterLisbon(SD).pdf).
- 41 Parlement européen (2014), Résolution du 13 mars 2014 sur l'emploi et les aspects sociaux du rôle et des opérations de la troïka (BCE, Commission et FMI) dans les pays du programme de la zone euro, 2014/2007(INI), www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0240+0+DOC+XML+Vo//FR.
- 42 de Schutter, O. (2011), « The new architecture of fundamental rights policy in the EU », *European Yearbook of Human Rights*, p. 107–143.
- 43 À cet égard, voir par exemple : Commission européenne (2010), *Stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées*, COM(2010) 636 final, 15 novembre 2010.
- 44 Pour une vue d'ensemble sur la question, voir : FRA (2013), *Droits fondamentaux : défis et réussites en 2012*, Rapport annuel 2012, Luxembourg, Office des publications, Chapitre 1, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2013-safeguarding-fundamental-rights-in-crisis_fr.pdf. Des décisions ont été rendues depuis sur certaines affaires indiquées comme étant en instance.
- 45 Commission européenne (2014), Communication concernant les lignes directrices pour l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial, COM(2014) 210 final du 3 avril 2014.
- 46 Commission européenne (2013), Ares (2013)3763804, 19 décembre 2013, http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/victims/guidance_victims_rights_directive_en.pdf.
- 47 Commission européenne (2009), COM(2009) 313 final du 2 juillet 2009.
- 48 FRA (2014), *Twelve operational fundamental rights considerations for law enforcement when processing Passenger Name Record (PNR) data*, <http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-fundamental-rights-considerations-pnr-data-en.pdf>.
- 49 FRA (2013), *Arrestation de migrants en situation irrégulière – considérations relatives aux droits fondamentaux*, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2013-apprehension-migrants-irregular-situation_fr.pdf.
- 50 Comparer les considérants n° 24 de COM(2011) 751 final, n° 4 de COM(2011) 753 final ou n° 3 de COM(2011) 750 final.
- 51 Voir : Règlement (UE) n° 1303/2013, JO L 347 du 20 décembre 2013, p. 320–469.
- 52 La Convention relative aux droits des personnes handicapées (CRPD), art. 4, para. 1, point c, requiert que les parties prennent en compte la protection et la promotion des droits « dans toutes les politiques et dans tous les programmes ».
- 53 Parlement européen (2012), Résolution du 12 décembre 2012 sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne, para. 20, www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0500+0+DOC+XML+Vo//FR.
- 54 Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2005), Plan d'action, CM(2005) 80 final, 17 mai 2005, www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_plan_action_fr.asp.
- 55 Pour les priorités 2014–2015, voir : document du Conseil 16444/13, 19 novembre 2013, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=FR&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2016444%202013%20INIT>.
- 56 Voir par exemple : Vue d'ensemble de la coopération entre l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, juillet 2012–juin 2013, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-coe-cooperation-overview-2012-2013_fr.pdf.
- 57 Ligne directrice n° 5 (annexe 1 du plan d'action).
- 58 Conclusions du Conseil du 22 juillet 2013 sur les autorités locales et le développement, document du Conseil 12459/13, 22 juillet 2013, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=fr&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2012459%202013%20INIT>.
- 59 Comité des régions (2014), Résolution sur la Charte pour la gouvernance à multiniveaux en Europe, 3 avril 2014, www.cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/mlg-charter/en.pdf.
- 60 Voir : <http://fra.europa.eu/en/joinedup/home>.
- 61 FRA (2010), *National Human Rights Institutions in the EU Member States – Strengthening the fundamental rights architecture in the EU I*, Luxembourg, Office des publications, http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/816-NHRI_en.pdf.
- 62 *Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE)*, art. 70, art. 85 et art. 88.
- 63 *Ibid.*, art. 81.
- 64 Une structure comparable existe pour les commissions parlementaires qui traitent de l'intégration dans l'UE (la Conférence des organes parlementaires spécialisés dans les affaires de l'Union des parlements de l'Union européenne).

- 65 Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme (2014), *Background paper on national action plans*.
- 66 Pour des propositions visant à accroître la sensibilisation à la Charte, voir : FRA (2012), *Bringing the Charter to life – opportunities and challenges of putting the EU Charter of Fundamental Rights into practice*, <http://fra.europa.eu/sites/default/files/copenhagen-seminar-report.pdf>.
- 67 FRA (2010), *EU-MIDIS, Données en bref 3 : Sensibilisation aux droits et organismes chargés de la promotion de l'égalité – Renforcer l'architecture des droits fondamentaux dans l'UE III*, Luxembourg, Office des publications, p. 3, <http://fra.europa.eu/fr/publication/2012/eu-midis-donnees-en-bref-rapport-3-sensibilisation-aux-droits-et-organismes-de>.
- 68 Voir l'article 10 de la directive 2000/43/CE du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, JO 2000 L 180 (*directive sur l'égalité raciale*) ou l'article 12 de la directive 2000/78/CE du Conseil portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, JO 2000 L 303 (*directive sur l'égalité en matière d'emploi*).
- 69 ONU, Assemblée générale (1993), Principes concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (Principes de Paris), Résolution A/RES/48/134, 20 décembre 1993. Voir également : FRA (2012), *Handbook on the establishment and accreditation of National Human Rights Institutions in the European Union*, Luxembourg, Office des publications.
- 70 CJUE, C-518/07, *Commission c. Allemagne*, 9 mars 2010 et C-614/10, *Commission c. Autriche*, 16 octobre 2012. Voir également les conclusions de l'avocat général, C-288/12, *Commission c. Hongrie*, 10 décembre 2013.
- 71 Commission européenne (2013), COM(2013) 207 final.
- 72 Le train de mesures a été proposé fin 2011 et adopté au début de l'année 2014, pour plus d'informations, voir : http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/modernising_rules/reform_proposals/index_en.htm.
- 73 Commission européenne (2011), *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, responsabilité sociale des entreprises : une nouvelle stratégie de l'UE pour la période 2011-2014*, COM(2011) 681 final, 25 octobre 2011, p. 14, section 4.8.2, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0681:FIN:FR:PDF>.
- 74 Commission européenne (2012), *Les racines de la démocratie et du développement durable : l'engagement de l'Europe avec la société civile dans le domaine des relations extérieures*, COM(2012) 492 final du 12 septembre 2012, p. 9, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0492:FIN:FR:PDF>.
- 75 Pour plus d'informations, voir le site de la FRA : <http://fra.europa.eu/en/cooperation/civil-society> et Kjaerum, M. et Toggenburg, G.N. (2012), *The Fundamental Rights Agency and Civil Society: Reminding the Gardeners of their Plants' Roots*, European Diversity and Autonomy Papers EDAP 02/2012, http://webfolder.eurac.edu/EURAC/Publications/edap/2012_edap02.pdf.
- 76 FRA (2012), *Bringing the Charter to life: Opportunities and challenges of putting the EU Charter of Fundamental Rights into practice – Copenhagen Seminar Report Danish Presidency of the Council of the European Union and EU Agency for Fundamental Rights*, <http://fra.europa.eu/sites/default/files/copenhagen-seminar-report.pdf>.
- 77 Voir : FRA (2013), *Manuel de droit européen en matière d'asile, de frontières et d'immigration*, Luxembourg, Office des publications, <http://fra.europa.eu/fr/publication/2013/manuel-de-droit-européen-en-matière-dasile-de-frontières-et-dimmigration>.
- 78 Conseil de l'Union européenne (2013), Recommandation du Conseil relative à des mesures efficaces d'intégration des Roms dans les États membres, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/139979.pdf.
- 79 Disponible à : <https://e-justice.europa.eu/home.do?action=home&lang=fr&init=true>.
- 80 Disponible à : <http://fra.europa.eu/en/joinedup/home> ; voir « exemples », notamment à l'adresse suivante : <http://fra.europa.eu/en/joinedup/tools/communicating-fundamental-rights/engaging-public/champions>.
- 81 FRA (2014), *Twelve operational fundamental rights considerations for law enforcement when processing Passenger Name Record (PNR) data*, <http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-fundamental-rights-considerations-pnr-data-en.pdf>.

