

Donner corps aux droits : le paysage des droits fondamentaux dans l'Union européenne



Un écheveau complexe d'institutions nationales, européennes, internationales et de l'Union européenne (UE) s'est formé pour protéger et garantir les droits fondamentaux de tout un chacun dans l'UE. Le « paysage des droits fondamentaux » a continué d'évoluer en 2011, et l'interaction complexe entre plusieurs niveaux de protection joue de plus en plus un rôle central. Ainsi, un nombre accru d'États membres ont mis en place des institutions nationales des droits de l'homme, l'Agence des droits fondamentaux est sur le point de célébrer son cinquième anniversaire et, pour la première fois dans l'histoire, l'UE est signataire d'un traité international de protection des droits de l'homme – la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CRPD). Dans ce contexte, un rapport commandité en 2011 par le Bureau régional pour l'Europe des Nations Unies recommande que ces différentes institutions collaborent étroitement afin de réduire le plus possible les risques d'hiatus dans la protection des droits fondamentaux. Il est essentiel de relever ce défi pour que les droits fondamentaux deviennent une réalité dans la vie quotidienne de tous les habitants de l'UE. Un examen plus approfondi du paysage des droits fondamentaux révèle également à quel point il est de plus en plus important de porter le regard non seulement sur ceux à qui incombent les devoirs, à savoir les États, mais aussi sur les détenteurs des droits, à savoir les particuliers. Il convient de prendre en considération leurs expériences et leurs perceptions afin de garantir que le paysage européen des droits fondamentaux fasse la différence sur le terrain et ne deviennent pas une fin en soi.

À la fin 2011, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), fondée en mars 2007, était sur le point de célébrer son cinquième anniversaire. La fondation de cette agence de l'UE, chargée en particulier de la protection des droits fondamentaux, illustre une tendance plus large au sein de l'UE et de ses États membres, celle d'une « institutionnalisation » et d'une intégration des droits fondamentaux dans la législation et les politiques.

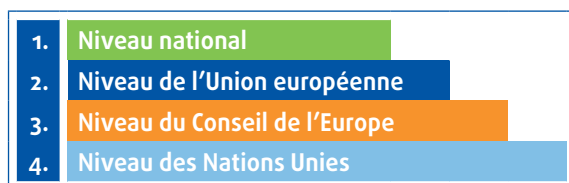
Les droits fondamentaux ont acquis une visibilité accrue au sein de l'UE au cours de ces cinq années, qui ont été émaillées par des développements importants tels que l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en 2009 et la nomination, en 2010, de la Vice-présidente de la Commission européenne, M^{me} Viviane Reding, au poste de Commissaire chargée de la justice, des droits fondamentaux et de la citoyenneté. Le Conseil de l'Union européenne a également créé en 2010 un groupe de travail permanent consacré aux droits fondamentaux. En 2011,

les travaux ont continué bon train, avec les négociations sur l'adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et l'entrée en vigueur dans l'UE de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CRPD, 22 janvier 2011) – le premier traité international essentiel en matière de droits de l'homme auquel l'UE est partie prenante.

Ces initiatives récentes ne constituent que des éléments d'un contexte plus large. Aux niveaux national, européen et international, plusieurs organismes, aux missions et pouvoirs différents, sont chargés de protéger, promouvoir ou surveiller les droits fondamentaux. Ils adressent également des recommandations aux États membres de l'UE pour améliorer la protection des droits fondamentaux et faire en sorte que ceux-ci fassent partie intégrante des processus législatif et politique. Sur le plan collectif, ces éléments multiples et interactifs, qui visent à promouvoir l'application des droits, peuvent être qualifiés de « paysage des droits fondamentaux ».

La présente section vise à décrire plus particulièrement ce paysage. Elle commence par le niveau national, puisque les droits de l'homme ont été garantis par la législation et la constitution de plusieurs États bien avant qu'ils ne soient protégés à l'échelon international. Au fur et à mesure que les instruments internationaux de protection des droits de l'homme ont vu le jour et que les États membres de l'UE en sont devenus parties, les États ont également reflété et reproduit ces normes dans leur législation et leur constitution nationales. Il y a une influence réciproque constante entre les droits consacrés au niveau national et ceux proclamés par des instruments européens ou internationaux¹ de protection des droits de l'homme. De manière similaire, le propre régime des droits fondamentaux de l'UE repose sur les normes du Conseil de l'Europe et des Nations Unies, ainsi que sur les traditions constitutionnelles communes des États membres. Ce n'est que dans les années 1960 que l'UE a commencé à développer des normes en matière de droits fondamentaux à travers la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), qui s'est inspirée de ces normes et de ces traditions.

Figure 1: Quatre éléments du paysage des droits fondamentaux



Source : FRA, 2011

Les différents éléments du paysage entretiennent entre eux des liens formels et informels. Par exemple, un particulier souhaitant porter plainte pour violation d'un droit fondamental essaiera d'abord d'obtenir gain de cause devant les juridictions nationales. Si la plainte porte sur un domaine du droit de l'UE, la juridiction nationale peut renvoyer l'affaire devant la CJUE. Si la plainte ne porte pas sur un domaine du droit de l'Union, et si le particulier n'a pas obtenu gain de cause dans le système judiciaire national, ou si le système de l'UE ne lui apporte pas de solution satisfaisante, le particulier a alors la possibilité de saisir soit la Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH), soit l'un des organes institués par les traités des Nations Unies dans le cas où ceux-ci pourvoient des mécanismes de plaintes individuelles.

¹ Bien que cela ne soit pas traité ici, l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) contribue également au paysage de la région dans son ensemble, à travers par exemple les activités du Haut Commissaire pour les minorités nationales de l'OSCE (HCNM, La Haye) ou du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH, Varsovie).

Les différents éléments du paysage ne sont pas seulement liés entre eux par les plaintes des particuliers – qui, en règle générale, doivent d'abord être déposées au niveau national avant d'être portées à un niveau supérieur. L'interaction entre les différents éléments apparaît aussi clairement dans certains mécanismes de contrôle. Lorsqu'un État prend part à une procédure de rapport devant un organe institué par les traités des Nations Unies – par exemple, la présentation d'un rapport sur la situation nationale des droits de l'homme – l'institution nationale des droits de l'homme (INDH) de cet État peut également apporter une contribution neutre au rapport de l'État ou présenter son propre rapport aux Nations Unies. Certaines conventions internationales imposent même la création d'organes de contrôle au niveau national, comme c'est le cas du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (OP-CAT) et de la CRPD. Cette exigence constitue une nouvelle évolution, qui met en évidence l'imbrication croissante des différents niveaux de pouvoir. Elle se manifeste aussi dans l'adhésion de l'UE à la CRPD, qui l'oblige à créer un cadre de contrôle.

Outre ces liens structurels et procéduraux, les différents éléments du paysage s'influencent aussi les uns les autres lorsqu'il s'agit de donner corps aux droits fondamentaux et de les interpréter. L'influence est réciproque : du niveau national aux niveaux européen et international, et inversement.

Il se dégage ainsi un paysage assez complexe, tant du point de vue des particuliers qui cherchent à faire respecter leurs droits par la voie judiciaire que de celui des observateurs qui souhaitent comprendre comment le système s'articule. Le fait que la mise en œuvre des droits fondamentaux ne soit pas parfaite souligne la nécessité d'intensifier les efforts visant à concrétiser ces droits. Dans la première partie de ce Focus, cet angle d'approche expose les droits, organes et procédures pertinents pour chaque niveau de gouvernance. Sur cette toile de fond, le Focus positionne ensuite la FRA dans ce paysage et décrit la valeur ajoutée apportée par l'agence dans ce cadre (voir « Une approche conjointe des droits fondamentaux »).

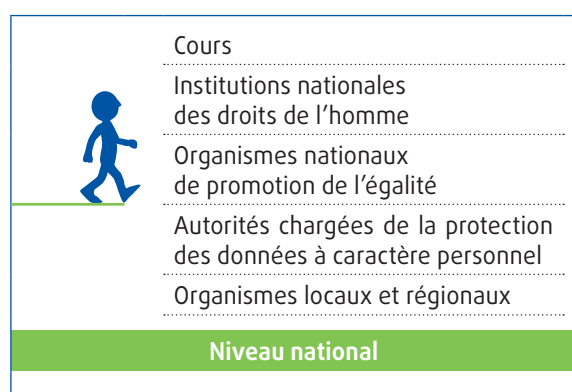
Le paysage : droits, organes et procédures

Le niveau national

Le droit international reconnaît qu'il incombe en premier lieu à l'État de veiller au respect, à la protection, à la promotion et à l'application des droits fondamentaux. L'État a le pouvoir et la responsabilité de mettre en œuvre les droits au quotidien. Les pouvoirs publics locaux et nationaux, par exemple, sont chargés de garantir

la sécurité et l'ordre publics avec l'aide des forces de police et du système judiciaire, d'organiser et de rendre accessibles les services publics tels que les soins de santé, de l'enseignement et de la justice, d'organiser les élections et de réglementer de nombreux aspects de la vie quotidienne, comme les relations de travail ou les droits des consommateurs. En outre, les droits fondamentaux ont d'abord pris corps au niveau national, et ce n'est que plus tard qu'ils ont été reconnus et développés aux niveaux européen et international. Le présent Focus commence donc sa description du paysage dans son ensemble – qui se compose des droits, des institutions et des procédures aux niveaux national, européen et international – par le niveau national. Ce niveau comprend lui-même plusieurs niveaux intermédiaires, y compris ceux des régions et des municipalités.

Figure 2 : Le paysage au niveau national



Source : FRA, 2011

Les droits et les mécanismes de plainte

La manière dont les droits fondamentaux sont protégés dans les divers systèmes nationaux de l'UE dépend de l'expérience historique de chaque État membre. Une caractéristique commune est que, dans les États membres de l'UE, les droits fondamentaux jouissent, en général, d'un statut supérieur à celui des autres normes juridiques retenues dans le système de droit national. Certains pays se sont dotés d'une constitution énonçant une liste détaillée de droits, tandis que dans d'autres, une constitution peut faire référence à un document distinct. Dans d'autres cas, une disposition du droit national peut accorder aux traités européens et internationaux en matière de droits de l'homme une forme de statut supérieur au droit national. En outre, les différents types de droits garantis par les régimes nationaux peuvent être déterminés par des circonstances historiques. Malgré ces différences, il existe un noyau dur de droits fondamentaux commun à toute l'UE, comme en témoigne le fait que tous les États membres de l'UE sont parties à la CEDH et à plusieurs traités du Conseil de l'Europe et des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme. Ce consensus s'exprime aussi nettement dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La

protection des droits fondamentaux dans l'UE constitue une expression de l'unité dans la diversité.

Pour ce qui est des mécanismes de plainte, les États membres de l'UE ont mis en place diverses structures pour garantir que les droits protégés par le droit national, européen ou international sont mis en œuvre dans la pratique. Tous se sont dotés d'un système judiciaire permettant aux particuliers de former un recours pour violation de leurs droits. Outre ces juridictions, qui sont en général bien connues et ne seront dès lors pas abordées de manière plus détaillée dans ce Focus, de nombreux États ont aussi instauré, au niveau national, des mécanismes indépendants d'orientation, d'assistance et parfois même de recours. Ces mécanismes sont, par exemple, les médiateurs, les autorités chargées de la protection des données à caractère personnel, les organismes nationaux de promotion de l'égalité ou les INDH. Dans les États membres de l'UE où ces organes n'ont pas le pouvoir de trancher les litiges, ils peuvent aider les particuliers à saisir la justice, dans les limites de leurs ressources financières et humaines.

Tous ces organes peuvent être placés au niveau national, mais aussi local ou régional. En fait, lorsqu'une plainte pour violation de droits est introduite, elle devrait normalement être traitée au plus près possible du domicile de la victime. Cette proximité vise à mettre fin rapidement aux violations et à permettre aux autorités locales et nationales de traiter la plainte ainsi que tout problème lié à la mise en œuvre des droits.

Organes chargés de promouvoir les droits

Tous les États membres de l'UE disposent d'un ou de plusieurs organes chargés de promouvoir la mise en œuvre des droits fondamentaux. Les missions de ces organes se limitent parfois à certaines questions particulières liées aux droits fondamentaux ; dans d'autres cas, les organes exercent plusieurs fonctions différentes. Bien que la présente section se concentre sur trois types d'organes – les organismes de promotion de l'égalité, les autorités chargées de la protection des données à caractère personnel et les INDH – les États membres de l'UE ont mis en place d'autres organes encore, chargés, par exemple, de promouvoir des droits particuliers, comme les droits de l'enfant, l'égalité entre les hommes et les femmes ou l'interdiction de la torture. Ces organes spécialisés sont souvent créés pour promouvoir la mise en œuvre de droits fondamentaux protégés par des instruments spécifiques de l'UE, comme les directives sur la non-discrimination et l'égalité des sexes, des traités des Nations Unies, comme la Convention relative aux droits de l'enfant (CRC), la CAT ou la CRPD. Certains États se sont dotés de divers types de médiateurs, par exemple pour superviser l'administration publique. Ces organes coïncident souvent avec les INDH (voir le Chapitre 8).

Les structures des droits fondamentaux varient donc entre les États membres de l'UE. Certains d'entre eux regroupent toutes les questions liées aux droits fondamentaux pour les confier à une INDH unique; dans d'autres, il existe plusieurs organes chargés de questions différentes, avec des degrés variables de pouvoir. Dans les États membres de l'UE ayant une structure fédérale, comme l'Autriche, les organes ont des missions partagées et sont mis en place aux niveaux national et régional. Quelle que soit la forme du paysage national, il importe d'éviter les chevauchements et les failles entre les missions afin de réduire le risque de confusion pour les particuliers qui cherchent à obtenir de l'aide ou à recourir à un mécanisme de plainte.²

Ces organes sont généralement habilités à rendre des avis ou à formuler des recommandations aux autorités nationales sur la manière d'élaborer et de réformer la législation et les politiques nationales afin de garantir une mise en œuvre plus effective des droits dans le long terme. Cette manière de procéder peut être systématique lorsque des propositions de loi sont évaluées au cours du processus législatif afin de garantir qu'elles sont conformes aux obligations relatives aux droits de l'homme. Elle relève par exemple de la mission de l'Institut danois pour les droits de l'homme, de l'Institut allemand pour les droits de l'homme et de la Commission nationale grecque pour les droits de l'homme, qui sont tous des INDH « accréditées ». En plus de ces avis d'experts externes indépendants, des commissions parlementaires spécialisées (par exemple, en Finlande et au Royaume-Uni), des services des parlements nationaux proférant des expertises légales indépendantes (comme en Grèce) ou encore des ministères nationaux (par exemple, en Allemagne, en Autriche ou aux Pays-Bas) contrôlent souvent de manière systématique le respect des droits fondamentaux. Bien que ces procédures internes ne puissent remplacer l'apport externe d'un organisme d'experts indépendants, elles constituent un mécanisme important de prévention des violations éventuelles ou futures qui pourraient se produire à grande échelle si des lois contraires aux droits fondamentaux devaient entrer en vigueur.

En vertu du droit de l'Union, en matière de non-discrimination et d'égalité des sexes, tous les États membres sont tenus de mettre en place – comme ils l'ont du reste fait – des organismes nationaux chargés de promouvoir l'égalité de traitement dans les domaines de l'égalité raciale ou ethnique et de l'égalité entre les femmes et les hommes. Beaucoup d'États membres de l'UE ont également institué des organes chargés de lutter contre la discrimination pour d'autres motifs, comme l'orientation sexuelle, le handicap, l'âge et la religion ou les convictions. Dans certains États membres de l'UE, un organe unique est responsable de l'égalité dans tous

ces domaines, tandis que des institutions distinctes existent dans d'autres. Dans certains pays, l'existence de ces organes est antérieure au droit de l'UE (comme en Belgique, en Irlande, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suède), tandis que d'autres ont créé de nouveaux organes (comme en Allemagne, en Espagne, en France et en Italie) ou élargi la mission des organes existants (comme à Chypre, en Grèce ou en Lettonie).

Ces organismes nationaux de promotion de l'égalité ont deux missions principales dans le cadre du droit de l'Union. La première est d'aider les victimes à déposer leur plainte. Pour fournir cette assistance, les organismes nationaux de promotion de l'égalité ont été habilités soit à statuer eux-mêmes sur les plaintes individuelles, soit à saisir la justice au nom d'une victime ou à la représenter en justice. Ils ont également le pouvoir de mener des enquêtes, de publier des rapports et d'émettre des recommandations. Ces pouvoirs leur permettent de recueillir des informations qui mettent en évidence les entraves à l'égalité ou révèlent la mesure dans laquelle des discriminations sont commises dans un État membre de l'UE. Ces organismes peuvent ainsi conseiller les autorités nationales et locales sur la manière d'améliorer la promotion de l'égalité par les politiques et la législation. De plus, ils peuvent poursuivre des activités de sensibilisation en matière de discrimination et d'égalité, notamment en menant des campagnes visant à faire connaître aux particuliers leurs droits ou en offrant des conseils et des formations sur la législation contre la discrimination à des fonctionnaires d'État ou des employeurs.

De même, tous les États membres de l'UE ont institué des organes au niveau national pour contrôler l'application et garantir le respect de la législation sur la protection des données à caractère personnel. Dans certains États membres, un seul organisme a été mis en place, tandis que dans d'autres, cette compétence est partagée entre plusieurs organes dans des secteurs particuliers, comme les soins de santé, les systèmes postaux ou les télécommunications. Le droit de l'UE prévoit que ces autorités chargées de la protection des données à caractère personnel doivent disposer d'une série de pouvoirs, notamment de conseiller les autorités nationales pendant le processus législatif, d'enquêter sur d'éventuelles violations, de prendre part à des actions en justice et d'examiner des plaintes individuelles.

Dans plusieurs États membres de l'UE, des organes ont été chargés de promouvoir les droits fondamentaux dans leur ensemble; leur mandat dépasse donc le domaine de la discrimination et couvre tous les droits. Il n'existe aucune obligation, en droit international, de créer de telles institutions, les INDH. Les Nations Unies ont toutefois invité instamment tous les États à le faire, et tous les États membres de l'Organisation des Nations Unies ont marqué leur accord, à tout le moins sur

² FRA (2010b).



le plan politique.³ Des critères internationaux, connus sous le nom de « principes de Paris », ont été adoptés pour orienter les États et leur fournir certaines règles s'afférant aux INDH.⁴ Les organes nationaux peuvent demander leur admission au Comité international de coordination des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme (CIC) – une organisation d'INDH qui détermine la mesure dans laquelle un organe national satisfait les critères du CIC. Les organes qui respectent pleinement ces critères se voient attribuer un « statut A » ; ceux qui les respectent partiellement, un « statut B » ; et ceux qui ne les respectent pas, un « statut C ». Les principaux critères peuvent être résumés comme suit :

- une mission qui couvre tous les droits de l'homme ;
- une indépendance par rapport au gouvernement garantie par la Constitution ou la législation ;
- des ressources humaines et financières adéquates ;
- le pluralisme, notamment par les adhésions ou la coopération effective ;
- des pouvoirs adéquats de rédaction de rapports, de surveillance, de conseils et d'enquête (cette exigence n'étant pas obligatoire), notamment le pouvoir, la capacité et le personnel nécessaires pour formuler des recommandations sur toute question concernant les droits de l'homme et des propositions en rapport avec des mesures législatives ou administratives.

Les INDH ont donc des missions semblables à celles des organismes de promotion de l'égalité créés en vertu du droit de l'Union, et notamment les suivantes, en tout ou en partie :

- adresser aux autorités nationales des avis sur diverses questions liées aux droits de l'homme ;
- sensibiliser aux droits de l'homme, notamment par l'éducation aux droits de l'homme, la publication de rapports et des activités de formation et de développement des capacités ;
- surveiller les violations des droits de l'homme et formuler des recommandations ;
- recevoir, examiner et traiter les plaintes des particuliers.

3 Nations Unies (2011) Résolution A/HRC/RES/17/9 ; Nations Unies, Assemblée générale (1993) Déclaration et programme d'action de Vienne, Document A/CONF.157/23, 12 juillet 1993, partie I, paragraphe 36.

4 Un aperçu approfondi des conditions telles que définies par les principes de Paris, dont la manière dont elles peuvent être remplies peut être consulté dans : Nations Unies, Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) (2010), chapitre III.A.

Dix-sept des 27 États membres de l'UE disposent d'INDH accréditées par le CIC. Seulement 12 INDH dans 10 États membres de l'UE ont été accréditées sous le « statut A ». Dans certains États membres de l'UE, l'organisme de promotion de l'égalité et l'INDH sont en fait la même entité, comme cela en est le cas pour la Commission pour l'égalité et les droits de l'homme (*Equality and Human Rights Commission*) du Royaume-Uni, dont la mission couvre les droits de l'homme en général, y compris le droit relatif à la non-discrimination. Les évolutions concernant les INDH au cours de l'année 2011 dans les États membres sont décrites au Chapitre 8 consacré à l'« Accès à la justice ».

Observations sur le paysage

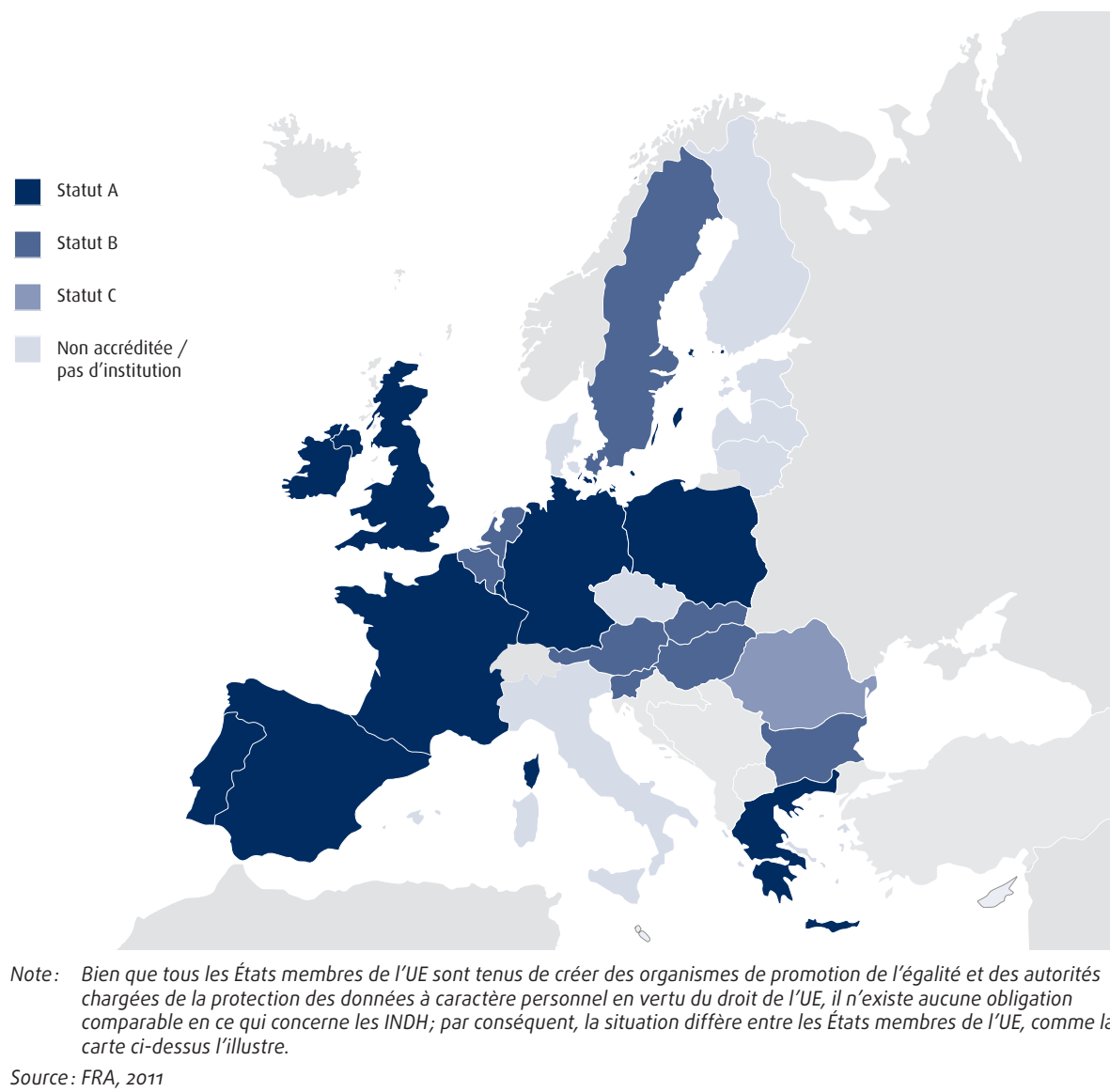
Pour ce qui est du système judiciaire, certaines données montrent⁵ que de nombreux obstacles menacent la mise en œuvre efficace des droits par cette voie. Ces obstacles sont liés, parmi d'autres, au coût des procédures judiciaires et au caractère adéquat de l'assistance financière (telle que l'aide juridique) couvrant la charge financière, ainsi qu'aux retards importants accusés par les procédures judiciaires dans certains États membres de l'UE, qui découragent, tous deux, les particuliers de saisir la justice. De plus, les victimes de violations des droits de l'homme hésitent à porter leurs cas devant les tribunaux parce qu'elles craignent la victimisation, et ne connaissent pas leurs droits substantiels et procéduraux, en particulier les droits qui leur sont conférés par le droit de l'UE et/ou le droit international.

Il peut être remédié partiellement à ce genre de problèmes grâce à certaines règles prévues par le droit procédural, dont le renversement de la charge de la preuve au profit du plaignant. Une autre solution pourrait consister à conférer à d'autres organismes le pouvoir de statuer sur des plaintes individuelles. C'est le cas de quelques organes tels que les INDH et les organismes de promotion de l'égalité dans certains États membres de l'UE, comme la Belgique, la France, le Royaume-Uni et la Suède. Toutefois, même lorsque ces organes sont habilités à statuer sur les plaintes individuelles, ils n'ont pas toujours le pouvoir d'imposer une voie de recours contraignante, telle que l'octroi d'un dédommagement. Il semble en outre que certains facteurs sapent l'efficacité de ces organes, comme le fait que les particuliers ignorent parfois leurs droits et l'existence de ces procédures de plainte ou même l'existence de ces organes, ainsi qu'un manque de confiance dans le fait que le dépôt d'une plainte puisse effectivement être utile.⁶ Ces facteurs peuvent expliquer, dans une certaine mesure, la raison pour laquelle les organismes de promotion de l'égalité qui se sont vu attribuer cette compétence reçoivent un nombre élevé de plaintes chaque année dans certains États membres de l'UE (parfois plusieurs milliers, comme c'est le cas en

5 FRA (2011a).

6 FRA (2010c).

Figure 3: Les INDH dans les États membres de l'UE, par statut d'accréditation



France), tandis que le volume est plus faible dans d'autres pays (parfois seulement une poignée de plaintes, comme en Estonie). De toute évidence, comme beaucoup de personnes victimes d'une discrimination ne portent pas plainte formellement, le volume d'affaires enregistrées ne reflète pas la fréquence avec laquelle les droits fondamentaux sont violés.

La mesure dans laquelle les organes précités peuvent promouvoir la mise en œuvre des droits fondamentaux dépend des ressources humaines et financières dont ils disposent, ainsi que de l'étendue de leurs pouvoirs, qui varient considérablement d'un État membre de l'UE à l'autre. En outre, des inquiétudes sont apparues, dans certains États membres, quant à l'indépendance de ces organes qui entretiennent parfois des relations étroites avec des ministères d'État, qu'elles soient physiques (lorsque l'organe partage les locaux d'un ministère), financières (lorsqu'un ministère détermine le niveau

de financement) ou organisationnelles (lorsque, par exemple, le directeur de l'organe est désigné par un ministre ou adjoint à un ministre). Si ces considérations n'affectent pas toujours l'indépendance de ces organes dans la pratique, elles peuvent néanmoins leur donner une image défavorable et dissuader les personnes de se tourner vers eux.

Le niveau de l'Union européenne

L'UE contribue au paysage des droits fondamentaux de cette région de trois principales manières: elle instaure des organes et des procédures à son niveau pour garantir qu'elle respecte elle-même les droits fondamentaux; elle dispose de procédures qui contribuent à garantir que ses États membres mettent en œuvre le droit de l'Union conformément à ces droits; et elle prévoit l'harmonisation de certains domaines spécifiques de la protection des droits fondamentaux.

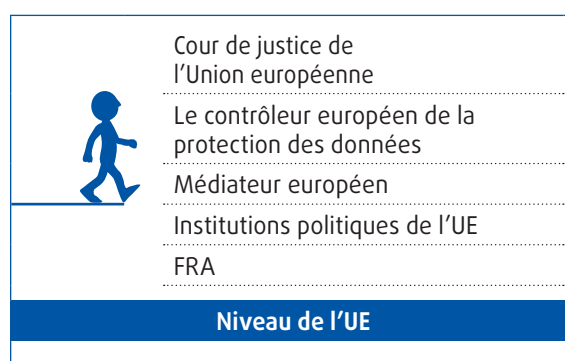
Des organes tels que la FRA, le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) et le Médiateur européen mettent à disposition un cadre visant à garantir le respect des droits fondamentaux par l'UE elle-même. En outre, les trois acteurs majeurs du processus législatif de l'UE, à savoir, la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne, ont instauré des contrôles de conformité avec les normes relatives aux droits fondamentaux dans le processus d'élaboration et de négociation de la législation et des politiques. La Stratégie pour la mise en œuvre effective de la Charte des droits fondamentaux par l'Union européenne de la Commission européenne datant de 2010⁷ fixe l'objectif de l'exemplarité de l'UE en matière de respect des droits fondamentaux, en particulier lorsqu'elle légifère. La Commission européenne s'est de plus engagée à préparer des rapports annuels pour mieux informer les citoyens quant à l'application de la Charte et faire le point sur les progrès réalisés dans son application.⁸ De plus, certaines institutions de l'UE, telles que la CJUE et le Médiateur européen, sont compétentes, à des degrés divers, pour l'examen des plaintes de particuliers qui estiment que l'UE a elle-même violé leurs droits.

L'UE a mis en place une série de mécanismes pour garantir que ses États membres mettent en œuvre, comme ils sont tenus de le faire, le droit de l'Union conformément aux droits fondamentaux. L'UE a le pouvoir d'adopter des textes législatifs dans toute une série de domaines politiques, mais la responsabilité de mettre cette législation et ces politiques en vigueur – par l'intermédiaire des administrations publiques, des juridictions et des instances chargées de faire appliquer la loi – incombe aux niveaux national et local. En appliquant le droit ou les politiques de l'UE, les États membres sont tenus de respecter les droits fondamentaux. S'ils n'honorent pas cette obligation, la Commission européenne peut ouvrir une procédure à leur encontre.

Dans certains domaines limités, l'UE a le pouvoir d'adopter des politiques et des textes législatifs sur des questions spécifiques liées aux droits fondamentaux, comme la discrimination ou la protection des données personnelles. Ce pouvoir implique d'établir des règles communes pour l'ensemble des États membres de l'UE dans ces domaines – par exemple, une législation de l'UE imposant l'instauration, au niveau national, de procédures ou d'organes, tels que les organismes de promotion de l'égalité et les autorités chargées de la protection des données, pour garantir la protection et la promotion des droits. L'UE ne peut cependant agir que dans les limites des compétences que les États membres lui ont conférées en vertu des traités de l'UE. En outre, le droit de l'UE oblige les États membres à respecter les

droits fondamentaux uniquement lorsqu'ils agissent dans le champ d'application de ce droit.

Figure 4 : Le paysage au niveau de l'UE



Source : FRA, 2011

Droits protégés

La protection des droits fondamentaux dans le droit de l'Union a considérablement évolué au fil du temps. Les arrêts de la CJUE ont précisé les droits qui sont protégés en vertu des « principes généraux » du droit de l'UE. La CJUE a donc développé une liste de droits fondamentaux. Bien que cette liste ne soit pas formellement écrite, l'UE et ses institutions, ainsi que l'ensemble de ses États membres, doivent la respecter lorsqu'ils « agissent dans le champ d'application du droit de l'Union », tel que défini par la CJUE. Pour ce qui est du contenu de ces droits non écrits, la CJUE s'est inspirée de deux sources, à savoir :

- les traditions constitutionnelles communes des États membres ;
- les droits garantis par les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme.

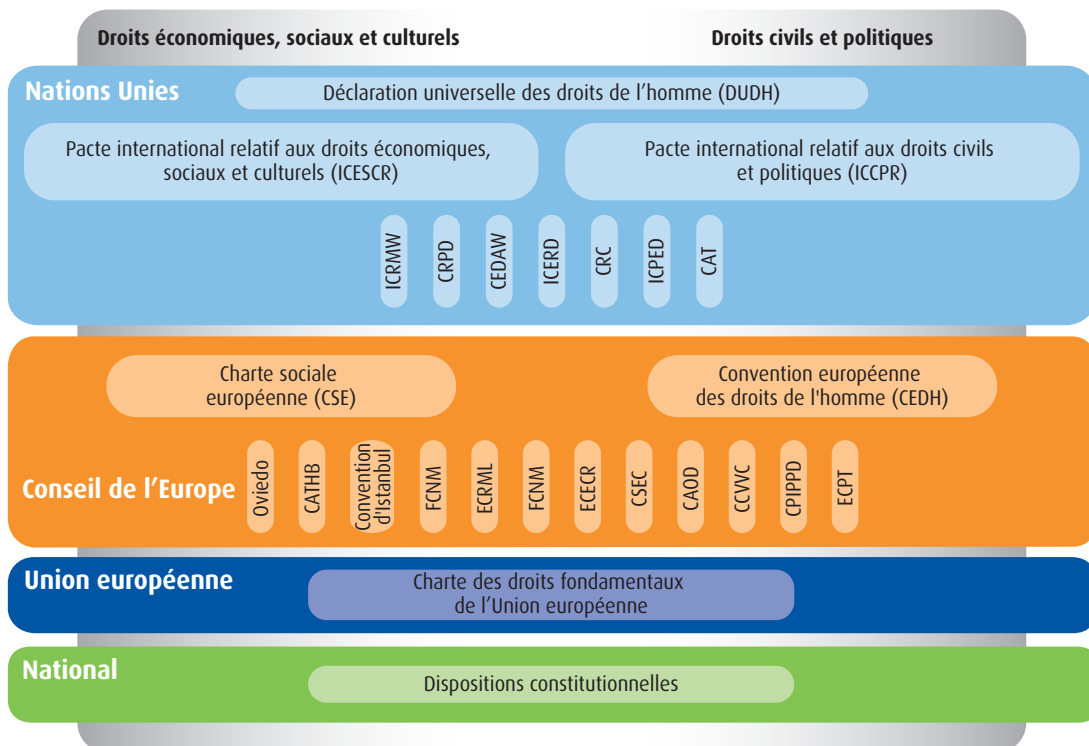
Alors que la seconde source concerne les traités des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme, dans la pratique, la CJUE s'est principalement appuyée sur la CEDH. En 1992, l'UE a fait explicitement référence à la CEDH dans le Traité sur l'Union européenne (TUE), qui a mené à une obligation claire de garantir le respect des droits fondamentaux tels qu'ils sont repris dans ledit traité et dans les traditions constitutionnelles communes.

En 2000, l'UE a rédigé la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne comme un corpus formel de droits protégés par le droit de l'Union. La Charte est devenue un document juridiquement contraignant lorsque le Traité de Lisbonne est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009. La liste des droits contenus dans la Charte repose sur les droits protégés par les traditions constitutionnelles communes, ainsi que par les droits consacrés par la CEDH et d'autres traités du Conseil de l'Europe et les traités des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme.

⁷ Commission européenne (2010b) et (2011a).

⁸ Commission européenne (2012b).

Figure 5 : Couverture des droits et principaux instruments aux quatre niveaux



Note : La longueur relative des barres horizontales représentent, sous une forme comparative, le champ d'application des droits couverts. Il n'existe, toutefois, aucune hiérarchie entre les différents instruments repris. Les bords flous des dispositions constitutionnelles dénotent la grande diversité des droits constitutionnels explicites qui existent entre les États membres de l'UE. Le nom entier des conventions peut être consulté dans la liste d'abréviations reprise à la fin de ce Focus.

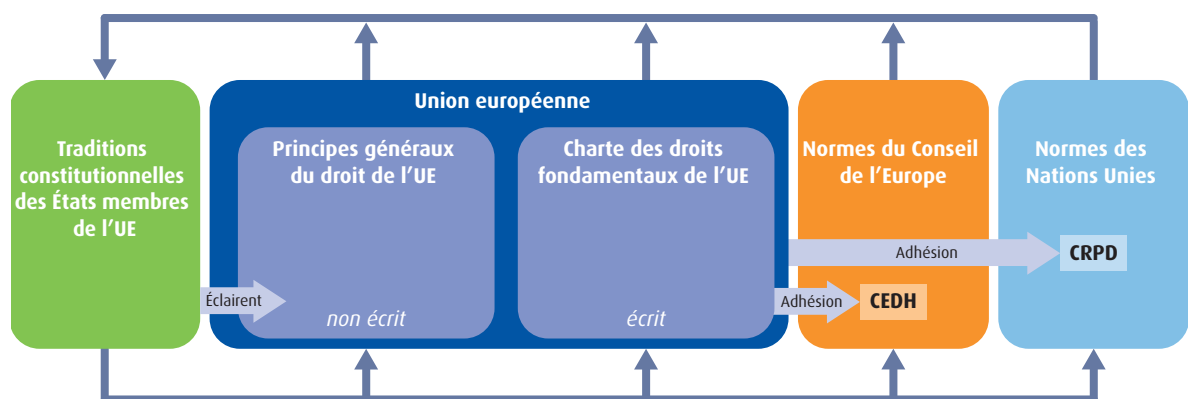
Source : FRA, 2011

La Charte fixe certaines limites à la manière dont l'UE exerce ses pouvoirs : elle ne peut donc pas agir d'une façon qui violerait les droits consacrés par la Charte. Aux termes de son article 51, la Charte « ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelles pour l'Union et ne modifie pas les compétences et tâches définies dans les traités ». La Charte ne confère donc pas à l'UE le droit de légiférer dans un domaine où elle n'avait pas le pouvoir

de le faire avant que la Charte ne devienne juridiquement contraignante. De même, la nature juridiquement contraignante implique l'obligation et la responsabilité de veiller à ce que les institutions et les États membres de l'UE ne violent pas la Charte en appliquant le droit de l'Union.

Outre ces règles internes du droit de l'UE – les principes généraux et la Charte des droits fondamentaux – l'UE est

Figure 6 : Interactions entre les droits fondamentaux dans le droit de l'Union



Source : FRA, 2011

également signataire de la CRPD et sa procédure d'adhésion à la CEDH requise par le Traité de Lisbonne est en cours. De manière générale, ces traités européens et internationaux s'adressaient à des États et ne contenaient pas ou peu de dispositions, dans le passé, permettant à des organisations internationales d'en être signataires. Quoique la CRPD et la CEDH constituent des exceptions notables à cette pratique, les chefs d'État ou de gouvernement de tous les États membres du Conseil de l'Europe, qui réunissent aussi l'ensemble des 27 États membres de l'UE, ont convenu, en mai 2005, d'envisager l'adhésion de l'UE à d'autres conventions du Conseil de l'Europe.

Ainsi, d'après le droit de l'UE, l'Union européenne et ses États membres, lorsqu'ils agissent dans le champ d'application de celui-ci, sont liés de trois manières par les droits fondamentaux :

- les principes généraux de droit tels que développés par la CJUE ;
- les droits fondamentaux tels qu'énumérés et définis dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- les droits fondamentaux tels qu'ils sont garantis par la CEDH du Conseil de l'Europe, à laquelle l'UE est maintenant tenue d'adhérer.

Le droit de l'UE n'oblige ses États membres à respecter les droits fondamentaux que lorsqu'ils agissent dans le champ d'application des traités de l'UE. Comme la Commission le souligne souvent, cette situation n'est souvent pas comprise. En 2011, 55 % des lettres de citoyens qui lui ont été envoyées au sujet des droits fondamentaux concernaient des problématiques qui ne relevaient pas des compétences de l'UE.⁹ Il est dès lors important de souligner que la portée de la protection des droits fondamentaux garantie par le droit de l'UE dépend donc du contexte concret :

- lorsque l'UE dispose d'une compétence législative, elle peut harmoniser la protection des droits fondamentaux dans un domaine spécifique (voir, par exemple, la directive 95/46/CE relative à la protection des données à caractère personnel) ;
- lorsque les États membres de l'UE agissent dans le champ d'application du droit de l'Union, la CJUE peut imposer des limites en faisant référence à certains droits fondamentaux, par exemple en matière de droit à la vie de famille (voir, par exemple, l'affaire *Zambrano*, où la CJUE a jugé que les parents d'un enfant ressortissant d'un État membre doivent avoir le droit de résider et de travailler dans cet État) ;

- lorsqu'une situation ne relève pas du champ d'application du droit de l'UE, une violation ne peut être résolue en recourant au droit de l'UE (par exemple, des cas de maltraitance de soldats dans des casernes d'un État membre).

Sur un plan plus général, l'article 2 du TUE dispose que l'UE est « fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, d'état de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités ». Selon l'article 7 du TUE, l'UE peut constater qu'il existe « un risque clair de violation grave par un État membre » ou même constater « l'existence d'une violation grave et persistante » des valeurs des valeurs visées à l'article 2. La première procédure – la constatation du risque de violation – peut être engagée sur proposition motivée d'un tiers des États membres, du Parlement européen ou de la Commission européenne. La seconde procédure – la constatation de la violation – peut être initiée par un tiers des États membres ou par la Commission européenne. Bien que le Parlement ne puisse initier la procédure visant à constater l'existence d'une violation des valeurs visées à l'article 2, la décision finale portant sur une violation doit être prise par le Conseil européen après approbation du Parlement européen.

L'article 7 TUE donne également la possibilité d'imposer des sanctions envers un État membre en permettant au Conseil de « suspendre certains des droits découlant de l'application des traités à l'État membre en question, y compris les droits de vote du représentant du gouvernement de cet État membre au sein du Conseil ». Il est intéressant de noter que l'article 7 permet à l'UE d'intervenir, à certaines conditions, en cas de violations dans les domaines ne relevant pas du champ d'application du droit de l'UE, c'est-à-dire dans les domaines « relevant de l'action autonome des États membres ».¹⁰ Il est important de souligner toutefois, que ces procédures sont aux mains des institutions politiques de l'UE, tandis que la CJUE dispose d'une compétence limitée pour évaluer de telles procédures. En effet, elle n'est compétente pour se prononcer sur la légalité d'un tel acte « qu'en ce qui concerne le respect des seules prescriptions de procédure prévues par [l'article 7 TUE] » (article 269 TFUE).

Dans certains cas, des députés européens ont suggéré de recourir à l'article 7, par exemple dans le contexte de l'implication de la Roumanie et de la Pologne dans les ainsi-dits vols de la CIA en 2007, ou dans le cadre des changements apportés à la législation en Hongrie en 2011 et en 2012. Depuis son entrée en vigueur en 1999, l'article 7 TUE n'a cependant jamais été mis en pratique par l'UE.

9 Commission européenne (2012a), p. 8.

10 Commission européenne (2003).

Mécanismes de plainte : la Cour de justice de l'Union européenne

Dans le cadre du droit de l'UE, un contrôle plus régulier des droits fondamentaux est possible à travers les procédures normales devant la CJUE telles que fixées par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

La CJUE est chargée de connaître des affaires portant sur une violation de la Charte des droits fondamentaux par l'UE ou par un État membre lorsqu'il applique le droit de l'Union. La CJUE n'a pas pour vocation principale d'être une cour des droits de l'homme chargée de traiter les plaintes des particuliers. Son rôle est de juger si les institutions de l'UE ont manqué de se conformer au droit de l'Union et d'indiquer aux juridictions nationales comment interpréter le droit de l'Union. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne gagne de l'importance dans ce contexte. En 2011, le nombre de décisions faisant référence à la Charte dans leur raisonnement a plus que doublé par rapport à l'année précédente, passant de 27 à 42.¹¹

En principe, un particulier a la possibilité de déposer directement une plainte devant la CJUE si l'UE ne respecte pas la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Il ne peut toutefois former un recours contre un acte individuel de l'UE le visant qui le concerne de manière personnelle et directe ou contre un acte réglementaire de l'UE que si cet acte ne comporte pas de mesure d'exécution et s'il le concerne directement. Ces limitations font qu'il est très difficile pour un particulier de porter plainte contre un texte législatif parce que, par sa nature, la législation établit des règles générales applicables à tout un chacun ou à de vastes catégories de personnes. Il est donc improbable qu'un particulier remplisse les conditions pour avoir la qualité d'agir devant la CJUE, sauf s'il est expressément désigné par un texte législatif, par exemple s'il est placé sur une liste de personnes soupçonnées d'être impliquées dans des activités terroristes. De plus, un particulier peut réclamer des dommages dans les cas concernant la responsabilité contractuelle et non-contractuelle de l'UE (article 340 TFUE).

Il est dès lors plus courant qu'un particulier saisisse la CJUE indirectement. C'est parfois le cas lorsqu'un particulier forme un recours devant une juridiction nationale et qu'à cette occasion, des questions sur la portée de la législation pertinente de l'UE et sur sa compatibilité avec la Charte soient soulevées. Dans ce cas, le juge national peut décider de renvoyer ces questions à la CJUE pour avis (renvoi préjudiciel prévu à l'article 267 TFUE). Dans ces cas, les juridictions nationales font aussi de plus en plus référence à la Charte, avec le nombre

de références explicites à celle-ci augmentant de 50 % entre 2010 et 2011.¹² Il est important de souligner que les juridictions qui statuent en dernier ressort au niveau national sont obligées d'avoir recours à une procédure préjudicielle si une question relevant de la loi de l'UE doit être clarifiée.

Alors que l'accès direct à la CJUE pour les particuliers est limité dans les procédures en annulation, la procédure préjudicielle permet un dialogue unique et efficace entre les juridictions nationales et la CJUE. Il convient de noter, néanmoins, que c'est le tribunal national – et non le particulier concerné dans l'affaire – qui décide de porter l'affaire à la CJUE. La CJUE peut donner son avis sur l'interprétation ou la validité du droit de l'UE, en permettant de cette façon le tribunal national d'appliquer l'interprétation correcte du droit de l'UE dans une affaire spécifique. Elle vérifie également si un État membre respecte la Charte des droits fondamentaux et les principes généraux du droit de l'UE lorsqu'il l'applique.

Dans son rôle important de garante des traités de l'UE, la Commission européenne a également le pouvoir de lancer une procédure dite « d'infraction » contre un État membre. Cette possibilité, qui constitue un mécanisme important de protection des droits fondamentaux de l'UE, peut être utilisée lorsque :

- un État membre n'a pas mis en œuvre un texte législatif relatif aux droits de l'homme ;
- un État membre applique un texte législatif de l'UE d'une manière contraire aux droits fondamentaux.

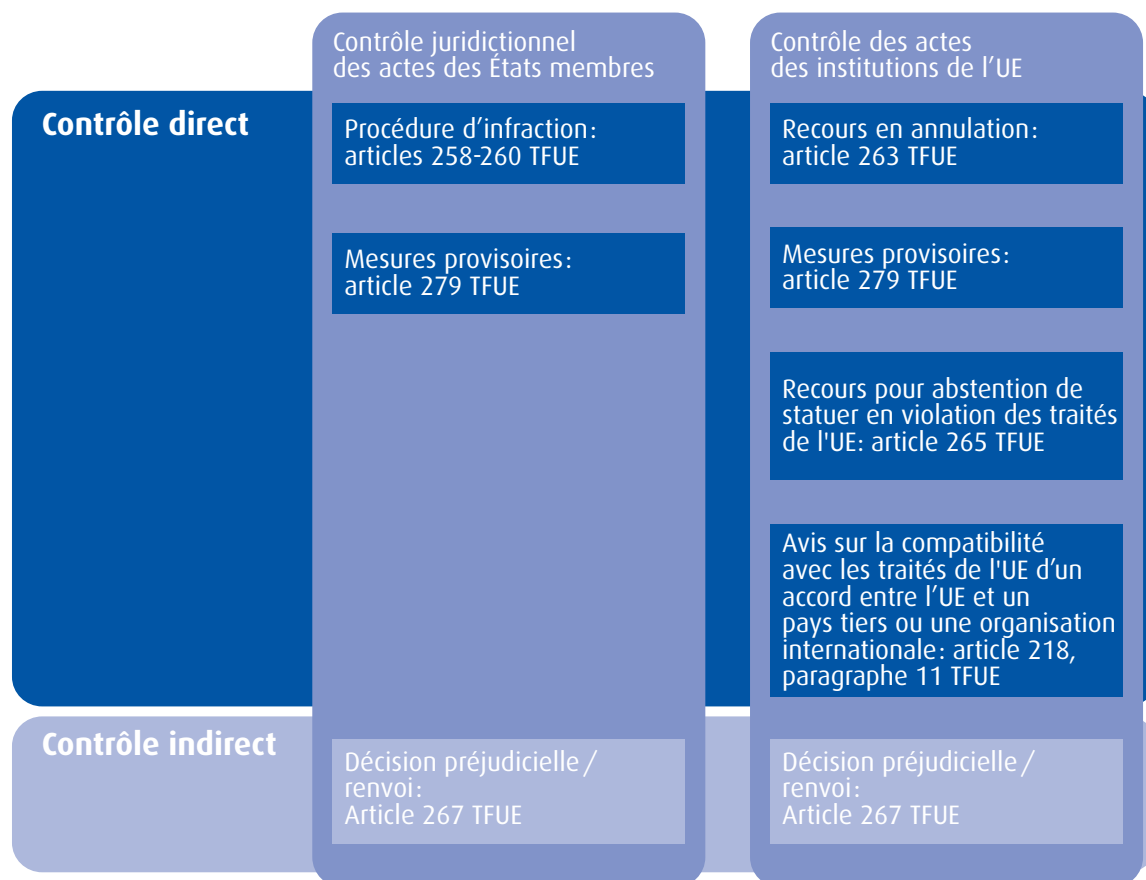
Le but d'une procédure d'infraction ouverte par la Commission européenne diffère, par son caractère, d'un recours formé par un particulier dont les droits ont été violés. Bien que l'intérêt que la Commission européenne porte à une affaire particulière puisse résulter d'informations reçues par des particuliers, la procédure d'infraction est engagée au nom de la Commission européenne en tant que gardienne des traités. Elle vise à garantir le respect du droit de l'UE par un État membre plutôt que de permettre une forme de recours pour les particuliers. Dans ce cas, la Commission européenne elle-même, et non pas les particuliers dont les droits ont éventuellement été violés, décide d'ouvrir une procédure. Toutefois, un particulier dont les droits fondamentaux garantis par le droit de l'Union auraient été violés par un État membre a la possibilité d'en informer la Commission européenne, ce qui pourrait de nouveau lancer une procédure d'infraction.

¹¹ Commission européenne (2012a), p. 6.

¹² *Ibid.*, p. 5.



Figure 7: Voies de recours judiciaire dans l'UE



Source: Parlement européen, L'évolution des droits fondamentaux. Chartes et jurisprudence (The evolution of fundamental rights – Charters and case law), Direction générale des politiques internes du Parlement européen, Département politique C, «Droits des citoyens et affaires constitutionnelles», 2011, p. 78

Cette procédure d'infraction est presque toujours précédée de consultations informelles entre l'État concerné et la Commission européenne, au cours de laquelle les problèmes éventuels sont souvent abordés. Cela fut le cas, par exemple, en 2010, lorsque la Commission européenne a annoncé son intention d'ouvrir une procédure formelle à l'encontre de la France pour une violation des obligations qui lui incombait en vertu de la directive sur la libre circulation¹³ à la suite d'expulsions de Roms qui n'avaient pas la nationalité française. Comme la Commission européenne était satisfaite des engagements et des modifications législatives qu'a pris la France pour appliquer correctement la directive,

elle a décidé de ne pas ouvrir de procédure d'infraction à son encontre.

En revanche, si les problèmes ne peuvent être résolus par des consultations informelles, la Commission envoie à l'État membre une « lettre de mise en demeure » expliquant sa position. Cette « lettre de mise en demeure » à l'État membre ouvre la procédure formelle. À ce stade, les négociations peuvent encore résoudre le problème. Si la Commission européenne n'est pas satisfaite de l'issue des négociations, elle rend un « avis motivé » expliquant les raisons pour lesquelles elle considère que l'État membre ne respecte pas le droit de l'UE.

Figure 8: Étapes menant à une procédure d'infraction



Source: FRA, 2011

¹³ Directive 2004/38/CE.

À la suite de l'avis motivé, la Commission européenne entame une procédure devant la CJUE. Les problèmes sont souvent résolus au cours de la phase des négociations formelles, après que la Commission européenne ait adressé sa lettre de mise en demeure, mais avant qu'elle rende un avis motivé.

Comme le montre l'exemple de la directive sur l'égalité raciale, plusieurs États membres ont violé les obligations qui leur incombaient en vertu des traités (non-transposition). La Commission européenne a engagé une procédure à l'encontre de presque tous les États membres de l'UE parce qu'ils n'avaient pas transposé – ou seulement partiellement – la directive sur l'égalité raciale,¹⁴ qui les oblige à interdire toute discrimination fondée sur la race ou de l'origine ethnique.¹⁵ Toutefois, seulement cinq affaires ont abouti à la CJUE, les autres États membres de l'UE ayant résolu le problème par la voie des négociations.¹⁶

Un exemple plus récent à cet égard est fourni par la Hongrie. En 2011, la Commission européenne a envisagé de lancer une procédure à l'encontre de la Hongrie dans le contexte de la nouvelle constitution hongroise et de la législation correspondante. Étant donné que la Hongrie n'a pas dissipé les inquiétudes de la Commission européenne, celle-ci lui a envoyé trois lettres de mise en demeure faisant valoir que la législation hongroise était contraire au droit de l'UE parce qu'elle mettait en question l'indépendance de la banque centrale du pays et des autorités chargées de la protection des données et qu'elle prévoyait des mesures qui affectaient son système judiciaire, notamment en forçant plus de 200 juges à prendre leur retraite.

Mécanismes de plainte : le Médiateur européen, le CEPD et la Commission des pétitions du Parlement européen

Outre les procédures judiciaires formelles devant la CJUE, il existe aussi un certain nombre de mécanismes quasi-judiciaires qui permettent à un particulier de faire examiner sa plainte par un organe de l'UE qui pourrait émettre des recommandations. Bien que l'issue de ces mécanismes quasi judiciaires ne soit pas juridiquement contraignant, trois organes pertinents existent dans l'UE :

- le Médiateur européen peut examiner les plaintes pour mauvaise administration dans les institutions et les organes de l'UE. Ces plaintes peuvent

notamment porter sur des violations alléguées de droits fondamentaux, comme les discriminations ou le droit d'accès à l'information, qui sont souvent dues à un refus d'accorder l'accès à des documents officiels. Le Médiateur européen peut mener des enquêtes de sa propre initiative ou sur la base de plaintes qui lui sont présentées directement ou par l'entremise d'un député européen. Tout citoyen de l'UE ou toute personne physique ou morale résidant ou enregistrée dans un État membre peut introduire une plainte. Il importe de noter que le droit de s'adresser au Médiateur européen est inscrit à l'article 43 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Il s'agit d'un droit essentiel lié à la citoyenneté de l'UE conformément à l'article 24 du TFUE. En 2010, le Médiateur européen a enregistré 2 667 plaintes et traité 2 727 plaintes, dont 27 % relevaient de son champ de compétences ;¹⁷

- tout comme le Médiateur européen, la Commission des pétitions du Parlement européen peut, conformément à l'article 227 TFUE, examiner une plainte d'un particulier sur tout sujet relevant des domaines de compétence de l'UE. En revanche, contrairement au Médiateur européen, la plainte peut avoir trait aux actes d'une autorité nationale ou locale, et non uniquement à ceux des institutions de l'UE ;
- le CEPD est chargé de garantir que les institutions et organes de l'UE respectent le droit à la vie privée. Il peut notamment mener des enquêtes de sa propre initiative ou examiner les plaintes introduites par des particuliers qui estiment que leurs données à caractère personnel ont été traitées à mauvais escient par une institution ou organe de l'UE.

Autres organes responsables des droits fondamentaux

Les institutions de l'UE, notamment le Parlement européen ou la Commission européenne, mènent souvent des activités de promotion des droits fondamentaux. Le Parlement européen presse souvent d'autres institutions et des États membres de l'UE de remédier à des problèmes particuliers liés aux droits fondamentaux au travers de politiques et de lois. Outre le rôle de Commission européenne d'assurer la conformité avec le droit de l'UE, elle peut promouvoir des droits fondamentaux en coordonnant ou en finançant des programmes ou des projets particuliers, y compris des recherches. Par exemple, le programme de la Commission européenne intitulé « *Droits fondamentaux et citoyenneté* » accorde un financement d'environ 95 millions EUR à des projets qui promeuvent les droits fondamentaux pour la période allant du 1^{er} janvier 2007 au 31 décembre 2013.

¹⁴ Directive 2000/78/CE ; FRA (2012a).

¹⁵ Voir : Commission européenne (2005) et (2009).

¹⁶ CJUE, C-327/04, *Commission c. Finlande*, 24 février 2005 ; CJUE, C-329/04, *Commission c. Allemagne*, 28 avril 2005 ; CJUE, C-335/04, *Commission c. Autriche*, 4 mai 2005 ; CJUE, C-320/04, *Commission c. Luxembourg*, 24 février 2005 ; CJUE, C-326/04, *Commission c. Grèce*, 25 septembre 2004.

¹⁷ Médiateur européen (2010), p. 21.



Comme l'explique la Stratégie pour la mise en œuvre effective de la Charte des droits fondamentaux par l'UE, la Commission européenne a en outre mis en place des méthodes pour intégrer à la législation les considérations liées aux droits fondamentaux dans tous les domaines politiques, couvrant également les droits de l'enfant et les droits des personnes handicapées.¹⁸ Lorsqu'une législation peut affecter la protection des données, la Commission européenne est tenue de consulter le CEPD.¹⁹ En outre, le Conseil de l'UE²⁰ et le Parlement européen²¹ ont adopté des procédures internes pour garantir que les propositions politiques et législatives respectent la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

Dans le cas de la Commission européenne, la législation future est contrôlée sur la base des critères suivants:²²

- Quels droits fondamentaux sont affectés ?
- Les droits en question sont-ils des droits absolus (qui ne peuvent faire l'objet de restrictions, comme la dignité humaine et l'interdiction de la torture) ?
- Quelle incidence les diverses politiques à l'étude ont-elles sur les droits fondamentaux ? Cette incidence est-elle positive (promotion des droits fondamentaux) ou négative (limitation des droits fondamentaux) ?
- Les options ont-elles à la fois une incidence positive et négative, selon les droits fondamentaux concernés (par exemple, une incidence négative sur la liberté d'expression et une incidence positive sur la propriété intellectuelle) ?
- Une éventuelle limitation des droits fondamentaux serait-elle formulée d'une manière claire et prévisible ?
- Une éventuelle limitation des droits fondamentaux serait-elle :
 - nécessaire pour atteindre un objectif d'intérêt général ou protéger les droits et libertés d'autrui ?
 - proportionnée à l'objectif poursuivi ?
 - de nature à préserver l'essence des droits fondamentaux concernés ?

Dans ce contexte, la FRA joue un rôle clé. Elle a pour objectif de fournir aux institutions, organes,

organismes et agences compétents de l'UE, ainsi qu'à ses États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, « une assistance et des compétences en matière de droits fondamentaux, afin de les aider à respecter pleinement ces derniers, lorsque, dans leurs domaines de compétence respectifs, ils prennent des mesures ou définissent des actions ».²³ À cet effet, la FRA :

- collecte et analyse des éléments de preuve et des données dans l'ensemble des États membres de l'UE pour informer les institutions et les États membres de l'UE de la situation des droits fondamentaux à travers l'UE. Elle informe sur la mesure dans laquelle les particuliers en jouissent concrètement dans leur vie quotidienne, notamment en analysant le droit de l'UE et des États membres ainsi que des données et des informations sociologiques rassemblées au moyen d'enquêtes à grande échelle et des entretiens approfondis ;
- fournit une assistance et des compétences basées sur les éléments de preuves recueillis. La FRA adresse ainsi des avis et des conclusions aux institutions et aux États membres de l'UE sur des sujets thématiques spécifiques. De plus, le Parlement européen, le Conseil ou la Commission européenne peuvent demander à la FRA de présenter des avis sur un projet de législation de l'UE « pour ce qui concerne leur compatibilité avec les droits fondamentaux ».²⁴ Ceci contribue à l'objectif global de l'agence qui est d'aider les institutions et les États membres de l'UE à respecter pleinement les droits fondamentaux. De tels avis sur des projets de législation ne concernent pas la légalité des actes de l'UE au sens des procédures d'annulation (article 263 du TFUE), ni la question de savoir si un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités, au sens des procédures d'infraction (article 258 du TFEU).²⁵ Par exemple, en 2011, la FRA a rendu deux avis sur un projet de législation concernant la décision d'enquête européenne et les données des dossiers passagers (PNR) ;
- mène des actions de sensibilisation pour améliorer la connaissance des droits fondamentaux par le grand public et certains groupes cibles. La FRA entretient des relations étroites avec d'autres organisations internationales actives dans le domaine des droits fondamentaux, notamment avec le Conseil de l'Europe, pour assurer la mise en commun de compétences et de ressources lorsque cela s'avère nécessaire. La plate-forme des droits

18 Commission européenne (2011b) et (2010a).

19 Règlement (CE) n° 45/2001, JO 2001 L8, article 28(2).

20 Conseil de l'Union européenne (2011a).

21 Un changement a été introduit dans le règlement du Parlement européen en décembre 2009, voir l'article 36 du règlement adopté en septembre 2011, disponible sur : www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20110926+0+DOC+PDF+Vo//EN&language=EN.

22 Commission européenne (2010b), p. 5.

23 Règlement (CE) n° 168/2007, article 2, p. 4.

24 Règlement (CE) n° 168/2007, considérant n° 13.

25 Règlement (CE) n° 168/2007, article 4, paragraphe 2.

fondamentaux (FRP) de la FRA lui permet de recueillir les avis et l'expérience d'organisations non gouvernementales (ONG) de manière structurée.

Les décideurs des institutions et des États membres de l'UE peuvent s'appuyer sur les travaux de la FRA lorsqu'ils élaborent des politiques et des lois. D'autres organismes internationaux, tels que le Conseil de l'Europe, utilisent également l'ensemble substantiel de preuves de la FRA pour documenter leurs travaux.

Observations sur le paysage

Le niveau que l'UE occupe dans le paysage des droits fondamentaux offre une possibilité unique aux États membres de l'UE. Contrairement aux règles développées par d'autres organisations internationales, le droit de l'UE pénètre automatiquement l'ordre juridique national, supplantant la législation nationale qui lui est contraire. Les juridictions nationales appliquent par conséquent le droit de l'UE, tandis que les administrations nationales l'exécutent. Pour leur part, les traités, les décisions de justice et les orientations du Conseil de l'Europe et des organes des Nations Unies n'entrent pas automatiquement en vigueur au niveau national dans tous les États membres. L'État doit en effet prendre des mesures actives pour les mettre en œuvre. L'UE a utilisé dans une large mesure la nature unique du droit de l'UE pour renforcer la mise en œuvre des droits fondamentaux, en particulier dans les domaines de la protection des données à caractère personnel et de la non-discrimination et l'égalité des sexes, où les États membres de l'UE ont dû créer des autorités nationales chargées de la protection de ces données et des organismes de promotion de l'égalité. Vu les effets potentiels du droit de l'Union sur le plan national, l'UE doit veiller tout particulièrement à garantir la conformité de ses textes législatifs avec les droits fondamentaux.

Dans la pratique, le paysage des droits fondamentaux au niveau de l'UE vise à assurer le respect de ces droits par des activités de promotion. De plus, l'UE joue un rôle important dans l'application du droit par la procédure d'infraction devant la CJUE. Même si la Commission européenne ne mène pas toujours cette procédure jusqu'au bout, le seul fait qu'elle en aurait l'autorité semblerait contribuer à garantir le respect du droit de l'UE par les États membres dans le domaine des droits fondamentaux. En outre, conformément aux obligations découlant du droit de l'UE, des éléments clés ont été introduits ou développés dans le paysage des droits fondamentaux pour permettre le dépôt de plaintes au niveau national, à savoir, les organismes de promotion de l'égalité et les autorités chargées de la protection des données à caractère personnel. Ils restent, toutefois, un défi et une responsabilité partagée pour tous les acteurs à tous les niveaux de mieux

informer les populations des États membres où le droit de l'UE est d'application, et là où il ne l'est pas, quelles sont par conséquent les autorités appropriées auxquelles se référer dans des cas de violation des droits fondamentaux.²⁶

Pour ce qui est du contrôle juridictionnel externe, l'UE n'y est pas soumise étant donné qu'elle n'est pas encore signataire de la CEDH. Cette lacune sera comblée lorsqu'elle adhèrera à la convention. L'étendue des obligations qui en découleront dépendra cependant de l'accord d'adhésion tel que ratifié.

En ce qui concerne la législation, l'exercice d'analyse d'impact prévu au sein de la Commission européenne consiste à examiner l'incidence sur les droits fondamentaux. Un tel exercice constitue un pas dans la bonne direction. Comme ces mécanismes reposent sur les compétences présentes au sein de l'institution politique concernée, ils peuvent tirer profit des avis externes d'organismes d'experts indépendants.

Le niveau du Conseil de l'Europe

Tous les États membres de l'UE sont membres du Conseil de l'Europe. Au cours de ces 60 dernières années, le Conseil de l'Europe n'a cessé de jouer un rôle déterminant dans l'élargissement et l'amélioration de la protection des droits fondamentaux en Europe, ainsi que dans la promotion et la sauvegarde du principe de l'état de droit. Ces progrès comprennent notamment des normes associées aux droits civils et politiques, aux droits sociaux, aux droits des personnes appartenant à des minorités, et des actions contre le racisme et la traite des êtres humains telles que fixées dans des conventions, recommandations et autres instruments juridiques adoptés par le Comité des Ministres. Ils comprennent également la surveillance active du respect de ces instruments, effectuée au moyen de plusieurs mécanismes spécifiques qui incluent des instances judiciaires ou quasi-judiciaires ayant le pouvoir d'instruire des plaintes concernant des violations des droits de l'homme et de se prononcer sur la conformité de la législation et des pratiques dans les États parties, comme la Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH) et le Comité européen des droits sociaux (CEDS), et des instances non-judiciaires contrôlant la mise en œuvre des normes de protection des droits de l'homme dans les États membres, décelant les cas de non-respect de ces normes, proposant des solutions, ou adressant des recommandations aux États membres.

²⁶ Voir : <https://e-justice.europa.eu/home.do?action=home> ou www.ombudsman.europa.eu/atyourservice/interactiveguide.faces.



Figure 9 : Le paysage au niveau du Conseil de l'Europe



Source : FRA, 2011

Droits protégés

Les États qui ont ratifié la CEDH se sont engagés à assurer et garantir les droits civils et politiques fondamentaux définis dans la convention, non seulement à leurs ressortissants, mais à toutes les personnes qui relèvent de leur juridiction.

Les droits et libertés garantis dans la CEDH sont, entre autres, le droit à la vie (article 2), le droit à un procès équitable (article 6) et à un recours effectif (article 13), le droit au respect de la vie privée et familiale (article 8), à la liberté de pensée, de conscience et de religion (article 9) et à la liberté d'expression (article 10) ainsi que de réunion et d'association (article 11), et à la protection de la propriété. La CEDH interdit en particulier la torture et les traitements et peines inhumains ou dégradants (article 3), le travail forcé (article 4), la détention arbitraire et illégale (article 5), et la discrimination dans la jouissance des droits et libertés garantis par la CEDH (article 14). D'autres droits et libertés, notamment une interdiction générale de discrimination, sont définis dans des protocoles additionnels.

Tous les États membres de l'UE ont ratifié la CEDH et ses protocoles n° 1 (qui reconnaît les droits à la propriété, à l'instruction et à des élections libres) et n° 6 concernant l'abolition de la peine de mort. La ratification de la CEDH est une condition préalable explicite à l'adhésion à l'UE depuis le Traité d'Amsterdam signé en 1999 (voir articles 2 et 49 du TUE).

La Charte sociale européenne (CSE, adoptée en 1961 et révisée en 1996), est le complément naturel de la CEDH puisqu'elle définit les droits fondamentaux dans les domaines économique et social. Elle garantit des droits en matière d'emploi, de protection sociale et juridique, de logement, de soins, d'instruction, de liberté de circulation, et en ce qui concerne la non-discrimination. Tous les États membres de l'UE sont parties, soit à la CSE de 1961, soit à la CSE révisée.

Au total, plus de 200 traités ont été conclus sous l'égide du Conseil de l'Europe, dont la plupart portent sur la

protection des données à caractère personnel,²⁷ la torture,²⁸ les droits des victimes,²⁹ les droits de l'enfant³⁰ et la protection des minorités.³¹

Mécanismes de plainte

La CouEDH traite les requêtes introduites par des individus ou des groupes d'individus, des entreprises, des ONG ou même des États parties, qui invoquent des violations par un État partie de certains des droits protégés par la CEDH. Dès que l'UE elle-même adhèrera à la CEDH, les personnes pourront déposer des plaintes concernant des violations de la CEDH par l'UE, directement auprès de la CouEDH.

Selon le principe qui fait des États parties des responsables au premier chef de la mise en œuvre des droits de l'homme, les affaires ne peuvent être portées devant la CouEDH qu'après épuisement de tous les recours internes ; autrement dit, les personnes portant plainte pour des violations de certains de leurs droits tels que définis dans la convention doivent d'abord avoir déposé leur plainte auprès des tribunaux du pays concerné, jusqu'au plus haut niveau de juridiction possible. Cette procédure donne à l'État lui-même la première possibilité d'accorder réparation au niveau national pour les violations présumées. Le plaignant doit être personnellement et directement victime d'une violation de la CEDH et avoir subi, de ce fait, un préjudice important. Les requêtes doivent être déposées auprès de la CouEDH dans un délai de six mois à partir de la date de la décision judiciaire interne définitive en la matière, c'est-à-dire habituellement un jugement rendu par la plus haute cour du pays concerné.

Les jugements rendus par la CouEDH dans des affaires individuelles où des violations sont constatées, sont juridiquement contraignants. Les États parties concernés sont obligés de les exécuter en payant la réparation pécuniaire accordée et aussi, le cas échéant, en adoptant d'autres mesures individuelles permettant de restaurer les droits du plaignant, ou même en adoptant des mesures générales, principalement des modifications législatives, afin de prévenir de nouvelles violations similaires. L'exécution correcte des arrêts de la CouEDH est supervisée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, composé des représentants de ses 47 États membres.

Le défi majeur auquel la CouEDH est confrontée est probablement le nombre de plaintes qu'elle reçoit, lequel dépasse largement sa capacité à rendre des jugements (voir Chapitres 8 et 10). Ce volume est en partie

27 Conseil de l'Europe, STCE n° 108, 1981 et son protocole STCE n° 181, 2001.

28 Conseil de l'Europe, STCE n° 126, 1987.

29 Conseil de l'Europe, STCE n° 116, 1983.

30 Conseil de l'Europe, STCE n° 160, 1996 et STCE n° 201, 2007.

31 Conseil de l'Europe, STCE n° 157, 1995.

dû au fait que la grande majorité des affaires soumises à la CouEDH sont généralement déclarées irrecevables, à savoir qu'elles ne satisfont pas aux exigences fondamentales d'une plainte, comme l'épuisement des voies de recours internes ou que la plainte ne porte pas sur un droit relevant de la CEDH. De nombreuses affaires naissent également en raison de problèmes identiques, à savoir qu'une même réglementation ou pratique du droit national est à l'origine d'un grand nombre d'affaires.

Plusieurs mesures ont été prises pour résoudre ces problèmes. Le protocole n° 11 de la CEDH, entré en vigueur en 1998, fait de la CouEDH un organe permanent. En outre, la CouEDH a mis au point une procédure d'« arrêts pilotes », qui a été appliquée pour la première fois en 2004. Selon cette procédure, lorsqu'une plainte révèle un problème structurel ou systémique ayant donné lieu, ou pouvant donner lieu, à des plaintes similaires, la CouEDH peut rendre un arrêt sur une ou plusieurs affaires, tout en ajournant d'autres requêtes similaires jusqu'à ce que les mesures de règlement imposées par l'arrêt pilote (un recours interne et une procédure pour traiter des requêtes semblables) soient adoptées. Ensuite, en 2010, le protocole n° 14 est entré en vigueur, apportant de nouvelles réformes permettant de garantir l'efficacité à long terme de la CouEDH en optimisant le filtrage et le traitement des requêtes. Cette mesure parmi d'autres permet que des juges uniques traitent les affaires les plus simples, principalement des décisions en matière de recevabilité, de nouveau critère de recevabilité ou de « désavantage significatif ». Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a également le droit de lancer une procédure d'infraction contre les États qui refusent de se conformer aux arrêts rendus (article 46, paragraphe 4, de la CEDH). Il n'est pas encore possible de mesurer tous les effets de l'entrée en vigueur du protocole n° 14. À la fin de l'année 2011, la CouEDH avait déjà plus de 150 000 requêtes pendantes et la réforme du mécanisme de contrôle est restée à l'ordre du jour. Une conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme s'est tenue à Brighton du 18 au 20 avril 2012 et a convenu d'un train de réformes concrètes pour garantir la plus grande efficacité de la CouEDH au bénéfice des 800 millions de citoyens des États membres du Conseil de l'Europe.

Le Comité européen des droits sociaux (CEDS) est un organe quasi-judiciaire indépendant qui interprète les droits inscrits dans la CSE et juge de la conformité du droit et de la pratique des États qui y sont parties. La procédure de surveillance est double : une procédure de notification permet au CEDS d'examiner les rapports soumis par les États parties et de présenter des conclusions concernant le respect, par ces États, des droits inscrits dans la CSE ; pour les parties ayant accepté le protocole additionnel à la CSE, il existe aussi une procédure de réclamations collectives. Au début de

l'année 2012, 12 États membres de l'UE étaient devenus parties au protocole additionnel à la CSE (voir Chapitre 10 sur les obligations internationales).³² Selon ce protocole, des organisations internationales telles que syndicats, organisations patronales et des ONG internationales peuvent introduire directement une réclamation collective, ce n'est pas le cas des personnes individuelles. Le CEDS examine la réclamation et, si elle est déclarée recevable, ce comité prend alors une décision concernant le bien-fondé de celle-ci, et la communique aux parties concernées ainsi qu'au Comité des Ministres dans un rapport rendu public. Enfin, sur la base d'informations fournies par l'État partie concerné sur les mesures correctrices prises à la suite de la décision en question, le Comité des Ministres adopte une résolution. Le cas échéant, il peut recommander que l'État concerné prenne des mesures spécifiques permettant d'harmoniser la situation par rapport à la CSE.

Organes en charge de la promotion et la protection des droits fondamentaux

Le Commissaire européen aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (le Commissaire) est une institution indépendante non judiciaire, dont le mandat est de promouvoir la sensibilisation aux droits de l'homme et le respect de ceux-ci dans les États membres. En tant qu'institution non judiciaire, le Bureau du Commissaire ne peut traiter aucune plainte individuelle. Les activités du Commissaire se concentrent dans trois domaines : un système de visites dans les pays et de dialogue avec des instances nationales et des représentants de la société civile, qui donnent lieu à des recommandations et des dialogues sur leur mise en œuvre ; des travaux thématiques et une sensibilisation à des activités liées à des problèmes spécifiques aux droits de l'homme, de manière à fournir des orientations en vue de l'amélioration de ces droits ; une coopération avec d'autres organes du Conseil de l'Europe et instances internationales qui s'occupent des droits de l'homme, ainsi qu'avec des structures nationales, des ONG et autres parties prenantes concernant les droits de l'homme.

Au sein du Conseil de l'Europe il existe un ensemble d'organes dont la responsabilité est de promouvoir la mise en œuvre des droits fondamentaux. Certains de ces organes sont établis conformément à, ou en vue de, la surveillance de la mise en œuvre de conventions spécifiques du Conseil de l'Europe par les parties contractantes respectives, et notamment :

- le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) ;
- le Comité consultatif sur la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (CPMN) ;

³² Conseil de l'Europe, STCE n° 158, 1995.



- le Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (CAHLR);
- le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA);
- le Comité des Parties à la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels;
- un groupe d'experts spécialisés dans les actions de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (depuis l'entrée en vigueur de la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique).

D'autres adoptent une approche plus thématique et s'adressent à tous les États membres du Conseil de l'Europe (et même au-delà), surveillant le respect des obligations et/ou proposant des conseils. Dans cette catégorie se trouvent notamment :

- la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), qui se focalise sur la discrimination fondée sur la race, l'ethnicité, la citoyenneté, la couleur, la religion et la langue, ainsi que sur la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance;³³
- la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), l'organe consultatif du Conseil de l'Europe pour les questions constitutionnelles;
- la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), qui veille à l'amélioration de l'efficacité et du fonctionnement de la justice dans les états membres et à la bonne mise en œuvre des instruments adoptés par le Conseil de l'Europe dans ce but.

La surveillance s'effectue en général en observant la situation dans un État donné et en émettant des recommandations sur la manière d'améliorer la situation. Les rapports et recommandations sont adressés par l'organe de surveillance directement à l'État concerné, ou bien ils sont transmis au Comité des Ministres, comme dans le cas de la convention-cadre pour la protection des minorités nationales (CPMN), ou encore à un comité des parties à la convention comme dans le cas du GRETA, qui peut ensuite adopter une recommandation adressée à l'État en question. Certains de ces organismes, l'ECRI par exemple, peuvent aussi émettre des recommandations adressées à tous les états membres. En règle générale, les organes de surveillance comprennent des experts

indépendants spécialisés dans les domaines concernés et engagés par les États membres ou par le Comité des Ministres sur la base de leur autorité morale et de leur expertise reconnue.

Les informations sont collectées de diverses manières. Certains organes, notamment le CPT, collectent des informations de première main grâce à des visites de lieux stratégiques dans les pays (des centres de rétention par exemple), ou à des rencontres avec des autorités et des personnes concernées, comme des personnes privées de leur liberté. D'autres organismes privilégient des informations fournies par l'État lui-même au travers de procédures de notification et/ou des informations qu'ils collectent eux-mêmes en consultant des sites internet ou en entrant en contact avec des représentants des pouvoirs publics et de la société civile. De nombreux organismes combinent ces approches.

En outre, le rôle des organes politiques du Conseil de l'Europe se doit d'être pris en compte. Comme il l'a été signalé, le Comité des Ministres, qui rassemble des représentants des États, joue un rôle dans la surveillance ou le suivi de la mise en œuvre des recommandations et orientations émises par la plupart des organes de surveillance, et joue un rôle essentiel dans la surveillance de l'exécution des jugements, décisions et recommandations par la CouEDH et le CEDS. Le Comité des Ministres est également responsable de l'adoption de nouvelles normes relatives aux droits de l'homme, éventuellement juridiquement contraignantes comme lorsqu'il s'agit d'une convention, ou bien de recommandations concernant le contenu et la signification des obligations des États en matière de droits de l'homme. Certaines recommandations peuvent également prévoir des mécanismes « allégés » de suivi, comme des vérifications périodiques de leur mise en œuvre par les États membres.

De plus, l'Assemblée parlementaire, composée de représentants des parlements nationaux, dispose de plusieurs comités (comme la Commission des affaires juridiques et des droits de l'homme; la Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées; la Commission pour l'égalité, la non-discrimination et le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe) qui s'occupent de problèmes particuliers en matière de droits de l'homme, ce qui implique souvent de collecter des informations sur des thèmes particuliers concernant les droits de l'homme en se rendant dans les pays, en effectuant des recherches secondaires, et en consultant des experts ou des ONG. Un rapport basé sur ces informations est ensuite rédigé et peut alors mener à l'adoption d'une résolution ou d'une recommandation. Bien que la valeur de ces instruments soit surtout politique puisqu'ils ne sont pas juridiquement contraignants, il n'est pas rare qu'ils servent de base à de nouvelles activités

³³ Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2002); Conseil de l'Europe, ECRI (2009).

normatives dans le domaine des droits de l'homme pour le Comité des Ministres.

Observations sur le paysage

Le Conseil de l'Europe utilise une grande variété d'instruments afin de protéger et de promouvoir la mise en œuvre des droits fondamentaux. Parmi ceux-ci, on retrouve des procédures judiciaires ou quasi-judiciaires assurant le traitement des plaintes relatives à des allégations de violations des droits, ainsi que tout une série d'organes qui surveillent la mise en œuvre des droits et publient des orientations à l'attention des États sur la manière dont ils peuvent améliorer cette mise en œuvre. Pour davantage d'efficacité sur le terrain, il serait utile que le Conseil de l'Europe et l'UE puissent accroître leur interopérabilité. Lorsque les États membres de l'UE appliquent le droit de l'Union, ils demeurent responsables de la mise en œuvre des droits de l'homme consacrés par les traités du Conseil de l'Europe. À titre d'exemple, la CouEDH a jugé que des États membres de l'UE enfreignaient la CEDH du fait que cette dernière n'était pas correctement mise en œuvre dans l'exécution du droit de l'UE en matière d'asile.³⁴ De même, le CEDS a jugé qu'un État membre de l'UE était en infraction de la CSE dans sa mise en œuvre du droit de l'UE en matière de libre circulation.³⁵

Dans ce contexte, il est important de faire un usage positif des différents niveaux de gouvernance au sein de l'UE afin de veiller à ce que tous les secteurs de gouvernement de l'UE – le judiciaire, le législatif et l'administratif – puissent contribuer à l'épanouissement des normes du Conseil de l'Europe, et puissent assurer le strict respect des instruments juridiques de l'UE qui ont un effet sur les droits fondamentaux des citoyens de l'UE. Déjà, les « lignes directrices sur les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne » adoptées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en 2005 faisaient allusion à la nécessité de développer davantage la coopération en matière juridique, ainsi que la complémentarité entre les textes juridiques élaborés par l'UE et ceux élaborés par le Conseil de l'Europe.³⁶ Ce principe a ensuite été mis par écrit dans le protocole d'accord conclu le 23 mai 2007 entre le Conseil de l'Europe et l'UE, qui constitue la référence juridique et politique en matière de coopération. Dans ce protocole d'accord, le Conseil de l'Europe est reconnu « en tant que source paneuropéenne de référence en matière de droits de l'homme ». L'UE est invitée, entre autres, à citer les normes du Conseil de l'Europe comme références dans ses documents, à tenir compte des décisions et conclusions des structures de contrôle à la

disposition du Conseil de l'Europe, et à assurer la cohérence de ses dispositions juridiques avec les conventions pertinentes du Conseil de l'Europe. Ce protocole d'accord demande également que, lors de la préparation de nouvelles initiatives dans le domaine des droits de l'homme, tant l'UE que le Conseil de l'Europe tirent un parti approprié de leurs expertises respectives en se consultant mutuellement.

Les normes et procédures du Conseil de l'Europe s'adressent aux principalement aux États. Les compétences de l'UE ne permettent l'accès qu'à certaines des conventions du Conseil de l'Europe, et ne lui permettent la participation pleine et entière qu'aux systèmes de surveillance de ces instruments; l'UE n'a pas accès à tous ces instruments. De ce fait, il reste un besoin de procédures et d'instruments spécifiques à l'UE, comme ils ont été décrits plus haut. De plus, la grande gamme de mécanismes disponibles sous l'égide du système du Conseil de l'Europe ne peut masquer le fait que tous les instruments du Conseil de l'Europe ne s'appliquent pas à tous les 27 États membres de l'UE. Les instruments qui sont contraignants pour les 27 ne permettent pas une évaluation comparative de tous les États qui participent à un moment donné : des groupes d'États sont plutôt observés à diverses périodes, selon les cycles respectifs de surveillance. Enfin, les procédures de surveillance instaurées dans le cadre du Conseil de l'Europe prévoient rarement la collecte de données primaires.

Le niveau de l'Organisation des Nations Unies

La Déclaration universelle des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies (DUDH de l'ONU), adoptée en 1948, constitue le premier document international qui définit le concept de « droits de l'homme ». Bien qu'il s'agisse d'une déclaration et non d'un traité juridiquement contraignant, la DUDH a servi de point de départ à toute une série de traités portant sur les droits de l'homme. Ceux-ci comprennent des traités généraux couvrant un éventail de droits civils, politiques, économiques et sociaux, ainsi que des traités conçus afin de lutter contre les problèmes spécifiques, comme la torture, ou la situation de groupes particulièrement vulnérables, comme les minorités raciales ou ethniques, les femmes, les enfants et les personnes handicapées. L'élaboration de traités relatifs aux droits de l'homme demeure un processus continu, la CRPD et la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées figurant parmi les dernières nées. Tous les États membres de l'UE sont membres des Nations Unies et parties à la plupart des traités relatifs aux droits de l'homme.

Afin de promouvoir la mise en œuvre des droits de l'homme, plusieurs organes ayant chacun différents types de pouvoirs ont été créés à l'échelon des Nations

34 CouEDH, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, n° 30696/09, 21 janvier 2011.

35 Conseil de l'Europe, Comité européen des droits sociaux (2011).

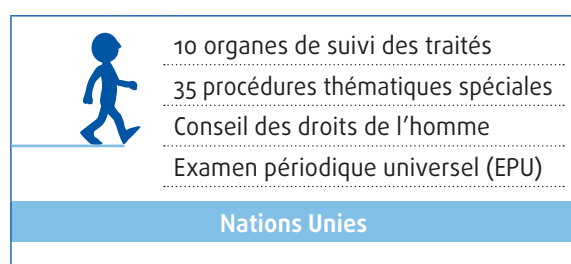
36 Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2005).



Unies. Chaque traité des Nations Unies en matière de droits de l'homme comporte une clause prévoyant la création d'une commission d'experts indépendants, appelée « organe conventionnel ». Ces organes de suivi des traités ont souvent la compétence pour agir de manière comparable à un tribunal, notamment en statuant sur des plaintes déposées par des particuliers victimes de violations de leurs droits. Bien qu'un État soit partie à un traité, il lui appartient de consentir à la procédure de plainte correspondante. Ces organes examinent aussi les réalisations des États à travers une procédure de rapport, pour laquelle tous les trois à cinq ans en général, les États sont tenus de fournir un rapport sur les efforts déployés en vue de la mise en œuvre des droits visés par le traité en question. Sur la base de cette procédure, l'organe conventionnel adopte alors des « observations finales » formulant des orientations et des conseils à l'État sur les points à améliorer. Les organes conventionnels offrent également des orientations plus générales aux États sur le sens à donner aux droits consacrés dans les traités.³⁷

Les États ont le choix de devenir parties à un traité des Nations Unies relatif aux droits de l'homme, mais ils n'y sont pas obligés du simple fait qu'ils sont membres de l'Organisation. Tous les États qui ont rejoint les Nations Unies sont toutefois sujets à une certaine forme de supervision par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, lequel applique la procédure dite d'« examen périodique universel » (EPU). Lors de cet examen, le Conseil étudie la situation dans tous les États membres des Nations Unies, puis publie des recommandations sur la manière d'améliorer la mise en œuvre des droits de l'homme à l'échelon national. En 2011, neuf États membres de l'UE ont pris part à l'EPU (voir Chapitre 10).

Figure 10 : Le paysage au niveau des Nations Unies



Source: FRA, 2011

Droits protégés

Depuis l'adoption de la DUDH en 1948, les États membres de l'ONU ont collaboré sur l'institution d'une série de conventions relatives aux droits de l'homme. Aucune obligation ne pousse les États à devenir parties

à l'un ou plusieurs de ces traités. Six traités fondateurs ont été ratifiés par les 27 États membres de l'UE et par la Croatie, actuellement en voie d'adhésion (pour plus d'informations sur la ratification des conventions des Nations Unies, voir le Chapitre 10). Ces six traités couvrent les domaines suivants :

- la protection contre la discrimination raciale (Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, ICERD, 1965) ;
- les droits économiques, sociaux et culturels (Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ICESCR, 1966) ;
- les droits civils et politiques (Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ICCPR, 1966) ;
- l'élimination de la discrimination à l'encontre des femmes (Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, CEDAW, 1979) ;
- la protection contre la torture (Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains, dégradants, CAT, 1984) ;
- la protection des droits des enfants (Convention relative aux droits de l'enfant, CRC, 1989).

Outre les obligations découlant de l'adhésion à ces traités, un État est également tenu de mettre en œuvre les normes relatives aux droits fondamentaux du simple fait de son adhésion aux Nations Unies. Les articles 55 et 56 de la Charte des Nations Unies prévoient que tous les membres « s'engagent [...] à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation » afin d'atteindre « le respect universel et effectif des droits de l'homme ». Ces 60 dernières années, l'ONU a développé une pratique de contrôle de la mise en œuvre des droits par l'entremise de son organe spécialisé en la matière, le Conseil des droits de l'homme, composé de représentants de 47 États. Ces mécanismes s'appliquent à tous les États et coexistent en parallèle avec les procédures de contrôle qui entrent en jeu en vertu des traités individuels relatifs aux droits de l'homme. Lorsqu'il se penche sur le respect de la Charte des Nations Unies et des droits fondamentaux par un État donné, le Conseil des droits de l'homme applique la DUDH, ainsi que les autres traités de droits de l'homme susceptibles d'être pertinents.

Tandis que tous les États membres de l'UE sont parties à différents traités des Nations Unies, l'UE, quant à elle, est uniquement partie à la CRPD. Cela tient principalement au fait que les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme s'adressent aux États, étant donné que ces derniers disposent du pouvoir législatif et de la

³⁷ Voir le Chapitre 10 de ce rapport qui présente les traités auxquels les États membres de l'UE sont parties et s'ils ont fait l'objet d'observation en 2011.

capacité administrative permettant de remplir les obligations imposées dans les traités. L'évolution de l'UE et l'élargissement progressif de sa sphère de compétence à différents domaines politiques ont également soulevé la question de savoir si l'UE elle-même devait devenir partie à des traités internationaux. En ce qui concerne la CRPD, il a été reconnu que l'UE possède une série de compétences pouvant affecter les droits des personnes handicapées. Dès lors, ce traité contient une disposition spécifique autorisant l'UE à y adhérer.

Il est important de souligner que les traités des Nations Unies couvrent généralement davantage de droits que ceux énumérés dans les constitutions nationales ou dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE. La Convention internationale des droits de l'enfant (CRC), par exemple, énumère environ 40 droits de l'enfant spécifiques, alors que la Charte des droits fondamentaux de l'UE ne comporte en revanche qu'une disposition générale. De même, plusieurs droits ne sont pas consacrés dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE, comme les droits des minorités, lesquels sont garantis par l'ICCPR (article 27), ou le droit à l'alimentation que l'on retrouve dans l'ICESCR (article 11). Si le droit à la santé et au logement sont garantis par la Charte des droits fondamentaux de l'UE, ils sont libellés en des termes plus restreints que dans l'ICESCR (articles 11 et 12). Parallèlement, la Charte de l'UE reconnaît expressément un droit à la protection des données à caractère personnel (article 8), qui n'apparaît dans aucun des traités des Nations Unies. La protection des données à caractère personnel est cependant généralement considérée comme faisant partie intégrante du droit à la vie privée, qui est protégé par l'ICCPR (article 17). Un autre exemple illustrant le fait que les obligations des Nations Unies vont, dans un certain sens, au-delà du droit de l'UE touche à la notion d'égalité. Le droit international reconnaît que l'obligation de traiter chacun de manière équitable *requiert* des mesures de protection prescrites par la loi. Le droit de l'UE est plus limité à cet égard : jusqu'à présent, il établit seulement que le principe de traitement équitable *ne devra pas empêcher* les États membres de l'UE de maintenir ou d'adopter des mesures procurant des avantages spécifiques en vue d'atteindre un équilibre femmes-hommes spécifique et de prévenir ou de compenser les désavantages liés à l'origine raciale ou ethnique.

Processus de plainte

La Charte des Nations Unies impose aux États des obligations relatives aux droits de l'homme et tous les pays au monde sont parties à au moins un traité sur les droits de l'homme. Vu cette situation, il existe globalement deux ensembles d'organes chargés de contrôler les États : ceux institués en vertu de la Charte des Nations Unies et ceux instaurés dans le cadre des différents traités des Nations Unies en matière de droits de l'homme.

Chacun des traités fondamentaux des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme précités prévoit un organe de surveillance par la création d'une commission d'experts indépendants, appelée « organe conventionnel ». La plupart de ces organes, mais pas tous, peuvent recevoir des plaintes de la part de particuliers alléguant une violation de leurs droits (voir Tableau 1). Cependant, cette fonction s'active avec le consentement de l'État visé. Pour introduire une plainte, le particulier doit satisfaire à des exigences de « recevabilité » semblables à celles imposées par la CouEDH, notamment l'exigence relative à l'épuisement des voies de recours internes. Lorsqu'un organe conventionnel arrête sa décision sur une plainte, il demandera l'adoption de mesures spécifiques, comme la libération d'un individu lorsque son emprisonnement est jugé contraire à la loi ; il peut également ordonner le paiement d'une indemnité. Les décisions rendues ne sont pas juridiquement contraignantes, mais elles possèdent une influence considérable.

La Charte des Nations Unies offre aux particuliers des possibilités plus limitées en ce qui concerne les plaintes. Le Conseil des droits de l'homme a mis en place des « procédures spéciales », confiant à un expert indépendant ou à un groupe d'experts la mission d'enquêter sur la situation des droits de l'homme dans un État donné ou, plus communément, d'étudier un thème précis relatif aux droits de l'homme, comme le droit à l'éducation ou la torture. Un particulier peut s'adresser à un de ces organes spécialisés afin de déposer plainte contre un État si celle-ci relève du domaine de l'une de ces « procédures spéciales ». À quelques exceptions près, l'expert concerné peut alors se charger de l'affaire avec l'État en question. Toutefois, cette procédure se limite généralement à rappeler à l'État ses obligations internationales et à demander de plus amples informations sur le dossier. Des preuves indiquent cependant que cette procédure se traduit par des améliorations dans certains cas, même si la portée de la réussite de cet exercice essentiellement diplomatique reste floue.

Un autre mécanisme de plainte, l'« ancienne procédure 1503 », accueille les plaintes qui émanent de tout particulier vivant dans n'importe quel État, si la plainte réunit une série de critères de base. Les plaintes doivent porter sur « des violations flagrantes et systématiques, attestées par des preuves dignes de foi ».

Organes en charge de la promotion des droits fondamentaux

Outre leur fonction relative aux plaintes, les organes conventionnels des Nations Unies exercent une fonction de promotion en deux volets : « la présentation de rapports par les États » et « les observations générales ». Dans le cadre de la « présentation de rapports », il est demandé aux États de dresser un rapport périodique pour chaque organe conventionnel sur la



Tableau 1: Organes conventionnels des Nations Unies – Existence et acceptation des plaintes individuelles et nombre d'affaires

	ICERD	ICESCR	ICCPR	CEDAW	CAT	CRC	ICRMW	CRPD	ICPED
Année (entrée en vigueur)	1965 (1969)	1966 (1976)	1966 (1976)	1979 (1981)	1984 (1987)	1989 (1990)	1990 (2003)	2006 (2008)	2006 (2010)
Nombre total d'États parties (États membres de l'UE et Croatie)	175 (28)	160 (28)	167 (28)	187 (28)	150 (28)	193 (28)	45 (0)	109 (20)	30 (5)
Plaintes individuelles (disposition)	Oui (article 14)	Non [OP 2008 pas encore en vigueur]	Oui [OP 1966 (1976)]	Oui [OP 1999 (2000)]	Oui (article 22)	Non [OP 2011 (pas encore en vigueur)]	Non [article 77 pas encore en vigueur]	Oui [OP 2006 (2008)]	Oui (article 31)
Nombre total d'États acceptant des plaintes individuelles (États membres de l'UE et Croatie)	54 (23)	7 (1)	114 (27)	104 (25)	66 (23)	0 (0)	2 (0)	65 (17)	13 (4)
Nombre total de communications / affaires qui ont permis de conclure à une violation (violations reconnues pour les États membres de l'UE et la Croatie)	49 / 12 (9)	s.o.	2133 / 745 (104)	39 / 9 (5)	484 / 67 (30)	s.o.	s.o.	0 (0)	0 (0)

Note: Les informations portent sur les affaires depuis la création des mécanismes jusqu'à mars 2012. Pour les acronymes, voir la liste reprise au début de la section sur les droits protégés ou le Chapitre 10. Les traités prévoyant des procédures de plainte individuelle sont en vert; ceux qui ne prévoient pas de procédures de plainte individuelle sont en jaune.

Source: FRA, 2012; sur la base de données fournies par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH)

situation de la mise en œuvre des droits respectifs et les réalisations menées à bien par l'État en faveur de la mise en œuvre du traité concerné. À la suite d'un dialogue avec les représentants des États, l'organe conventionnel en question publie alors ses observations et remarques finales et explique les points à améliorer. Dans ses « observations générales », chaque organe conventionnel donne son opinion sur les mesures nécessaires afin de mettre en œuvre pleinement un droit en particulier. Le Comité contre la torture dispose également d'un Sous-comité pour la prévention de la torture, dont la mission consiste à visiter les centres de rétention. Le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture (OP-CAT) autorise ces visites et requiert des États qu'ils instaurent des « mécanismes de prévention nationaux » (voir Chapitre 8), déléguant ainsi effectivement la surveillance à l'échelon national, conformément aux normes internationales. Si les avis formulés par les organes conventionnels ne sont pas juridiquement contraignants, ils constituent toutefois une source précieuse d'orientations pour les législateurs et les décideurs politiques. Leur effet potentiel est néanmoins limité par la mesure dans laquelle leurs conclusions sont diffusées parmi

les ministères nationaux et influencent le processus décisionnel national.

Parallèlement à la surveillance pratiquée par les organes conventionnels, le Conseil des droits de l'homme procède, tous les quatre ans, à l'examen périodique universel (EPU) déjà cité de la mise en œuvre des droits de l'homme par chacun des membres de l'Organisation. Le Conseil des droits de l'homme analyse un nombre de rapports qui lui sont communiqués, notamment par : l'État ; le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) (y compris des informations concernant la situation des droits de l'homme de cet État rassemblées par les organes conventionnels et les « procédures spéciales »); ainsi que par l'HCDH qui écrit un rapport basé sur des informations reçues par le biais d'autres parties prenantes pertinentes comme des ONG, les INDH, les défenseurs des droits, des instances académiques, des instituts de recherche, des organisations régionales ou encore des représentants de la société civile. Le Conseil des droits de l'homme formule ensuite des recommandations d'amélioration que l'État est libre d'accepter ou de refuser. En règle générale, les États acceptent la majorité des recommandations.

En dehors de la gestion des plaintes individuelles, les « procédures spéciales » appliquées dans le cadre du Conseil des droits de l'homme requièrent également et surtout un travail d'observation, lequel peut se fonder sur des visites de pays ainsi que sur d'autres informations contenues dans les rapports des ONG. Des recommandations sur la manière dont il est possible d'améliorer la mise en œuvre des traités sont formulées sur la base de ces rapports. Les procédures spéciales peuvent donner lieu à des textes qui pourront servir ultérieurement d'orientations politiques ou de normes juridiques sur certaines questions. L'élaboration de normes juridiques représente la principale tâche du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme, lequel se compose d'experts indépendants.

Observations sur le paysage

Les instruments des Nations Unies pour promouvoir la mise en œuvre des droits fondamentaux au niveau national pourraient être considérés comme plus faibles par rapport à ceux instaurés à l'échelon national, de l'UE ou du Conseil de l'Europe. Cette faiblesse est avant tout liée au fait que les Nations Unies disposent d'un pouvoir d'exécution limité et, généralement, les décisions rendues ne sont pas contraignantes juridiquement, bien que les traités des Nations Unies eux-mêmes le soient. La combinaison de faiblesse en termes de pouvoir d'exécution et de richesse en termes de normes concrètes suggère l'existence d'un potentiel d'interopérabilité accrue entre les Nations Unies et l'UE dans le cadre du paysage des droits fondamentaux dans son ensemble.

À l'instar des organes du Conseil de l'Europe, les mécanismes mis en place par les Nations Unies ne contrôlent ni n'engagent directement l'UE, mais plutôt ses différents États membres. La seule exception est la CRPD, à laquelle l'UE est partie. Cela ne signifie pas pour autant que les plaintes individuelles traitées par les organes conventionnels ou les orientations publiées par différents organes ne sont pas prises en considération par les organes et institutions de l'UE. Tandis que la CJUE s'appuie moins sur des documents des Nations Unies que sur ceux du Conseil de l'Europe, les institutions politiques ont accordé de plus en plus d'attention aux orientations des Nations Unies à l'heure de formuler leurs législations et politiques. Les meilleurs exemples illustrant la convergence entre les deux systèmes, en dehors du domaine du handicap,³⁸ sont peut-être les domaines du droit de l'enfant et du droit d'asile. Dans ces domaines, les normes des Nations Unies sont particulièrement détaillées. Eu égard à l'asile, l'UE dispose de pouvoirs significatifs et consulte fréquemment le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). De façon plus générale, la Commission européenne se

fonde sur les normes et orientations des Nations Unies pour l'interprétation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne afin d'assurer la compatibilité des propositions législatives et politiques. La FRA se réfère également à ces textes des Nations Unies pour sa collecte et son analyse de données.

Une approche conjointe des droits fondamentaux

Défis

On dénombre une grande variété d'institutions protégeant les droits fondamentaux dans le cadre du paysage des droits fondamentaux dans son ensemble. Certaines institutions protègent les droits fondamentaux dans des cas particuliers, comme les procédures judiciaires et les mécanismes quasi-judiciaires ; d'autres abordent l'ensemble du système des droits fondamentaux à l'aide d'instruments, tels que les analyses d'impact, l'intégration des droits et le suivi de leur situation, les orientations et les conseils fondés sur des éléments de preuve. Ces mécanismes possèdent des qualités promotionnelles qui aident les États à mettre en œuvre les droits fondamentaux dans leurs politiques et leurs législations, prévenant ainsi les violations à l'avenir. Un des défis pour le paysage européen des droits fondamentaux consiste à garantir que le système est efficace à tous les niveaux et qu'il utilise différents mécanismes afin de protéger et de promouvoir les droits, mais aussi que ces différents niveaux s'informent mutuellement (dimension horizontale).

Un autre défi concerne la façon de renforcer l'interaction entre les différents éléments du paysage des droits fondamentaux (dimension verticale). Les droits fondamentaux ne peuvent être protégés efficacement que si tous les niveaux sont bien reliés entre eux. Il est impératif de protéger les droits fondamentaux là où ils sont essentiels, c'est-à-dire dans la vie quotidienne des gens. La mise en œuvre des droits est assurée par les tribunaux et les administrations d'un État à l'échelon national et local. Dès lors, le processus de traduction des traités, jugements et orientations du niveau international aux niveaux national et local est crucial afin d'améliorer la mise en œuvre des droits dans la pratique. En même temps, il est essentiel que la situation sur le terrain influence l'élaboration des normes et des politiques à tous les niveaux de gouvernance.

Le rôle de la FRA

La FRA a été créée en tant qu'organe expert indépendant. Dans un sens, la FRA est à l'UE ce que les INDH sont aux États membres : il s'agit d'une institution des droits de l'homme pour l'UE. En effet, son règlement fondateur

³⁸ Commission européenne (2010a).



fait référence « aux principes relatifs au statut et au fonctionnement des institutions nationales de protection et de promotion des droits de l'homme (dénommés « principes de Paris ») »³⁹. Son rôle consiste à conseiller les institutions de l'UE et ses États membres sur les questions liées aux droits fondamentaux dans la mise en œuvre du droit de l'Union. Ce rôle lui permet d'offrir une valeur ajoutée à la réalité institutionnelle et politique de l'UE.

Si l'on revient sur les cinq années d'existence de la FRA, de 2007 à 2012, son approche peut être décrite à travers les illustrations suivantes :

- ses analyses socio-juridiques à travers l'ensemble de l'UE mettant l'accent sur la situation sur le terrain ;
- la priorité qu'elle accorde aux détenteurs de droits (les particuliers), face à ceux à qui incombent les responsabilités en la matière (les États) ;
- la coopération avec la société civile et tous les niveaux de gouvernance ;
- son rôle en tant qu'organe spécialisé indépendant au sein de l'UE ;
- sa contribution à une approche conjointe de la protection des droits fondamentaux au sein de l'UE.

Sensibilisation aux droits et assistance par l'analyse socio-juridique à l'échelon de l'Union européenne

Un manque de sensibilisation aux droits subsiste à l'échelon national. Parallèlement, l'UE est parfois critiquée dans ses relations internationales du fait qu'elle surveille les droits de l'homme au-delà de ses frontières sans les prendre suffisamment au sérieux en son sein. Une façon de pallier ces lacunes consiste à accroître l'information sur la situation des droits fondamentaux au sein de l'UE. Par conséquent, il est nécessaire de fournir des données et des informations comparatives d'un point de vue paneuropéen. Cependant, en raison des différentes méthodes utilisées dans la collecte d'informations, les données secondaires disponibles permettent rarement une comparaison entre les États membres. Par exemple, les différentes définitions apportées dans les études sur la violence fondée sur le genre donnent lieu à des études sur la violence à l'égard des femmes portant uniquement sur les femmes en âge fertile, alors que d'autres envisagent uniquement la violence domestique. Afin d'assurer une meilleure comparaison, la FRA recueille ses propres données primaires. Elle effectue des recherches sur le terrain en se fondant sur des analyses quantitatives ou qualitatives. Les

experts de la FRA conçoivent et rédigent des enquêtes, menées de différentes manières, incluant des entretiens en personne ou des questionnaires en ligne.

Ce type d'analyse contribue à combler le manque d'informations et de données comparables et fiables. En outre, la FRA complète les analyses sociales par des analyses juridiques, et vice versa, en considérant la législation en vigueur du point de vue des personnes vivant au sein de l'UE. L'agence recueille des informations sur la protection des droits fondamentaux dans le cadre juridique des États membres de l'UE par l'entremise d'experts nationaux qui puisent leurs informations de sources comprenant les instruments législatifs, les jugements rendus par les cours et tribunaux ainsi que les observations de la communauté scientifique. Cette approche socio-juridique combinée se voit enrichie par la définition de pratiques dites « encourageantes » au sein de l'UE qui se révèlent de la sorte en termes d'adhésion, de promotion et de respect des droits fondamentaux. Cette approche détermine également les domaines nécessitant des actions afin de répondre aux normes internationalement acceptées. Procéder de la sorte permet d'accroître l'échange de savoir-faire au sein de l'UE.

Examiner l'expérience et la perception des détenteurs de droits plutôt que de se concentrer sur ceux à qui incombe le devoir

Dans le cadre du paysage européen des droits fondamentaux, les activités de surveillance se concentrent sur les réalisations menées à bien par les États. Même si plusieurs instruments comportent la possibilité de consulter également les représentants de la société civile de l'État en question, l'observation se penche traditionnellement sur la législation, les politiques ou la jurisprudence de ceux à qui incombent les obligations au regard de la convention visée, à savoir les États. Par ailleurs, il est important d'évaluer comment les obligations relatives aux droits fondamentaux modifient la situation sur le terrain, c'est-à-dire dans la vie quotidienne de ceux habilités à voir leurs droits fondamentaux protégés par l'État, les détenteurs de droits. En fait, en appliquant une approche « structure – processus – résultat » aux indicateurs, comme le veut la méthode mise au point par les Nations Unies,⁴⁰ la nécessité d'envisager les perceptions et expériences des détenteurs de droits, en d'autres termes de voir les résultats effectifs sur le terrain et non sur papier, devient évidente. À l'échelon national, différentes enquêtes et études participatives sont réalisées par des instituts de recherche, des INDH et des instances gouvernementales. Des données comparables permettant

39 Règlement (CE) n° 168/2007, considérant n° 20.

40 Nations Unies (2008), p. 6.

de faire des comparaisons entre les États membres de l'UE sont nécessaires en sus. Bien que l'agence ne soit pas un organe de suivi, l'étendue de ses données collectées est considérable.

Fort de l'expérience acquise lors de la réalisation d'une des enquêtes les plus complètes menées à ce jour dans le domaine de la discrimination à l'égard de personnes issues de minorités – l'enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination (EU-MIDIS) – la FRA travaille actuellement à des enquêtes dans d'autres domaines, parmi lesquelles une enquête sur la violence à l'égard des femmes, une relative aux expériences de discrimination, de crimes inspirés par la haine et de victimisation des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transsexuelles (LGBT) déclarées, ainsi qu'une enquête sur les expériences et la perception de l'antisémitisme parmi les populations juives de l'UE. Une autre série d'enquêtes paneuropéennes paraîtront sur les stratégies nationales d'intégration des Roms. La FRA prévoit de conduire, jusqu'en 2020, une enquête régulière sur les Roms afin d'évaluer les progrès sur le terrain, et ce en collaboration avec les organismes pertinents en vue de recueillir des informations sur la situation des Roms eu égard à l'accès à l'emploi, à l'éducation, aux soins de santé et au logement. L'agence offrira des données statistiques de première main tirées d'enquêtes auprès de vastes échantillons aléatoires des populations cibles qui se veulent aussi représentatifs que possible de la population observée dans son ensemble. Cette approche permet de recueillir des données comparables étant donné que la même méthodologie est appliquée simultanément dans chacun des États membres de l'UE qui font l'objet de l'enquête.

Impliquer la société civile dans tous les thèmes liés aux droits fondamentaux

La mesure dans laquelle la société civile est impliquée dans la programmation, le processus décisionnel et le débat général sur la protection des droits fondamentaux diffère d'un État membre de l'UE à l'autre. Les acteurs de la société civile actifs dans le domaine des droits fondamentaux peuvent s'engager dans la plate-forme des droits fondamentaux (*Fundamental Rights Platform*, FRP)⁴¹ de la FRA, qui réunit plus de 350 organisations de la société civile. Son caractère unique tient du partenariat direct qu'elle entretient avec la société civile et une agence de l'UE, ainsi que de l'approche transversale qu'elle applique aux différentes questions de droits fondamentaux, créant ainsi un dialogue entre les différents secteurs. Les membres de la plate-forme peuvent contribuer au travail de la FRA.⁴² Cette plate-forme apporte également à la FRA une contribution directe du niveau le

plus local, ce qui est crucial pour traiter les bons sujets et fournir des conseils fondés sur des éléments de preuve.

Les membres de la FRP se réunissent lors de la réunion annuelle de la FRP, qui permet une interaction directe entre la FRA et les organisations de la société civile. Chaque réunion met en lumière plusieurs thèmes spécifiques apparentés aux droits de l'homme et fournit un espace d'échange d'idées et de pratiques encourageantes, ainsi que l'occasion de nouer des contacts. En 2011, la réunion annuelle de la FRP s'est concentrée sur l'accès à la justice et la participation de la société civile dans la mise en œuvre de la CRPD. L'emploi d'un espace ouvert à des discussions engageantes et pleinement participatives entre les gestionnaires de projet de la FRA et les représentants de la société civile a donné lieu à un flux d'informations considérable sur tout un éventail de domaines de travail de la FRA; des idées ont été échangées et des préoccupations communes ont été partagées. Une implication aussi directe de la société civile, et une l'interaction avec celle-ci, à l'initiative d'un acteur international est unique et pourrait servir d'exemple à l'avenir.⁴³

Prodiguer un conseil d'expert fondé sur des éléments de preuve

Les trois institutions de l'UE fonctionnant en tant que colégislateurs – la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne – ont toutes intensifié leurs efforts récemment afin d'assurer que les conflits potentiels et les tensions à l'encontre des droits fondamentaux soient décelés et évités aussitôt que possible dans le cycle politique. Les analyses internes de ce type tirent parti de la contribution complémentaire apportée par les institutions spécialisées et indépendantes, comme la FRA. Le Conseil européen⁴⁴ et le Parlement européen⁴⁵ ont reconnu explicitement cet atout.

En 2011, à la demande du Parlement européen, la FRA a remis un avis concernant le projet de directive relative à la décision d'instruction européenne dans les affaires criminelles. Le projet de directive, visant la reconnaissance mutuelle des mandats d'arrêt émis en raison de preuves nouvelles et existantes, est destiné à remplacer un « régime fragmenté » par un instrument législatif plus complet. L'analyse de l'agence a recensé les normes de droits fondamentaux applicables en se fondant largement sur la jurisprudence de la CouEDH et de la CJUE ainsi que sur la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Sur cette base, l'analyse a accordé une attention particulière à l'examen par les États exécutant une décision

41 Règlement (CE) n° 168/2007 du Conseil, article 10.

42 Les résultats de la consultation de 2011 sont disponibles sur le site de la FRA et de la FRP en ligne.

43 Par exemple l'article 51 (« Forum consultatif ») du Règlement (UE) n° 439/2010 du Parlement européen et du Conseil, JO 2010 L 132, p. 1 à 28.

44 Conseil européen (2010), p. 8.

45 Parlement européen (2009), paragraphe 38.



d'instruction européenne et préconisé l'introduction d'un motif de refus qualifié fondé sur les droits fondamentaux. L'analyse de la FRA a également tenu compte de considérations pratiques, notamment leur influence éventuelle sur l'efficacité globale de la coopération dans des enquêtes transfrontalières.

De plus, en 2011, la FRA a publié (toujours à la demande du Parlement européen) un avis sur la proposition de directive sur l'utilisation des données des dossiers des passagers (PNR). Cet avis a pris pour point de départ des avis précédents du CEPD et du Groupe de travail « Article 29 » sur la proposition de directive. La FRA a alors rédigé son avis de 2011 afin de compléter ces avis antérieurs. La valeur ajoutée d'une institution spécialisée est de sensibiliser aux droits fondamentaux dans une perspective plus vaste. Dans le cas de la directive PNR, les préoccupations relatives aux droits fondamentaux touchaient à l'interdiction de discrimination, aux exigences de nécessité et de proportionnalité conformément aux droits fondamentaux, à une supervision efficace afin de veiller aux droits des passagers et à la nécessité de collecter les données.

La FRA offre en outre un conseil d'expert aux États membres de l'UE. En effet, les États membres peuvent demander à la FRA de leur fournir des informations ou des données qui les aideraient à améliorer le respect des droits fondamentaux dans des domaines relevant de la compétence de l'UE. Ce conseil peut prendre la forme d'un accès à des données spécifiques et des éléments de preuve recueillis par l'agence ou d'un échange d'informations facilités entre les États membres. En agissant en tant que facilitateur, la FRA réunit des acteurs pertinents de différents États membres afin de favoriser la diffusion de pratiques encourageantes et d'expériences afin d'améliorer la mise en œuvre des droits à l'échelon national et local. À titre d'exemple, en 2011, à la demande de la Commission européenne, la FRA a mis sur pied un projet visant à recenser les pratiques encourageantes dans le domaine des services d'aide aux victimes. Les pratiques encourageantes permettent un échange de savoir-faire. La *Feuille de route de la Commission européenne visant à renforcer les droits et la protection des victimes*, qui prévoit une future recommandation aux États membres de l'UE fondée sur les pratiques encourageantes qui existent parmi les États membres, en témoigne également.⁴⁶

Enfin, le conseil fondé sur des éléments de preuve de la FRA peut aider les États membres de l'UE par le biais d'outils conçus sur mesure spécifiquement pour les parties intéressées. Ces outils comprennent la formation et d'autres formes d'orientation visant à relever les défis observés durant les travaux de l'agence. En 2011, par exemple, la FRA a publié le *Manuel de droit européen*

en matière de non-discrimination, réalisé en collaboration avec la CouEDH à Strasbourg. Ce manuel guide les professionnels du droit à travers la législation en question. Parmi d'autres exemples, on retrouve des programmes et du matériel de formation, comme des manuels relatifs à l'exercice d'une police fondée sur les droits de l'homme, des manuels à l'attention des professionnels du droit, des séances de formation sur les droits fondamentaux ou une formation à la diversité pour les garde-frontières ou les journalistes, les indicateurs de droits fondamentaux sur l'intégration des Roms et les droits de l'enfant, ainsi que des lignes directrices ou des codes de conduite.

Contribution à une gouvernance fondée sur la concertation dans le domaine de la protection des droits fondamentaux

Déjà en 2005, les chefs d'État et de gouvernement des États membres du Conseil de l'Europe avaient convenu à Varsovie d'un plan d'action visant à développer la coopération avec d'autres institutions ou organisations internationales (Nations Unies) et européennes.⁴⁷ Ce plan d'action invite à tenir compte des réalisations et du travail normatif à venir des autres institutions. Par exemple, d'après ce plan d'action, la FRA (dont la création était encore en cours de négociation à ce moment) « offrira la possibilité de développer davantage encore la coopération avec le Conseil de l'Europe, et contribuera une plus grande cohérence et une plus grande complémentarité ».⁴⁸

À travers son travail, la FRA attire l'attention sur les normes établies par les Nations Unies et le Conseil de l'Europe. Dans son Rapport annuel, par exemple, elle consacre un chapitre entier aux obligations internationales liées aux droits fondamentaux qui incombent à l'UE, à ses États membres et à la Croatie en tant que pays en voie d'adhésion (Chapitre 10). Grâce à cette approche intégrée, la FRA interagit de manière beaucoup plus visible entre les différents niveaux de gouvernance. L'agence elle-même illustre le lien solide existant entre le niveau national et le niveau européen, du fait que son organe directeur, le conseil d'administration, se compose d'experts indépendants qui, idéalement, ont dirigé une institution nationale de droits de l'homme ou y ont à tout le moins occupé un poste à « hautes responsabilités ». D'autres exemples de lien institutionnel entre les différents niveaux (national, UE, Conseil de l'Europe) sont le Protocole facultatif se rapportant à la CAT, ou la CRPD, qui indiquent toutes deux que les mécanismes de surveillance se construisent de plus en plus sur des liens directs entre les niveaux national et international. De tels exemples illustrent une évolution

⁴⁷ Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2005), Partie IV.

⁴⁸ Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2005), appendice I (8).

⁴⁶ Conseil de l'Union européenne (2011b), p. 1.

qui, en effet, justifie la référence à un cadre global des droits fondamentaux.

L'approche inclusive de la FRA ne se limite pas aux Nations Unies et au Conseil de l'Europe, elle comprend également les niveaux régionaux et locaux de gouvernance. Par exemple, le dialogue annuel régulier que la FRA entretient avec le Comité des Régions reflète cette approche transversale. Il en va de même pour le projet de « gouvernance fondée sur la concertation » de l'agence qui entend rassembler les connaissances et les expériences dans une coopération efficace à plusieurs niveaux dans la mise en œuvre de politiques et de mesures relatives aux droits fondamentaux à travers différents niveaux de gouvernement.⁴⁹ Cette approche conjointe de la protection des droits fondamentaux peut contribuer à rendre le cadre global plus efficace. Seule une interaction permanente entre tous les niveaux et acteurs du paysage des droits fondamentaux transformera les lois sur papier en réalité pour tous.

Perspectives

La présente section Focus du Rapport annuel de la FRA a porté sur « le paysage des droits fondamentaux » au sein de l'UE. Elle visait à explorer les droits fondamentaux et la manière dont ils sont respectés, protégés et défendus à trois niveaux : national (États), européen (UE et Conseil de l'Europe) et international (Nations Unies). Elle décrit les droits, les organes et les procédures qui entrent en jeu dans les différents niveaux de gouvernance.

Cette section illustre, sans se vouloir exhaustive, que l'Europe constitue une réalité complexe où les différents niveaux sont tous interconnectés et où la protection des droits fondamentaux requiert une approche « fondée sur la concertation » si elle se veut efficace. Une interaction et une coordination accrues permettent des améliorations ultérieures.

Néanmoins, des lacunes subsistent. La sensibilisation aux droits fait défaut à tous les niveaux de gouvernance. Les particuliers ne connaissent pas suffisamment leurs droits fondamentaux ni les organes ou les procédures pertinentes qui peuvent leur venir en aide.

Ce manque d'information souligne la nécessité d'assortir les procédures de plainte et les cours et tribunaux, piliers essentiels à chaque système, d'instruments et de politiques complémentaires. Les droits doivent faire l'objet d'une promotion dynamique à tous les niveaux de gouvernance. À cet effet, les pouvoirs publics ont besoin de conseils fondés sur des éléments de preuve et prodigués par des institutions spécialisées

indépendantes. De plus, il y a un besoin au niveau de l'UE de données pertinentes, objectives et fiables qui permettraient de comparer les différentes réalités de tous les États membres de l'UE. Des mécanismes de récolte de données différents des procédures traditionnelles de surveillance sont nécessaires à cet effet.

Dès lors, la FRA, compte tenu de sa mission spécifique, de ses méthodes de travail, de son expertise et de son expérience, contribue au paysage des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Les neuf chapitres qui suivent portent sur la situation des droits fondamentaux en 2011 et dans les domaines thématiques suivants : la politique d'asile, l'immigration et l'intégration ; le contrôle aux frontières et la politique en matière de visas ; la société de l'information et la protection des données à caractère personnel ; 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'UE ; l'accès à une justice efficace et indépendante ; et les droits des victimes de la criminalité. En se penchant sur le respect des droits fondamentaux dans ces domaines, on constate l'urgence que revêt la nécessité d'un cadre des droits fondamentaux fondé sur la concertation au sein de l'UE et au-delà.

49 Comité des régions et FRA (2011).



Acronymes

CADP	Convention sur l'accès aux documents publics
CAHLR	Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires
CAT	Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants
CAT-OP	Protocole facultatif se rapportant à la CAT
CDDH	Comité directeur pour les droits de l'homme
CEDAW	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
CEDH (telle que modifiée par le Protocole 14)	Convention Européenne des Droits de l'Homme (Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales)
CEDS	Comité européen des droits sociaux
CEEDE	Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants
CELRM	Charte européenne des langues régionales et minoritaires
CEPEJ	Commission européenne pour l'efficacité de la Justice
CLTEH	Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains
Commission de Venise	Commission européenne pour la démocratie par le droit
Convention d'Istanbul	Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique
Convention d'Oviedo	Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine
CouEDH	Cour européenne des Droits de l'Homme
CPMN	Convention-cadre pour la protection des minorités nationales
CPPTDP	Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel
CPPTDP - Protocole additionnel	Protocole additionnel à la CPPTDP, concernant les autorités de contrôle et les flux transfrontières de données
CPT	Comité européen pour la prévention de la torture
CRC	Convention relative aux droits de l'enfant
CRPD	Convention relative aux droits des personnes handicapées
CSE (1996)	Charte Sociale européenne (1996 révisée)
ECCVVC	Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes
ECCVVC	Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes
ECPT	Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants
ECRI	Commission européenne contre le racisme et l'intolérance
ESCE	Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels
ICCPR	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
ICCPR-OP1	Protocole facultatif se rapportant au ICCPR
ICCPR-OP2	Deuxième protocole facultatif se rapportant au ICCPR visant à abolir la peine de mort
ICERD	Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale
ICESCR	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
ICPED	Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées
ICRMW	Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille
OP-CEDAW	Protocole facultatif se rapportant à la CEDAW
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TUE	Traité sur l'Union européenne

Références

- Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), C-326/04, *Commission c. Grèce*, 25 septembre 2004.
- CJUE, C-320/04, *Commission c. Luxembourg*, 24 février 2005.
- CJUE, C-327/04, *Commission c. Finlande*, 24 février 2005.
- CJUE, C-329/04, *Commission c. Allemagne*, 28 avril 2005.
- CJUE, C-335/04, *Commission c. Autriche*, 4 mai 2005.
- Comité des régions et FRA (Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne) (2011), « Implementing fundamental rights of irregular migrants – towards multi-level governance », *Conclusions du Annual dialogue on multilevel protection and promotion of fundamental rights*, Bruxelles, 17 octobre 2011.
- Commission européenne (2003), Communication à l'article 7 du traité sur l'Union européenne – Respect et promotion des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée, COM(2003) 606 final, 15 octobre 2003.
- Commission européenne (2005), Rapport annuel de la Commission sur le contrôle de l'application du droit communautaire (2004), COM(2005) 570 final, Annexe IV, p. 6.
- Commission européenne (2009), Accompanying document to 26th Annual report on monitoring the application of Community law (2008), SEC(2008) 2854, Bruxelles, p. 60.
- Commission européenne (2010a), Stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées : un engagement renouvelé pour une Europe sans entraves, COM(2010) 636 final, 15 novembre 2010.
- Commission européenne (2010b), Stratégie pour la mise en œuvre effective de la Charte des droits fondamentaux par l'Union européenne, COM(2010) 573 final, 19 octobre 2010.
- Commission européenne (2011a), Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments, SEC(2011) 567 final, 6 mai 2011.
- Commission européenne (2011b), Programme de l'Union européenne en matière de droits de l'enfant, COM(2011) 60 final, 15 février 2011.
- Commission européenne (2012a), Commission Staff Working Document on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights in 2011, Accompanying the document *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2011 Report on the application of the EU Charter of Fundamental Rights*, SWD(2012) 84 final, Bruxelles, 16 avril 2012.
- Commission européenne (2012b), *Rapport 2011 sur l'application de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, COM(2012) 169 final, Bruxelles, 16 avril 2012.
- Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2002), Résolution Res(2002)8 relative au statut de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), 13 juin 2002.
- Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2005), Plan d'Action CM(2005)80 final 17 mai 2005, Annexe 1.
- Conseil de l'Europe, Comité européen des droits sociaux (2011), *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) c. France*, requête collective n° 63/2010, 28 juin 2011.
- Conseil de l'Europe, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) (2009), *ECRI en bref*, disponible sur : www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/Ecri_inbrief_fr.pdf.
- Conseil de l'Europe, Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, STCE n° 201, 2007.
- Conseil de l'Europe, Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, STCE n° 126, 1987.
- Conseil de l'Europe, Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes, STCE n° 116, 1983.
- Conseil de l'Europe, Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants, STCE n° 160, 1996.
- Conseil de l'Europe, Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, STCE n° 108, 1981.
- Conseil de l'Europe, Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, STCE n° 157, 1995.
- Conseil de l'Europe, Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, STCE n° 158, 1995.
- Conseil de l'Union européenne (2011a), *Guidelines on methodological steps to be taken to check fundamental rights compatibility at the Council's preparatory bodies*, Document n° 10140/11, 18 mai 2011.
- Conseil de l'Union européenne (2011b), Résolution du Conseil relative à la feuille de route visant à renforcer les droits et la protection des victimes, en particulier dans le cadre des procédures pénales, JO 2011 C 187, 28 juin 2011.
- Conseil européen (2010), Le programme de Stockholm – Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens, JO 2010 C115, p. 1-38.



Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH), *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, n° 30696/09, 21 janvier 2011.

Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (*directive sur l'égalité raciale*).

Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE).

FRA (Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne) (2010a), *Data protection in the European Union: the role of National Data Protection Authorities*, Luxembourg, Office des publications.

FRA (2010b), *National Human Rights Institutions in the EU Member States – Strengthening the fundamental rights architecture in the EU*, Luxembourg, Office des publications.

FRA (2010c), *Sensibilisation aux droits et organismes de promotion de l'égalité, Données en bref EU-MIDIS 3*, Luxembourg, Office des publications.

FRA (2011a), *Access to justice in Europe: an overview of challenges and opportunities*, Luxembourg, Office des publications.

FRA (2011b), *Avis sur la proposition de directive relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR)*, disponible sur : http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/opinions/op-passenger-name-record_fr.htm.

FRA (2011c), *Opinion on the draft Directive regarding the European Investigation Order (EIO)*, disponible sur : http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/opinions/op-eio_en.htm.

FRA (2012a), *La directive sur l'égalité raciale: application et défis*, Luxembourg, Office des publications.

FRA (2012b), *EU Handbook on the establishment and accreditation of National Human Rights Institutions*, Luxembourg, Office des publications (à paraître).

Médiateur européen (2010), *Rapport annuel 2010*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne (Office des publications), p. 21.

Nations Unies (2008), *Rapport sur l'utilisation d'indicateurs pour la promotion et la surveillance de la mise en œuvre des droits de l'homme*, HRI/MC/2008/3, 6 juin 2008.

Nations Unies, Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) (2010), *National Human Rights Institutions – History, Principles, Roles and Responsibilities*, Professional Training Series No. 4 (Rev. 1), HR/P/PT/4/Rev.1, New York et Genève, Nations Unies.

Nations Unies, Conseil des droits de l'homme (2011), *Institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme*, A/HRC/RES/17/9, 6 juillet 2011.

Parlement européen, *Résolution du Parlement européen du 14 janvier 2009 sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne 2004-2008 (2007/2145(INI))*.

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

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, JO 2001 L8/1, article 28(2).

Règlement (UE) n° 439/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile, JO 2010 L 132, 29 mai 2010, pp. 1-28.