

AVIS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE CONCERNANT LA PROPOSITION DE LA COMMISSION EUROPEENNE D'UN NOUVEAU CADRE PLURIANNUEL (2013-2017) POUR L'AGENCE

Conformément à l'article 5, paragraphe 1 du Règlement n° 168/2007 du Conseil du 15 février 2007 (ci-après le Règlement), la Commission consulte le Conseil d'administration (CA) de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) lors de l'élaboration de la proposition du nouveau cadre pluriannuel (ci-après le Cadre) pour la FRA. Une première consultation du CA concernant le Cadre a eu lieu en mai 2011 et a permis d'aboutir à l'« Avis du CA sur le nouveau cadre pluriannuel » (incluant un exposé des motifs), contenant des propositions concrètes et motivées, qui ont été présentées à la Commission européenne respectivement les 8 et 10 juin 2010. En réponse à une deuxième requête de la Commission, le CA exprime par le présent avis ses commentaires concernant la proposition de la Commission relative à d'éventuels domaines d'action thématiques (et ses explications) en vue d'un nouveau Cadre. Comme la Commission l'a demandé, le présent avis comprend également les résultats de la consultation ouverte à la plateforme des droits fondamentaux du 20 juillet 2011 au 16 septembre 2011 (voir les détails ci-dessous).

COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES SUR LA PROPOSITION DE LA COMMISSION

S'agissant des domaines thématiques que la Commission propose d'inclure dans le Cadre pour la période 2013-2017, le CA observe ce qui suit:

a) Accès à la justice

Le CA soutient la proposition de la Commission visant à maintenir l'accès à la justice dans le nouveau Cadre. Toutefois, il serait plus approprié d'inclure l'accès à la justice dans le cadre général « **Protection judiciaire efficace, y compris accès à la justice** », un principe général de la législation de l'UE et une source de droits individuels, ainsi que cela a été rappelé et expliqué dans le premier avis du CA (art. 2, point f)). La protection judiciaire efficace doit être traitée comme une problématique horizontale dans tous les domaines.

b) Victimes de la criminalité

Le CA se félicite de la proposition de la Commission visant à intégrer au nouveau Cadre les victimes de la criminalité au-delà de la question de leur indemnisation. L'extension du Cadre à ce domaine pour qu'il inclue non seulement l'indemnisation des victimes, mais aussi les droits des victimes de la criminalité, constitue une étape importante compte tenu de l'évolution actuelle de la situation à l'intérieur de l'UE (voir le premier avis du CA (art. 2 point f)).

c) Société de l'information, en particulier le respect de la vie privée et la protection des données à caractère personnel

Le CA soutient la proposition de la Commission visant à inclure dans le Cadre des sujets tels que la société de l'information et, en particulier, le respect de la vie privée et la protection des données à caractère personnel (voir premier avis du CA (art. 2, point g)). Toutefois, principalement pour des raisons d'ordre pratique, le CA suggère de modifier le titre en «**Information, vie privée et données à caractère personnel**», en indiquant que le sens n'en serait pas modifié, mais qu'il serait plus concret et facile à comprendre pour les parties intéressées.

d) Intégration des Roms

Le CA soutient la proposition de la Commission visant à inclure explicitement l'intégration des Roms dans le nouveau cadre pluriannuel.

e) Coopération policière

- f)** Compte tenu de l'évolution de la situation depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le CA estime important que l'Agence étende ses activités à l'ancien «troisième pilier». Ce domaine étant actuellement en plein développement, il est essentiel que la perspective des droits fondamentaux y soit très présente. C'est pourquoi le CA se félicite vivement de l'inclusion de la coopération policière **Coopération judiciaire**

Compte tenu de l'évolution de la situation depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, le CA estime important que l'Agence étende ses activités à l'ancien «troisième pilier» également, pour les motifs évoqués au-dessus de ce point. Dans le premier avis du CA (art. 2, point e)), il est proposé que les domaines e) et f) ne forment qu'un domaine.

g) Droits de l'enfant

Le CA est favorable à la proposition de la Commission visant à maintenir les droits de l'enfant dans le nouveau Cadre. La protection et la participation des enfants peuvent être des éléments de ce domaine, comme proposé et expliqué dans l'avis du CA (art. 2 point c)).

- h) Discrimination fondée sur la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle**

Le CA salue l'inclusion dans la proposition de la Commission de la discrimination, qui est identique à l'article 21 de la Charte, mis à part la suppression du motif de «sexe». Son Règlement charge explicitement la FRA de travailler dans le domaine de l'égalité entre les sexes (considérant 10), qui devrait être une problématique horizontale, comme le requièrent les traités et la Charte (voir premier avis du CA, art. 2, point b) et art. 3, paragraphe 3). L'accord de coopération conclu entre la FRA et l'EIGE (figurant aussi au considérant 16 du Règlement) garantit la complémentarité entre ces institutions. Le CA réitère dès lors qu'une cohérence totale doit être maintenue avec l'article 21, paragraphe 1, de la Charte. Le point «h» révisé pourrait donc ainsi reprendre le texte de l'article 21 sans exclure la discrimination au motif du sexe, ou bien indiquer ce qui suit:

«Discrimination telle que définie à l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux»

Le lien avec l'EIGE, ainsi qu'avec d'autres agences de l'UE, pourrait être mentionné dans le texte du Cadre (voir premier avis du CA, art. 3, paragraphe 3).

h-bis) Participation au mécanisme indépendant de l'UE aux termes de l'article 33, paragraphe 2, de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées

Le CA propose d'introduire dans le Cadre 2013-2017 un nouveau domaine conformément à l'article 33, paragraphe 2 de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées, compte tenu du rôle que l'Agence sera censée jouer dans le futur «mécanisme [...] destin[é] à promouvoir, à préserver et à suivre l'application» de la Convention.

i) Immigration et intégration des migrants; contrôle aux frontières et visas; politique d'asile

Le CA se félicite de la proposition de la Commission visant à fusionner ces deux domaines dans le nouveau Cadre, ce qui concorde avec la proposition contenue dans le premier avis du CA (art. 2, point d)).

j) Racisme, xénophobie et intolérance qui y est associée

Le CA soutient la proposition de la Commission visant à conserver dans le nouveau Cadre ce domaine dans lequel l'Agence possède plusieurs années d'expérience. (Voir premier avis du CA, art. 2, point a)).

Il note la suppression, dans la proposition de la Commission, du domaine relatif à la **«participation des citoyens européens au fonctionnement démocratique de l'Union»** inclus dans le Cadre actuel. Le droit à la participation politique est pleinement garanti par la Charte et son inclusion permettrait de mieux couvrir les droits civiques. Toutefois, étant donné qu'il n'a pas été possible d'identifier des projets viables dans ce domaine et qu'il est nécessaire de fixer des priorités, le CA prend acte de la proposition de la Commission d'exclure ce domaine (on se référera toutefois au premier avis du CA (art. 2, point h)).

Dans le premier avis, le CA a proposé d'introduire dans le Cadre un nouveau domaine intitulé **«Droits sociaux», qui inclurait également la sécurité sociale, avec une attention prioritaire pour la réduction de la pauvreté et de l'exclusion sociale et la protection des salariés et des consommateurs (voir premier avis du CA, art. 2, point i))**. Le CA pense en effet que le nouveau Cadre devrait inclure explicitement les droits sociaux, car cela permettrait de couvrir de manière équilibrée les droits repris dans la Charte, qui constituent presque un quart de cet instrument et revêtent un intérêt particulier pour chacun. Une récente résolution du Parlement européen (B7-0475/2011, 14 septembre 2011) souligne cette nécessité: «[Le Parlement européen...] 15. exhorte l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne à prêter davantage d'attention aux incidences de l'extrême pauvreté et de l'exclusion sociale sur la reconnaissance et l'exercice des droits fondamentaux, étant donné que l'application du droit au logement est absolument essentiel à l'exercice de toute une série d'autres droits, notamment civiques et sociaux».

Comme cela a été rappelé dans le premier avis du CA (art. 2, point i), en vertu de l'article 3, paragraphe 3, TUE, les droits sociaux sont des objectifs horizontaux de l'UE pertinents pour tous les citoyens, étroitement liés à ses objectifs politiques et dont la mise en œuvre est une condition sine qua non à la réussite des politiques économiques de l'UE. La Cour de justice de l'Union européenne reconnaît également l'importance des droits sociaux et a considéré que plusieurs droits sociaux appartiennent aux principes fondamentaux et aux droits individuels au titre du droit de l'UE. L'importance des valeurs sociales partagées a également été soulignée récemment par le président de la Commission, M. Barroso, dans le Discours sur l'état de l'Union qu'il a prononcé devant le Parlement¹.

Le CA propose de réorganiser de la manière suivante les domaines proposés pour le nouveau Cadre de façon à regrouper les domaines interconnectés:

- a) Protection judiciaire efficace, y compris accès à la justice
- b) Victimes de la criminalité
- c) Coopération judiciaire
- d) Coopération policière
- e) Immigration et intégration des migrants; contrôle aux frontières et visas; politique d'asile
- f) Racisme, xénophobie et intolérance qui y est associée
- g) Intégration des Roms
- h) Discrimination telle que définie à l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux
- i) Participation au cadre indépendant de l'Union européenne conformément à l'article 33, paragraphe 2, de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées
- j) Droits de l'enfant
- k) Information, vie privée et données à caractère personnel
- l) Droits sociaux

En outre, le CA souhaite rappeler les considérations formulées dans le premier avis du CA concernant les considérants et les articles du Cadre autres que l'article 2, qui énumère les domaines.

REMARQUE CONCERNANT LES RÉSULTATS DE LA CONSULTATION DE LA PLATE-FORME DES DROITS FONDAMENTAUX

Comme mentionné dans l'introduction, lors de la préparation du présent avis, le CA a pris dûment en considération les résultats de la consultation ouverte à la plate-forme des droits fondamentaux du 20 juillet 2011 au 16 septembre 2011. Cette consultation était ouverte à toutes les organisations participant à la plate-forme, qui rassemble 319 organisations de la société civile de toute l'Union européenne (c.-à-d. des organisations actives sur le plan européen, national mais aussi local, et qui couvrent tous les domaines d'activité de l'Agence). Au total, 108 réponses ont été reçues. Le CA formule deux remarques spécifiques au sujet des résultats de cette consultation. Premièrement, la plate-forme a particulièrement soutenu l'inclusion d'un nouveau domaine relatif aux droits sociaux et à la sécurité sociale (47 réponses sur 108). Deuxièmement, l'implication de l'Agence dans le

¹ Sous le titre "Pour un renouveau européen" (28 septembre 2011), il a prononcé la mise en garde suivante : "Nous sommes aujourd'hui confrontés au plus grand défi qu'ait connu l'Union" et "cette crise est financière, économique et sociale". M. Barroso a par conséquent souligné le besoin de stabilité et de croissance, qu'il a mis en relation avec les droits sociaux en tant que valeurs fondamentales de l'Union européenne.

domaine de la coopération judiciaire et policière a été soutenue par toutes les personnes interrogées qui sont actives dans ce domaine (7 sur 7, la composition des organisations actives dans la plate-forme correspond au Cadre actuel).

18 octobre 2011

AVIS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE CONCERNANT UN NOUVEAU CADRE PLURIANNUEL (2013-2017) POUR L'AGENCE

Vu le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

[...]

considérant ce qui suit²:

(1) Compte tenu des objectifs qui sous-tendent la création de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après dénommée «Agence») et pour permettre à celle-ci d'exécuter correctement ses tâches, des domaines d'action thématiques précis doivent être définis par un cadre pluriannuel s'étendant sur cinq ans, comme le prévoit l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 168/2007.

(2) Compte tenu des modifications récentes de la législation européenne, notamment à la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, ainsi que des spécificités du droit matériel et procédural de l'UE en matière de droits fondamentaux³.

(3) Vu les considérants 2, 9 et 10, ainsi que les articles 3 et 5, du règlement (CE) n° 168/2007 portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, et vu les valeurs et objectifs fondamentaux de l'Union, notamment la justice et la protection sociale, la non-discrimination ainsi que l'égalité entre hommes et femmes définie comme une exigence horizontale, conformément à l'article 2 et à l'article 3, paragraphes 1 et 3, au regard du cadre des droits fondamentaux de l'Union défini à l'article 6, paragraphes 1 et 3, du traité sur l'Union européenne, en référence aux objectifs de l'Union énoncés aux articles 8, 9 et 10 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et, enfin, compte tenu de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, laquelle a la même valeur juridique que les traités⁴.

(4) Il convient que le cadre pluriannuel respecte les priorités de l'Union, en tenant dûment compte des orientations découlant des résolutions du Parlement européen et des conclusions du Conseil relatives aux droits fondamentaux, y compris le «programme de Stockholm» [COM (2009) 262 final], la stratégie de la Commission pour la mise en œuvre effective de la charte des droits fondamentaux par l'Union européenne [COM (2010) 573 final], les conclusions du Conseil concernant l'action et les initiatives du Conseil en vue de la mise en œuvre de la charte des droits fondamentaux de l'Union

² Les considérants ont été adaptés et structurés en allant des observations plus générales aux plus spécifiques.

³ La mission et la raison d'être de la FRA est de mettre en évidence les spécificités du droit européen relatif aux droits de l'homme, telles qu'elles résultent du droit primaire et dérivé de l'Union européenne et de la jurisprudence de la CJUE.

⁴ Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne a, en vertu de l'article 6, paragraphe 1, du TUE, «la même valeur juridique que les traités». Il est opportun de le rappeler, dans la mesure où le règlement (CE) n° 168/2007 (considérants 2 et 9) précise que la FRA se référera à ladite charte «eu égard à son statut, à son champ d'application».

européenne,, ainsi que le mécanisme établi par l'article 36, «Respect de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne», du règlement du Parlement européen,

(5) Le cadre pluriannuel doit continuer de comprendre, parmi les domaines thématiques d'action de l'Agence, la lutte contre le racisme, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée.

(6) L'adhésion de l'Union européenne à la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées doit être reconnue dans les travaux de l'Agence.

(7) Le cadre pluriannuel doit tenir dûment compte des ressources financières et humaines de l'Agence et relever uniquement du champ d'application du droit de l'Union européenne.

(8) Le cadre pluriannuel doit contenir des dispositions visant à assurer la complémentarité avec le mandat d'autres organes, organismes et agences de l'Union, ainsi qu'avec le Conseil de l'Europe — en particulier au regard de l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme — et d'autres organisations internationales intervenant dans le domaine des droits fondamentaux. Les agences et organes de l'Union les plus concernés par le présent cadre pluriannuel étant l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes, créé par le règlement (CE) n° 1922/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 portant création d'un Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes, le Contrôleur européen de la protection des données, institué par le règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données, et le Médiateur européen, leurs objectifs devraient dès lors être pris en considération.

(9) Lors de l'élaboration de sa proposition, la Commission a consulté, durant sa réunion des 19 et 20 mai 2011, le Conseil d'administration de l'Agence des droits fondamentaux.

(10) Le cadre pluriannuel définit les domaines d'action thématiques précis de l'Agence, alors que plusieurs des tâches qu'elle assume de façon permanente, notamment celles qui consistent à sensibiliser le grand public aux droits fondamentaux et à l'informer de manière active sur les travaux qu'elle mène, sont définies à l'article 4 du règlement (CE) n° 168/2007.

(11) L'agence peut, à la demande du Parlement européen, du Conseil ou de la Commission, sous réserve que ses ressources financières et humaines le permettent, sortir du champ des domaines thématiques définis dans le cadre pluriannuel, en vertu de l'article 5, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 168/2007.

DÉCIDE:

[... Article 1 nouvelle période]

Article 2

Domaines thématiques

Les domaines thématiques sont les suivants:

- a) le racisme, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée⁵;
- b) les discriminations fondées sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, le handicap, l'âge, l'orientation sexuelle ou l'appartenance à une minorité et toute combinaison de ces motifs (discrimination multiple)⁶, prenant en compte de la dimension de la diversité⁷;
- c) la protection et la participation des enfants⁸;
- d) le droit d'asile, l'immigration et l'intégration des immigrés, les visas et les contrôles aux frontières⁹;
- e) la coopération judiciaire et policière¹⁰;
- f) la protection juridictionnelle effective¹¹, notamment l'accès¹² à une justice efficace et indépendante¹³, le droit à un procès équitable¹⁴ ainsi que la protection, l'indemnisation et l'accompagnement des victimes^{15 16};
- g) la société de l'information et, en particulier, le respect de la vie privée et la protection des données à caractère personnel¹⁷;

⁵ Domaine thématique actuel.

⁶ Domaine thématique actuel.

⁷ La nécessité d'une gestion de la diversité pour combattre la discrimination doit être mentionnée dans l'exposé des motifs.

⁸ Nous devons nous concentrer sur les domaines thématiques et non sur les droits, raison pour laquelle nous avons supprimé le terme «droits» et ajouté la notion de «participation» en tant qu'élément actif.

⁹ Domaines thématiques actuels fusionnés.

¹⁰ Voir l'ancien troisième pilier, mais en excluant les «matières pénales» afin de ne pas restreindre le domaine thématique à cet aspect. Voir la proposition de la Commission concernant la modification du cadre pluriannuel existant [COM(2010) 708 final] du 2 décembre 2010, accessible en ligne à l'adresse <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0708:FIN:FR:PDF>.

¹¹ Il s'agit du principe du droit à une protection juridictionnelle effective, un principe général du droit de l'Union européenne énoncé par la Cour, qui regroupe un grand nombre de droits spécifiques consacrés par les articles 47 à 50 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Voir, par exemple, les arrêts de la CJUE du 22 décembre 2010 dans les affaires C-444/09 et C-456/09, *R. M. Gavieiro*, ainsi que dans l'affaire C-279/09, *DEB*, qui renvoient à une jurisprudence constante de la Cour. Ce principe comporte également des sanctions véritables et effectives, voir l'arrêt de la CJUE du 10 avril 1984, C-14/83, *von Colson and Kamann*.

¹² En vertu du droit européen, la notion d'accès à la justice englobe, entre autres, le droit de demander l'application de mesures provisoires, le droit pour les organisations de saisir les juridictions nationales et autres autorités compétentes au nom de victimes de violations du droit de l'UE et d'intervenir dans les procédures engagées par ces victimes elles-mêmes, ainsi que le droit à une aide judiciaire appropriée (voir l'affaire *DEB*, précitée). Ceci devrait être souligné dans l'exposé des motifs.

¹³ Domaine thématique actuel.

¹⁴ En vertu du droit européen, la notion de procès équitable englobe, entre autres, un contrôle juridictionnel effectif, la présomption d'innocence, l'égalité des armes et le transfert de la charge de la preuve sous certaines conditions. Ceci devrait être souligné dans l'exposé des motifs.

¹⁵ L'importance des mesures contre la traite des êtres humains devrait être soulignée dans l'exposé des motifs.

¹⁶ Domaines thématiques actuels fusionnés.

¹⁷ Domaine thématique actuel.

- h) la participation des citoyens de l'Union au fonctionnement et au développement démocratique de l'Union¹⁸;
- i) les droits sociaux et la sécurité sociale, en se concentrant en particulier sur la diminution de la pauvreté et l'inclusion sociale et en englobant la protection des travailleurs et des consommateurs¹⁹.

Article 3

Complémentarité et coopération avec d'autres organismes

1. L'Agence assure une coopération et une coordination appropriées avec les organes, organismes et agences compétents de l'Union (notamment les agences chargées de la JAI, Eurofound et l'EIGE), les États membres, les organisations internationales, les institutions nationales de défense des droits de l'homme et la société civile, dans les conditions énoncées aux articles 6, 7, 8 et 10 du règlement (CE) n° 168/2007, aux fins de la mise en œuvre du présent cadre.
2. En particulier, l'Agence coordonne ses activités avec celles du Conseil de l'Europe, aux termes de l'article 9 du règlement (CE) n° 168/2007 et de l'accord visé dans ledit article.
3. L'Agence traite les questions liées aux discriminations fondées sur le sexe exclusivement dans le cadre de ses travaux sur les questions générales de discrimination visées à l'article 2 point b); elle respecte le principe de l'égalité hommes-femmes en tant qu'exigence horizontale dans tous ses domaines d'activité²⁰, comme le prévoient les traités et en particulier les articles 2 et 3, paragraphe

¹⁸ Domaine thématique actuel, mais complété. Par le terme «développement», nous voulons souligner que la démocratie et sa structure ne doivent pas être comprises comme une évolution erratique (inhérente à son fonctionnement) mais dans un sens dynamique dynamique.

¹⁹ Le domaine thématique des droits sociaux avait déjà été proposé par le conseil d'administration de la FRA dans le premier cadre pluriannuel. Le cadre pluriannuel ne peut ignorer les droits sociaux, a fortiori au regard de l'article 3, paragraphe 3, du TUE. Les objectifs sociaux constituent des objectifs horizontaux de l'UE, étroitement liés à ses objectifs économiques, et leur réalisation est une condition indispensable pour le succès des politiques économiques de l'UE. De plus, le contexte de crise économique fait des droits sociaux un thème particulièrement actuel et crucial. La CJUE reconnaît l'importance des droits sociaux. Elle a souligné que l'Union européenne ne se limite pas à une union économique, mais doit assurer en même temps le progrès social. La Cour a également considéré que la finalité économique de l'UE revêt un caractère secondaire par rapport à ses objectifs économiques (affaires C-50/96, *Schröder*, et C-270-271/97, *Sievers*, Recueil 2000, pp. I-774 et I-933). Elle par ailleurs établi plusieurs droits sociaux en tant que principes fondamentaux du droit de l'UE, allant même au-delà du droit écrit de l'UE et reconnaissant leur effet horizontal (voir, par exemple, les affaires C-173/99, *BECTU*, et C-144/04, *Mangold*).

La protection de la santé et la protection des consommateurs relèvent des compétences juridiques de l'Union. Voir également les articles 35 et 38 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Il convient de mentionner dans l'exposé des motifs que l'intégration des Roms et des immigrants est un sujet important à cet égard.

²⁰ Les traités et la charte ne se limitent pas à interdire la discrimination fondée sur le sexe. Ils imposent implicitement et spécifiquement à l'ensemble des institutions, organes et agences de l'UE l'obligation positive de promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes. Cette exigence est notamment exprimée à l'article 23, lu en combinaison avec l'article 51, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'UE, à l'article 3, paragraphe 3, deuxième alinéa, du TUE (la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes est un objectif horizontal spécifique de l'UE), ainsi qu'à l'article 8 du TUE (exigence spécifique de promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes dans toutes les actions de l'UE), à la lumière de l'article 2 du TUE, qui mentionne l'égalité entre les femmes et les hommes comme étant une valeur fondamentale de l'UE, en plus de la non-

3, du traité sur l'Union européenne, l'article 8 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et l'article 23 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et en conformité avec le considérant 10 du règlement (CE) n° 168/2007, en tenant compte du fait que l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes, créé par le règlement (CE) n° 1922/2006, a pour objectifs généraux de contribuer à la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes et de la renforcer, y compris l'intégration des questions d'égalité entre les hommes et les femmes dans toutes les politiques de l'Union et dans les politiques nationales qui en résultent, et à la lutte contre la discrimination fondée sur le sexe, et de sensibiliser les citoyens de l'Union européenne à l'égalité entre les hommes et les femmes, en fournissant une assistance technique aux institutions de l'Union, en particulier à la Commission et aux autorités des États membres .

4. L'Agence exécute ses tâches en ce qui concerne les questions des droits de l'homme liées à la société de l'information sans préjudice des responsabilités du Contrôleur européen de la protection des données, qui est chargé de veiller à ce que les libertés et droits fondamentaux des personnes physiques, notamment leur vie privée, soient respectés par les institutions et organes de l'Union conformément aux missions et aux pouvoirs qui lui sont attribués en vertu des articles 46 et 47 du règlement (CE) n° 45/2001.

8 juin 2011

discrimination. Voir, par exemple, l'arrêt de la CJUE du 1^{er} mars 2011 dans l'affaire C-236/09, *Association belge des Consommateurs Test-Achats ASBL*, et les conclusions de l'avocat général dans l'affaire 186/01, *A. Dory/République fédérale d'Allemagne*, Recueil 2003, p. I-2479.

EXPOSE DES MOTIFS ACCOMPAGNANT L'AVIS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPEENNE CONCERNANT UN NOUVEAU CADRE PLURIANNUEL (2013-2017) POUR L'AGENCE

Le CA de la FRA estime que certains éléments doivent encore être pris en considération et évoqués dans le nouveau cadre:

- l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne;
- le fait de faire de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne un texte juridiquement contraignant ayant la même valeur juridique que les traités (droit primaire);²¹
- les sections pertinentes du «Programme de Stockholm»²²;
- les mesures de mise en œuvre prises par la Commission, le Conseil et le Parlement à l'égard de la charte des droits fondamentaux;²³
- les conséquences pour le travail de la FRA de l'adhésion de l'UE à la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, en particulier en ce qui concerne l'article 33, paragraphe 2;
- la non-discrimination et l'égalité entre les hommes et les femmes, y compris l'égalité des sexes en tant qu'exigence horizontale.²⁴
- le besoin de renforcer la coopération avec le Conseil de l'Europe, notamment dans la perspective de l'adhésion de l'UE à la CEDH.

En ce qui concerne les domaines thématiques spécifiques, le CA de la FRA estime, en outre, que le cadre doit tenir compte des domaines suivants:

- l'inclusion continue de la lutte contre le racisme, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, aux domaines thématiques de l'activité de l'Agence;

²¹ Après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la charte a «la même valeur juridique que les traités» en vertu de l'article 6, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne. Il convient de le rappeler car le règlement (CE) n° 168/2007 (considérants 2 et 9) dispose que la FRA devrait se référer aux droits fondamentaux «eu égard à son statut et aux explications qui l'accompagnent».

²² COM (2009) 262 final.

²³ La stratégie de la Commission pour la mise en œuvre effective de la charte des droits fondamentaux par l'Union européenne, (COM (2010) 573 final), les conclusions du Conseil concernant l'action et les initiatives du Conseil en vue de la mise en œuvre de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,, et le mécanisme établi en vertu de l'article 36, Respect de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, du règlement du Parlement européen,

²⁴ Les traités et la charte ne se limitent pas à interdire la discrimination fondée sur le sexe. Ils imposent implicitement et spécifiquement à l'ensemble des institutions, organes et agences de l'UE l'obligation positive de promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes. Cette exigence est notamment exprimée à l'article 23, lu en combinaison avec l'article 51, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'UE, à l'article 3, paragraphe 3, deuxième alinéa, du TUE (la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes est un objectif horizontal spécifique de l'UE), ainsi qu'à l'article 8 du TUE (exigence spécifique de promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes dans toutes les actions de l'UE), à la lumière de l'article 2 du TUE, qui mentionne l'égalité entre les femmes et les hommes comme étant une valeur fondamentale de l'UE, en plus de la non-discrimination. Voir, par exemple, l'arrêt de la CJUE du 1^{er} mars 2011 dans l'affaire C-236/09, *Association belge des Consommateurs Test-Achats ASBL*, et les conclusions de l'avocat général dans l'affaire 186/01, *A. Dory/République fédérale d'Allemagne*, Recueil 2003, p. I-2479.

- les conséquences du traité de Lisbonne en termes de consolidation des anciennes mesures relevant du «troisième pilier», en intégrant la coopération judiciaire et policière au domaine de compétence du droit primaire de l'UE;²⁵
- la justice et la protection sociale, un nouveau domaine essentiel dans lequel la FRA doit se montrer active.²⁶

Compte tenu de ces principes, neuf domaines thématiques ont été proposés:

a) Le racisme, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée

Un domaine thématique (a) du cadre actuel dans lequel la FRA intervient déjà. Il continue de faire partie intégrante du mandat de la FRA, fondé sur le travail de son prédécesseur, l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (EUMC), conformément au considérant 10 et à l'article 5, paragraphe 2, point b), du règlement n° 168/2007.

b) Les discriminations fondées sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, le handicap, l'âge, l'orientation sexuelle ou l'appartenance à une minorité et toute combinaison de ces motifs (discrimination multiple), en tenant compte de la diversité.

Un domaine thématique du cadre actuel dans lequel la FRA intervient déjà. Il est étroitement lié au domaine thématique (a) et présente un intérêt transversal pour les droits fondamentaux en général. La disposition relative à la discrimination générale est prévue conformément à l'article 2 et à l'article 3, paragraphe 3, du TUE, aux articles 8 et 10 du TFUE et aux articles 21 et 23 de la charte. L'inclusion de la diversité est conforme aux dispositions de l'article 3, paragraphe 3, du TUE et à l'article 22 de la charte. Lors de l'interprétation de ce domaine du cadre, il faut garder à l'esprit que la gestion de la diversité représente un outil indispensable dans la lutte contre la discrimination.

c) La protection et la participation des enfants

Un domaine thématique (d) du cadre actuel dans lequel la FRA intervient déjà. Afin que la FRA puisse couvrir le champ d'activité le plus large possible dans ce domaine, la formulation proposée est plus générale, mais elle doit être interprétée comme ayant pour considération primordiale les droits de l'enfant, conformément à l'article 24 de la charte. En effet, le premier cadre mentionnait explicitement les droits de l'enfant.

²⁵ Voir aussi la proposition de la Commission portant modification du cadre pluriannuel en vigueur, COM (2010) 708 final du 2 décembre 2010, accessible en ligne sur <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0708:FIN:FR:PDF>.

²⁶ Voir article 3, paragraphe 3, du TUE et chapitre IV de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La CJUE reconnaît également l'importance des droits sociaux. Elle a souligné que l'UE n'était pas seulement une union économique, mais visait à assurer le progrès social, et elle a jugé que la finalité économique de l'UE revêtait un caractère secondaire par rapport à l'objectif social (affaire C-50/96 *Schröder*; C-270-271/97 *Sievers* [2000] ECR I-774 et I-933). Elle a aussi déclaré que plusieurs droits sociaux constituaient des principes fondamentaux, allant même au-delà du droit écrit de l'UE et reconnaissant leur effet horizontal (p. ex. C-173/99 *BECTU*, C-144/04 *Mangold* et C-555/07 *Küçükdeveci*).

d) Le droit d'asile, l'immigration et l'intégration des immigrés, les visas et les contrôles aux frontières

Ces deux domaines thématiques du cadre actuel [(e) et (f)], dans lesquels la FRA intervient, ont été fusionnés en un seul domaine du fait de la relation étroite existant entre eux. Ce domaine demeure d'actualité en raison de l'évolution de la législation de l'UE, de la jurisprudence de la CJUE et de la croissance constante des flux migratoires.

e) La coopération judiciaire et policière

Un domaine dans lequel la FRA devrait jouer un rôle actif. Il inclut l'ancien «troisième pilier» qui avait pour objet la coopération judiciaire en matière pénale et la coopération policière. Afin de ne pas limiter inutilement ce domaine thématique, l'expression «en matière pénale» a été omise.²⁷

f) La protection juridictionnelle effective, notamment l'accès à une justice efficace et indépendante, ainsi que la protection, l'indemnisation et l'accompagnement des victimes

Le domaine thématique (i) du cadre précédent, «accès à une justice efficace et indépendante», a été élargi de manière à favoriser des initiatives de la FRA qui soient le plus pertinentes possibles. «La protection juridictionnelle effective» représente le droit à la protection juridictionnelle effective, un principe général du droit de l'UE formulé par la Cour de justice, qui englobe un vaste éventail de droits plus précis visés aux articles 47 à 50 de la charte.²⁸ En vertu de la législation européenne, ces droits concernent en particulier l'accès à la justice (y compris, entre autres, le droit à des mesures provisoires, le droit pour les associations de saisir des tribunaux nationaux et autres autorités compétentes pour le compte de victimes de violations du droit européen et pour intervenir dans des affaires où de telles victimes ont engagé elles-mêmes des poursuites, ainsi que l'aide juridique appropriée²⁹), l'accès à un tribunal impartial (y compris, entre autres, le contrôle judiciaire effectif, la présomption d'innocence, l'égalité des armes et le transfert de la charge de la preuve dans certaines conditions) et l'application de sanctions réelles et effectives³⁰.

Ce domaine thématique a également été fusionné avec l'ancien domaine (c) «indemnisation des victimes» et a également été élargi afin d'en préserver la pertinence face à l'évolution de la législation de l'UE en la matière. Dans ce contexte, il convient de souligner l'importance des mesures de lutte contre la traite d'êtres humains.

²⁷ Voir la proposition de la Commission portant modification du cadre pluriannuel en vigueur, COM (2010) 708 final du 2 décembre 2010, accessible en ligne sur <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0708:FIN:FR:PDF>.

²⁸ Voir à titre d'exemple les arrêts de la CJUE du 22 décembre 2010 dans les affaires C-444/09 et C-456/09, *R. M. Gavieiro* et C-279/09 *DEB*, renvoyant à une jurisprudence constante de la Cour de justice.

²⁹ Voir CJUE, *DEB*, *supra*.

³⁰ Voir notamment l'arrêt de la CJUE du 10 avril 1984 dans l'affaire C-14/83, *von Colson et Kamann*, et les exigences pertinentes de plusieurs instruments de droit européen dérivé.

g) La société de l'information et, en particulier, le respect de la vie privée et la protection des données à caractère personnel

Un domaine thématique (h) du cadre actuel dans lequel la FRA intervient déjà. Il convient de souligner que la liberté des médias fait partie intégrante de la société de l'information conformément à l'article 11 de la charte. La présomption d'innocence doit cependant être prise en considération également dans ce domaine.

h) La participation des citoyens de l'Union au fonctionnement et à l'évolution démocratique de l'Union

Un domaine thématique (g) du cadre actuel dans lequel la FRA devrait jouer un rôle actif. Ce texte a été étoffé pour inclure le terme «évolution» afin de mettre en évidence le fait que la démocratie et ses structures doivent non seulement être comprises de façon statique, mais aussi interprétées dans un sens dynamique, en tenant compte des éléments nouveaux et des opportunités (p. ex. l'initiative citoyenne européenne).

i) Les droits sociaux et la sécurité sociale, en accordant une attention particulière à la réduction de la pauvreté et l'inclusion sociale, et en englobant la protection des travailleurs et des consommateurs

Le CA de la FRA avait déjà proposé le domaine thématique des droits sociaux pour le premier cadre. Le nouveau cadre ne peut pas faire abstraction des droits sociaux, surtout en raison du caractère horizontal des objectifs sociaux, comme le prévoit l'article 3, paragraphe 3, du TUE. Ces objectifs sont indissociables des objectifs économiques de l'UE, et leur réalisation est une condition *sine qua non* du succès des politiques économiques de l'UE. En outre, les droits sociaux n'ont jamais été autant d'actualité et nécessaires face à la crise économique actuelle. Dans un tel contexte, il convient d'accorder une attention particulière à l'intégration des Roms et des immigrés.³¹

Enfin, en ce qui concerne la complémentarité et la coopération avec d'autres organes, le CA de la FRA propose l'inclusion de références au groupe d'agences relevant de la justice et des affaires intérieures [Frontex, Europol, Eurojust et le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO)], ce qui est d'autant plus important compte tenu du renforcement de la coopération entre ces agences et la FRA, d'une part, et de la nécessité pour ces agences de réserver une place plus importante à ces droits fondamentaux dans le cadre de leurs activités. D'autres agences, y compris Eurofound et l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (EIGE), doivent, elles aussi, être mentionnées étant donné les liens manifestes de coopération existant entre elles et la FRA et les nombreux problèmes de fond auxquels elles sont toutes confrontées. Les autres changements introduits ne se rapportent qu'à la transition de la Communauté à l'Union et à la mise en service de l'EIGE.

³¹ La CJUE reconnaît également l'importance des droits sociaux. Voir note de bas de page 6. La protection de la santé et la protection des consommateurs sont du ressort juridique de l'Union; voir également les articles 35 et 38 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

L'adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'homme a mis en exergue l'importance de la coopération avec le Conseil de l'Europe (considérant 10). À cet égard, tout en faisant ressortir les particularités du droit européen, la FRA tiendra dûment compte du travail extrêmement utile du Conseil de l'Europe sur les questions de protection des droits humains qui concernent les domaines thématiques du cadre.

10 juin 2011