

Introduction



La « première année » du Traité de Lisbonne façonne le paysage politique

La nouvelle base de traité établie par le Traité de Lisbonne a planté le décor pour le travail effectué par l'Union européenne en 2010. En effet, au cours de l'année 2010, les principales institutions européennes ont mis en avant l'importance des droits fondamentaux dans le contexte du développement de la législation entreprise au niveau européen. Le Rapport annuel de la FRA identifie donc les défis et les réussites qui ont pris corps en 2010. Les chapitres de celui-ci couvrent les neuf domaines du cadre pluriannuel de l'Agence pour la période 2007-2012. Le Chapitre 10 est nouveau et donne une vue d'ensemble des obligations internationales liées aux domaines du droit européen qui sont couverts par le présent rapport. La présentation du rapport – y compris les encadrés sur les « Pratiques encourageantes » et sur les « Activités de la FRA » – reflète aussi un nouveau développement, suivant une approche modulaire où chaque chapitre peut être lu indépendamment des autres.

Le Rapport annuel de l'année précédente, dans son introduction, analysait le potentiel positif du Traité de Lisbonne en matière de protection des droits fondamentaux au niveau européen. Il est désormais possible d'apporter un regard rétrospectif sur la première année où l'Union européenne (UE) a opéré sur la base d'une charte des droits fondamentaux contraignante qui lui est propre : la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. L'année 2010 a aussi été celle de négociations concrètes – après de nombreuses années de discussions sur le sujet – sur l'adhésion formelle et imminente de l'UE à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). En plus d'apporter cette nouvelle double validation des normes relatives aux droits fondamentaux, le Traité de Lisbonne rapproche l'UE de ses citoyens. Par exemple, il offre un meilleur accès à la justice. Des mesures adoptées dans des domaines couverts auparavant par le troisième pilier, y compris le droit pénal, relèvent aujourd'hui de la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Par ailleurs, le traité instaure un nouvel instrument de démocratie directe, l'initiative citoyenne européenne, une innovation qui permettra aux citoyens de l'Union d'exprimer leurs idées et leurs souhaits quant à l'engagement de l'UE dans un domaine politique spécifique. Une autre innovation du traité est l'engagement renouvelé envers la diversité et contre la discrimination. Sur la base de ce nouvel environnement juridique, la Commission européenne a conclu, à l'automne 2010, dans sa

communication sur une stratégie pour la mise en œuvre effective de la Charte des droits fondamentaux par l'UE que « [t]outes les composantes d'une politique ambitieuse des droits fondamentaux sont donc réunies ». C'est tout aussi vrai d'un point de vue institutionnel. De plus en plus, l'UE s'équipe d'une « architecture des droits fondamentaux » qui dépasse la création d'une Agence des droits fondamentaux au niveau de l'UE.

Pour la première fois, en la personne de la vice-présidente de la Commission européenne Viviane Reding, un membre de la Commission est spécifiquement chargé de la protection des droits fondamentaux. En qualité de Commissaire européen chargé de la justice, des droits fondamentaux et de la citoyenneté, elle a annoncé une politique de « tolérance zéro » à l'égard des violations de la Charte des droits fondamentaux dans une communication de la Commission sur la politique de l'UE en matière de droits fondamentaux, ainsi qu'elle a annoncé un rapport annuel régulier sur la mise en œuvre de la Charte. Dans sa communication sur une stratégie pour la mise en œuvre effective de la Charte, la Commission européenne a déclaré que son objectif était de « rendre les droits fondamentaux contenus dans la charte aussi effectifs que possible ». Un élément de cette stratégie est une évaluation détaillée de l'impact de la législation proposée sur les droits fondamentaux. Dans ce contexte, la Commission européenne a également déclaré

qu'elle « *défendra fermement* » sa position au sujet des normes de protection des droits fondamentaux contenues dans ses propositions législatives, et qu'elle signalera son opposition au Conseil et au Parlement au cas où ils chercheraient à abaisser ces normes. Dans son premier rapport sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, publié fin mars 2011, la Commission européenne met en avant de nombreux défis pour les droits fondamentaux, y compris la nécessité de s'adresser aux instances adéquates quand il s'agit de déposer des plaintes en ce qui concerne les droits consacrés dans la Charte. Dans les domaines où la Charte ne s'applique pas, les droits fondamentaux des citoyens sont garantis au niveau national en fonction des systèmes constitutionnels des États membres.¹ Le rapport de la Commission européenne est accompagné par un document de travail de ses services apportant des éclaircissements sur les cas dans lesquels la Charte s'applique et ceux dans lesquels elle ne s'applique pas. Ces cas proviennent tous de lettres de citoyens de l'Union adressées à la Commission européenne au cours de l'année 2010.²

Les autres grands acteurs institutionnels, le Parlement euro-

« *La mise en œuvre de la charte suscite un vif intérêt et nombre d'attentes dans le public. Or, cette charte ne s'applique pas à toutes les situations dans lesquelles des droits fondamentaux sont en cause dans l'Union européenne. En 2010, la Commission a reçu plus de 4 000 lettres de particuliers consacrées aux droits fondamentaux. Environ les trois quarts d'entre elles concernaient des cas ne relevant pas du droit de l'UE. Ce chiffre illustre une incompréhension fréquente de la finalité de la charte et des cas dans lesquels elle s'applique et ne s'applique pas ... La charte s'applique aux actes de l'ensemble des institutions et organes de l'UE. Elle vise en particulier le travail législatif du Parlement européen, du Conseil et de la Commission ... La charte ne s'applique aux États membres que lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union.* »

Commission européenne, Rapport 2010 sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, p. 3.

péen et le Conseil de l'Union européenne, ont tout autant souligné leur engagement envers les droits fondamentaux. Fin 2009, lors de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le Parlement européen a modifié son règlement d'ordre intérieur. Les nouvelles règles prévoient un mécanisme disposant que si une commission, un groupe politique ou 40 députés au moins estiment qu'une proposition d'acte législatif ou des parties de cette proposition « *ne respectent pas les droits consacrés par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* », ils peuvent la renvoyer à la Commission Libertés civiles, justice et affaires intérieures (LIBE). L'avis de la Commission LIBE est annexé au rapport de la commission compétente pour la matière visée, ainsi que prévu par l'article 36 du règlement du Parlement européen. Un an plus tard, le Parlement a de nouveau souligné son

engagement envers un système efficace de protection des droits fondamentaux au niveau de l'UE. Dans sa résolution de 2010 sur les droits fondamentaux et le Traité de Lisbonne, le Parlement demande « *aux institutions participant au processus décisionnel d'utiliser les données fournies par l'Agence au cours de la phase préparatoire de l'activité législative, dans le processus décisionnel et/ou le processus de contrôle et de coopérer étroitement, en permanence, avec l'Agence* ».³

Le Conseil de l'Union européenne a suivi une évolution similaire, établissant un nouveau groupe de travail permanent sur les droits fondamentaux, les droits des citoyens et la libre circulation des personnes (FREMP) en décembre 2009, remplaçant un groupe de travail qui s'occupait des droits de l'homme mais se concentrait sur les relations extérieures. Ce groupe de travail (le FREMP) est chargé de « *toutes les questions relatives aux droits fondamentaux et aux droits des citoyens, y compris la libre circulation des personnes, les négociations sur l'adhésion de l'Union à la CEDH et le suivi donné aux rapports de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE* ».⁴ Ce changement est symptomatique d'une tendance qui consiste à donner de plus en plus d'importance à la situation des droits fondamentaux au sein de l'UE. La création du groupe de travail sur les droits fondamentaux et les droits du citoyen traduit la prise de conscience du fait que l'UE doit assumer de nouvelles responsabilités dans le domaine des droits fondamentaux. Plus récemment, en février 2011, le Conseil a adopté ses conclusions sur le rôle du Conseil de l'Union européenne pour assurer la mise en œuvre effective de la Charte des droits fondamentaux.⁵ Ces conclusions expriment que le Conseil dispose d'un certain nombre d'outils efficaces pour évaluer et assurer la compatibilité avec les droits fondamentaux « *de tout amendement qu'il propose ainsi que des initiatives des États membres* » dans le cadre du droit européen. Selon le Conseil, ces outils devraient assurer qu'il produise des actes portant « l'estampille » des droits fondamentaux. Le Conseil a aussi invité le FREMP à élaborer, pour le 30 juin 2011, des lignes directrices méthodologiques traitant des principaux aspects du contrôle du respect des droits fondamentaux. Ces lignes directrices devraient orienter le travail des instances préparatoires du Conseil s'il y a lieu. En outre, le Conseil a réaffirmé son intention de tenir compte des rapports et des avis de la FRA sur des sujets thématiques précis, tout en encourageant le FREMP à maintenir et à renforcer la coopération avec l'Agence, notamment en assurant le suivi des rapports qu'elle établit dans les domaines qui lui sont pertinents.

Les dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne « *s'adressent aux institutions et organes*

1 Commission européenne, COM(2011) 160 final, 30 mars 2011.

2 Commission européenne, SEC(2011) 396 final, 30 mars 2011.

3 Résolution du Parlement européen du 15 décembre 2010 sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne (2009) – aspects institutionnels à la suite de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne (2009/2161(INI), point 33.

4 Conseil de l'Union européenne, document 17653/09 du 16 décembre 2009, p. 5.

5 Conseil de l'Union européenne, 3071^e Conseil Justice et Affaires intérieures, Bruxelles ; les 24 et 25 février 2011.

de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union » (article 51, paragraphe 1). En outre, il est souligné que la Charte « ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelles pour la Communauté et pour l'Union et ne modifie pas les compétences et tâches définies dans les traités » (article 51, paragraphe 2).⁶ Cependant, comme le souligne le premier rapport annuel de la Commission sur l'application de la Charte, ce paragraphe est souvent mal interprété. Sur la base des lettres envoyées par les membres du public à la Commission, il apparaît que le grand public n'a souvent pas une image claire du champ d'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Ceci a été souligné par un sondage du Médiateur européen de mars 2011, qui indique que 72 % des citoyens de l'Union estiment ne pas être bien informés sur celle-ci.⁷

Tandis que le Rapport annuel de la Commission européenne met en exergue la mise en œuvre et l'application de la Charte des droits fondamentaux, le Rapport annuel de la FRA aborde les questions plus générales liées aux droits fondamentaux relevant de la compétence de l'UE. D'autre part, le Rapport annuel de la FRA est de portée plus limitée que celui de la Commission européenne, étant donné qu'il ne couvre que les domaines thématiques de son cadre pluriannuel 2007-2012 définissant les domaines de travail sur lesquels l'Agence est tenue de se concentrer. Le Conseil de l'Union européenne décide du cadre pluriannuel, qui a une durée de cinq ans. Le cadre actuel couvre neuf domaines thématiques : l'asile, l'immigration et l'intégration ; le contrôle aux frontières et la politique en matière de visa ; la société de l'information et la protection des données ; les droits de l'enfant et la protection des enfants ; l'égalité et la non-discrimination ; le racisme et la discrimination ethnique ; la participation des citoyens européens au fonctionnement démocratique de l'Union ; l'accès à une justice efficace et indépendante ; et la protection des victimes.⁸

Une problématique relève des compétences de l'UE si celle-ci a, par exemple, une compétence partagée ou d'appui dans cette matière, indépendamment du fait qu'elle ait fait usage de cette compétence ou pas. Le présent rapport n'est donc pas nécessairement limité aux sources de droit européen dérivé. Il se penche sur les droits fondamentaux dans le sens de l'article 6 du traité sur l'Union européenne, s'appuyant sur trois sources normatives : la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, les droits fondamentaux garantis par la CEDH, et les droits émanant des traditions constitutionnelles communes aux États membres. Ces deux dernières sources constituent des principes généraux du

droit européen. Étant donné que la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), lorsqu'elle se réfère aux principes généraux de droit « s'inspire ... des indications fournies par les instruments internationaux concernant la protection des droits de l'homme auxquels les États membres ont coopéré ou adhéré »,⁹ le Rapport annuel de la FRA donne aussi une vue d'ensemble des obligations internationales des États membres (voir Chapitre 10 sur les obligations internationales).

Un nouveau visage pour le Rapport annuel de la FRA

Selon le règlement fondateur de la FRA,¹⁰ l'Agence est tenue de « publier un rapport annuel sur les questions relatives aux droits fondamentaux relevant des domaines d'action de l'Agence, en soulignant également les exemples de bonnes pratiques ». ¹¹ Le présent Rapport annuel est le troisième de l'Agence, et il a été élaboré en tenant compte des remarques de divers partenaires de la FRA, y compris les participants à la plate-forme des droits fondamentaux qui ont partagé leurs points de vue sur le Rapport annuel précédent.¹² Cette réforme, qui est un processus permanent plutôt qu'un exercice ponctuel, tend à rendre le rapport plus accessible et plus pertinent.

Le présent Rapport annuel arbore aussi une nouvelle présentation, offrant des citations et des encadrés sur les activités de la FRA et sur des pratiques encourageantes dans le domaine des droits fondamentaux ; tous ces éléments ont été conçus pour faciliter son utilisation. Les encadrés sur les pratiques encourageantes visent à encourager les partenaires à réfléchir à ces initiatives et, le cas échéant, à les émuler, permettant ainsi un échange d'expériences. Il faut noter que ces pratiques sont qualifiées à dessein comme étant « encourageantes » et non pas « bonnes », puisqu'elles n'ont pas été directement examinées ou évaluées par la FRA. Pour éviter toute confusion entre le Rapport annuel de la FRA et son rapport annuel d'activités, qui donne des informations détaillées sur ce que l'Agence a fait durant l'année en question, le Rapport annuel sera dorénavant intitulé *Droits fondamentaux : défis et réussites en 2010*. Cependant, les encadrés sur les activités de la FRA donnent au lecteur une certaine vue d'ensemble sur le type de travail que l'Agence fournit au quotidien en donnant de brefs exemples des activités entreprises par la FRA au cours de l'année.

La nouvelle approche modulaire permet d'avoir des chapitres autonomes. Ceci permet aux lecteurs et aux partenaires de

6 Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, JO 2010 C 364/11, Article 51, paragraphes 1 et 2.

7 Communiqué de presse du Médiateur européen du 18 mars 2011, EO/11/6.

8 Décision du Conseil (2008/203/CE) portant application du règlement (CE) n° 168/2007 en ce qui concerne l'adoption d'un cadre pluriannuel de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne pour la période 2007-2012.

9 Avis de la Cour du 28 mars 1996, paragraphe 33.

10 Règlement (CE) n° 168/2007 du Conseil du 15 février 2007 portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, JO L 53 du 22.2.2007.

11 *Ibid.*, art. 4 paragraphe 1 lit. e).

12 Les contributions reçues au cours de cette consultation sont disponibles à l'adresse suivante : http://fra.europa.eu/fraWebsite/networks/frp/frp-contributions/frp-contributions_en.htm.

la FRA d'accéder rapidement aux domaines thématiques qui les intéressent. Chaque chapitre commence avec un bref résumé des principaux développements au niveau des droits fondamentaux connus sur l'année, identifiant ainsi les principales évolutions qui ont eu lieu dans les domaines concernés. De même, chaque chapitre comprend sa propre rubrique « Perspectives » esquissant les grands défis en termes de droits fondamentaux auxquels il faut s'attendre dans l'année à venir, c'est-à-dire en 2011. Ceci introduit donc un élément prospectif donnant des informations sur les développements à venir. Chaque chapitre comprend également sa propre bibliographie. Le présent Rapport annuel de la FRA est organisé selon un code couleur basé sur les différents titres de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : Libertés (titre II) ; Égalité (titre III) ; Droits des citoyens (titre V) ; et Justice (titre VI). Enfin, un résumé autonome de 30 pages permettra aux lecteurs d'accéder aux principales conclusions du rapport dans son ensemble.

En outre, la nouvelle approche modulaire permet un traitement plus approfondi des divers champs d'application des politiques dans le cadre des droits fondamentaux. La structure du rapport reste basée sur le cadre pluriannuel (MAF) quinquennal de l'Agence. Contrairement aux rapports précédents, le Rapport annuel 2011 consacre un chapitre à chacun des domaines du MAF. Il développe également substantiellement les chapitres qui ne sont pas liés à l'égalité et au racisme, afin de fournir des informations sur des domaines plus généraux, tels que les droits des citoyens, la protection des données et l'accès à la justice. Cette couverture plus équilibrée contribue à souligner que l'Agence ne traite pas uniquement de questions dans le domaine des droits fondamentaux qui importent spécifiquement à des groupes de population bien précis tels que les migrants, les minorités ethniques ou les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenre (LGBT).

La section sur les instruments et obligations internationaux relatifs aux droits de l'homme, qui a fait son apparition sous la forme d'une annexe au Rapport annuel 2010 de la FRA, a été développée pour en faire un chapitre à part entière, à la suite des remarques positives du Parlement européen.¹³ Ce nouveau chapitre s'inscrit dans un effort visant à souligner la pertinence à plusieurs niveaux des droits fondamentaux : une protection efficace des droits fondamentaux est seulement réalisable si une interaction entre les normes locales, nationales, européennes et internationales et les administrations existe. Afin de favoriser la prise de conscience de la dimension internationale des droits fondamentaux, ce chapitre sera mis à jour dans chaque Rapport annuel qui suivra. Le chapitre de cette année-ci fait déjà référence à la Croatie, pays pour lequel la situation relative aux droits fondamentaux sera aussi abordée dans d'autres chapitres des futurs rapports annuels de la FRA. Ceci

résulte de ce que le Conseil de stabilisation et d'association UE-Croatie a décidé le 25 mai 2010 sur la participation de la Croatie aux travaux de la FRA.¹⁴

Le Rapport annuel de la FRA aborde les évolutions et événements en matière de droits fondamentaux survenus entre le 1^{er} janvier 2010 et le 31 décembre 2010. Toutefois, le cas échéant, des événements qui se sont produits entre octobre et décembre 2009 ou début 2011 ont également été pris en compte là où c'était pertinent. Comme cela en était le cas l'année dernière, le rapport se fonde sur les données et les informations collectées par les points focaux nationaux RAXEN de l'Agence et par son groupe FRALEX d'experts juridiques dans chacun des 27 États membres de l'UE, ainsi que sur les résultats de projets de recherche primaires menés par l'Agence elle-même. Les divers projets de recherche de l'Agence sont cités tout au long du rapport lorsque les résultats sont directement pertinents pour les domaines thématiques débattus. Ces résultats, qui se fondent sur des recherches et des analyses d'experts, permettent de faire des comparaisons entre les 27 États membres de l'UE et fournissent des données probantes sur lesquelles fonder les politiques futures. L'exactitude des données et des informations fournies est vérifiée par 27 agents de liaison des gouvernements de chaque État membre, et le rapport a fait l'objet de processus internes de contrôle qualité. Les remarques sur le présent rapport sont toujours les bienvenues et peuvent être communiquées à l'adresse suivante : annualreport@fra.europa.eu

13 Résolution du Parlement européen du 15 décembre 2010 sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne (2009-2010) – aspects institutionnels à la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (2009/2161(INI)), A7-0344/2010, paragraphe 32.

14 Décision n° 1/2010 du Conseil de stabilisation et d'association UE-Croatie du 25 mai 2010 sur la participation de la Croatie en tant qu'observateur aux travaux de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, ainsi que les modalités de cette participation, JO 2010 L 279.

