

Introduction



Le Rapport annuel de la FRA met en avant les accomplissements et les défis dans le domaine des droits fondamentaux au sein des 27 États membres de l'Union européenne (UE) et en Croatie au cours de l'année 2011. Ses neuf premiers chapitres abordent chacun des secteurs définis par le cadre pluriannuel 2007-2012 de l'agence. Le Chapitre 10 présente une vue d'ensemble des obligations internationales pertinentes pour les domaines du droit de l'UE étudiés dans ce rapport. Cette année, la section « Focus » est consacrée au paysage général des droits fondamentaux au sein de l'UE. Pour chaque domaine, le rapport détermine les « développements clés » ainsi que les « pratiques encourageantes », et décrit les « activités de la FRA » dans le détail. La section « Perspectives » répertorie les défis à relever. Le rapport a été établi en consultation avec différentes parties prenantes et soumis à des contrôles de qualité internes et externes.

Conformément à son règlement fondateur, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) doit publier « un rapport annuel sur les questions relatives aux droits fondamentaux relevant des domaines d'action de l'Agence, en soulignant également les exemples de bonnes pratiques ».¹ Le présent Rapport annuel est donc axé sur l'évolution des droits fondamentaux dans l'Union européenne (UE) et ses 27 États membres plus la Croatie, et non pas sur les activités de la FRA proprement dites.

Des exemples de « bonnes pratiques » dans le domaine des droits fondamentaux sont mis en lumière dans des encadrés bleus intitulés « Pratiques encourageantes ». Ces pratiques sont qualifiées à dessein d'« encourageantes » et non pas de « bonnes », puisqu'elles n'ont pas été directement examinées ou évaluées par la FRA. Il n'en reste pas moins qu'elles ont pour objectif d'encourager les parties prenantes à se pencher sur les initiatives et à s'en inspirer, le cas échéant, ainsi que de permettre un échange d'expériences.

L'ambition principale du rapport est de fournir une vue d'ensemble adéquate, ponctuelle, objective

et comparative des évolutions essentielles dans le domaine des droits fondamentaux. Le rapport étudie l'UE et ses 27 États membres plus la Croatie, tout en incluant les évolutions à l'échelle du Conseil de l'Europe voire des Nations Unies, lorsque cela a des conséquences pour l'UE et ses États membres. Afin de mettre brièvement en lumière les contributions de l'agence, le rapport comprend des encadrés jaunes intitulés « Activité de la FRA », qui présentent une partie des travaux effectués en 2011 dans chaque domaine.

Domaines étudiés dans le rapport, y compris dans la section « Focus »

Le règlement fondateur de l'agence indique que le rapport annuel doit aborder les domaines dans lesquels la FRA déploie son action conformément au cadre pluriannuel quinquennal défini par le Conseil de l'Union européenne. Le premier cadre concerne les années 2007 à 2012 et donne mandat à la FRA pour agir dans les neuf domaines suivants : « (a) le racisme, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée ; (b) les discriminations fondées sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, le handicap, l'âge, l'orientation sexuelle ou l'appartenance à une minorité et toute

¹ Article 4, paragraphe 1, alinéa e) du 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, pp. 1 à 14.

combinaison de ces motifs (discrimination multiple); (c) l'indemnisation des victimes; (d) les droits de l'enfant, y compris la protection des enfants; (e) le droit d'asile, l'immigration et l'intégration des immigrés; (f) les visas et les contrôles aux frontières; (g) la participation des citoyens de l'Union au fonctionnement démocratique de celle-ci; (h) la société de l'information et, en particulier, le respect de la vie privée et la protection des données à caractère personnel; (i) l'accès à une justice efficace et indépendante».²

Ces neuf domaines donnent lieu, aux fins du Rapport annuel de la FRA, à neuf chapitres regroupés en quatre sections qui reflètent différents « titres » de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Pour différencier les titres de la Charte – Libertés (Titre II); Égalité (Titre III); Solidarité (Titre IV); Droits des citoyens (Titre V) et Justice (Titre VI) – la FRA utilise un code de couleur. Les chapitres du rapport annuel, qui couvrent plusieurs titres de la Charte, sont donc codés selon les couleurs suivantes :

1. Asile, immigration et intégration
2. Contrôles aux frontières et régime des visas
3. Société de l'information et protection des données à caractère personnel
4. Droits de l'enfant et protection des enfants
5. Égalité et non-discrimination
6. Racisme et discrimination ethnique
7. Participation des citoyens européens au fonctionnement démocratique de l'Union
8. Accès à une justice efficace et indépendante
9. Droits des victimes de la criminalité
10. États membres de l'UE et obligations internationales

Le Chapitre 10 a été inséré dans le rapport annuel de l'année dernière suite aux commentaires positifs exprimés par le Parlement européen sur l'ancienne annexe concernant les obligations internationales.³ Ce chapitre s'inscrit dans le cadre d'un effort de mise

en évidence de la pertinence des droits fondamentaux à plusieurs niveaux : une protection efficace des droits fondamentaux n'est possible que s'il existe une interaction efficace entre les normes et les administrations locales, nationales, européennes et internationales. Afin de sensibiliser à la dimension internationale des droits fondamentaux, ce chapitre est mis à jour dans chaque rapport annuel ; il est ainsi devenu récurrent, alors que les autres chapitres peuvent varier avec l'adoption d'un nouveau cadre pluriannuel.⁴

Étant donné que le cadre pluriannuel en cours approche de son terme, le Rapport annuel de cette année prend du recul dans la section « Focus » en se penchant sur la situation générale de la protection des droits fondamentaux. L'année dernière, cette section portait sur « Les Roms dans l'UE – une question de mise en œuvre des droits fondamentaux ». Cette année, elle s'intitule « Donner corps aux droits : le paysage des droits fondamentaux dans l'Union européenne ». Ce Focus se concentre sur une période dynamique en matière de protection des droits fondamentaux au sein de l'UE. Il décrit, de manière accessible, l'aspect du paysage général, l'interaction entre les différents niveaux, droits, procédures et institutions, ainsi que la valeur ajoutée apportée par la FRA.

Une approche modulaire

Les droits fondamentaux s'appliquent à tous les domaines de la vie humaine. Des groupes de droits différents revêtent de l'intérêt pour des groupes de personnes différents. Par conséquent, ce rapport applique une approche modulaire, conférant une autonomie aux différents chapitres. Chaque chapitre commence par sa propre introduction, qui résume les principales évolutions de l'année écoulée dans le domaine concerné, et comporte également un aperçu présentant les enjeux principaux en matière de droits fondamentaux à prévoir dans un futur proche, en 2012 et juste au-delà. Comme par le passé, l'accent a été mis sur la confirmation et le référencement de toutes les affirmations contenues dans le rapport. Chaque chapitre contient également une bibliographie distincte et complète. Cela est important, car 90 % des organisations non gouvernementales (ONG) ayant répondu à la consultation 2011 réalisée auprès de la société civile au sujet du rapport annuel de la FRA ont indiqué qu'elles utilisaient le rapport comme référence pour une analyse plus approfondie.

En revanche, cette approche modulaire ne change rien au fait que les chapitres sont reliés et que nombre

2 Article 2 de la décision du Conseil du 28 février 2008 portant application du règlement (CE) n° 168/2007 en ce qui concerne l'adoption d'un cadre pluriannuel de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne pour la période 2007-2012, JO 2008 L 63, pp. 14 et 15.

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

4 Commission européenne, Proposition de décision du Conseil établissant un cadre pluriannuel pour l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne pour la période 2013-2017, COM(2011) 880 final, 13 décembre 2011.



d'entre eux devraient être lus en association les uns avec les autres. Le chapitre sur l'accès à la justice est dédié à un sujet transversal qui est pertinent pour tous les droits fondamentaux, alors que ceux sur le racisme et l'égalité sont, bien sûr, intimement liés. D'autres chapitres doivent être lus ensemble, car certains éléments sont abordés dans plusieurs d'entre eux, mais à un degré différent ou sous un autre angle. C'est le cas, par exemple, du chapitre consacré aux droits de l'enfant et de celui sur les droits des victimes de la criminalité, qui portent tous deux sur la traite des êtres humains. Un autre exemple est l'intégration des ressortissants des pays tiers, qui est examinée dans le chapitre sur l'asile, l'immigration et l'intégration, alors que l'intégration des Roms et d'autres groupes défavorisés est analysée dans le chapitre portant sur le racisme et la discrimination ethnique. Tous les chapitres font référence aux accords internationaux. Une vue d'ensemble des progrès en matière de ratifications et de signature des instruments internationaux pertinents est présentée dans le chapitre sur les États membres et les obligations internationales. Enfin, le « Focus » portant sur le paysage de l'UE en matière de droits fondamentaux complète incontestablement tous les autres chapitres du rapport annuel.

Le rapport annuel est assorti d'un résumé autonome de 48 pages – *Highlights 2011* – intitulé *Droits fondamentaux : développements juridiques et politiques clés en 2011*. Il reproduit les évolutions clés pour chaque domaine abordé faisant l'objet d'une présentation et les questions et événements particulièrement importants de l'année 2011. Le « Highlights 2011 » contient également des encadrés jaunes, intitulés « Publications de la FRA », qui référencent les rapports 2011 de la FRA pertinents dans chaque domaine. Le rapport annuel et le Highlights sont publiés en allemand, anglais et français.

Rapport annuel 2011 de la FRA: rédaction, champ et période couverte

Le rapport se fonde sur les données et les informations collectées en interne ainsi que par l'intermédiaire du réseau Franet, un réseau de recherche pluridisciplinaire composé des points focaux nationaux de chaque État membre de l'UE et de la Croatie, pays en voie d'adhésion. Le réseau Franet fournit à la FRA des données socio-légales objectives, fiables et comparables sur les questions des droits fondamentaux afin de faciliter les analyses comparatives de l'agence. Il est fait référence aux projets de recherche 2011 de la FRA uniquement si les conclusions sont directement pertinentes pour le thème abordé. Un premier projet de rapport est envoyé aux 27 agents de liaison des gouvernements de chaque État membre de l'UE, ainsi qu'à celui de la Croatie, pour

vérifier l'exactitude factuelle des données fournies. Le projet est ensuite soumis à un examen interne de la qualité au sein de la FRA, puis est présenté au Comité scientifique de la FRA pour évaluation. En règle générale, c'est le président du Comité scientifique qui fait office de rapporteur responsable du Rapport annuel au sein de ce comité. Après avoir intégré les commentaires des parties prenantes, y compris ceux du conseil d'administration de la FRA, ce dernier a adopté le rapport le 16 mai 2012.

Le rapport aborde les évolutions, les événements et les débats en matière de droits fondamentaux survenus entre le 1^{er} janvier 2011 et le 31 décembre 2011. Toutefois, le cas échéant, des événements importants qui se sont produits entre octobre et décembre 2010, ou encore début 2012, ont également été pris en compte. Sur le plan géographique, le rapport étudie les évolutions qui ont eu lieu dans l'UE, dans ses 27 États membres et en Croatie, pays en voie d'adhésion. En mai 2010, le conseil de stabilisation et d'association UE-Croatie a accordé à la Croatie le statut d'observateur au sein de la FRA, ce qui a permis de couvrir les évolutions de 2011.⁵

La FRA met un point d'honneur à améliorer ce rapport en permanence. Le Rapport annuel évolue, dans l'objectif de produire un document de référence central offrant une mise à jour annuelle sur la situation des droits fondamentaux dans l'UE. C'est la raison pour laquelle la FRA consulte un large éventail de parties prenantes, notamment les 350 ONG qui prennent part à la Plateforme des droits fondamentaux, et ceci explique pourquoi les commentaires sont toujours les bienvenus (annualreport@fra.europa.eu).

⁵ Voir la décision n° 1/2010 du 25 mai 2010 sur la participation de la Croatie en tant qu'observateur aux travaux de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, ainsi que les modalités de cette participation, JO 2010 L 279, pp. 68-70. Comparer avec l'article 28 du règlement (CE) n° 168/2007 du Conseil du 15 février 2007 portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne.