



Bruxelles, le 19.5.2016
COM(2016) 265 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL,
AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES
RÉGIONS**

**Rapport 2015 sur l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union
européenne**

{SWD(2016) 158 final}

1. Introduction

L'Union européenne a été confrontée à de nombreux défis en 2015: menaces pour la sécurité, arrivées sans précédent de réfugiés et de migrants, montée du populisme et de la xénophobie. Ces défis mettent à l'épreuve les valeurs et la solidarité de l'Union européenne. Face à de tels défis, il est indispensable d'affirmer les valeurs communes de l'UE que sont la démocratie, les droits fondamentaux et l'état de droit.

La Charte des droits fondamentaux est entrée en vigueur en 2009. Elle s'est avérée une référence importante pour les juridictions européennes¹ et nationales. La Commission européenne œuvre en faveur du respect de la Charte dans toutes les actions de l'UE et collabore étroitement avec les organisations nationales, européennes et internationales à cet effet.

Ce sixième rapport annuel examine la façon dont l'UE et ses États membres ont appliqué la Charte en 2015. La section «Focus» présente le colloque annuel sur les droits fondamentaux de 2015, dont le thème était «Tolérance et respect: prévention et lutte contre la haine antisémite et islamophobe en Europe».

En 2016, le colloque sur les droits fondamentaux sera consacré au thème «Pluralisme des médias et démocratie». Il traitera des liens entre le pluralisme des médias et la démocratie dans un contexte d'évolution de l'environnement médiatique caractérisée par une convergence accrue des médias et la création du marché unique numérique. Il s'intéressera aux nombreux aspects du pluralisme des médias, allant de l'indépendance des médias aux questions de liberté d'expression et de liberté de la presse, en passant par la régulation des médias. Il sera précédé de consultations de la société civile et des parties prenantes.

2. Application de la Charte dans et par l'UE

2.1 *Intégration de la Charte et amélioration de la réglementation*

Il est impératif de contrôler systématiquement le respect des droits fondamentaux au cours du processus législatif afin de garantir la conformité des projets d'acte législatif avec la Charte. Le **programme «Mieux légiférer»**² de la Commission a permis de réviser les lignes directrices existantes pour améliorer les analyses d'impact des projets de législation et de politiques. Ce programme vise à accroître la transparence du processus décisionnel de l'UE et à améliorer la qualité des actes législatifs. Une «boîte à outils pour l'amélioration de la réglementation»³ inclut une liste de contrôle des droits fondamentaux que la Commission doit utiliser lors de la réalisation d'évaluations. En 2015,

¹ Tribunal, Tribunal de la fonction publique et Cour de justice (CJUE).

² Améliorer la réglementation pour obtenir de meilleurs résultats – Un enjeu prioritaire pour l'UE, COM(2015) 215 final du 19.5.2015.

³ http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_tool_en.htm. Voir Outil 24 «Droits fondamentaux et droits de l'homme», p. 176.

la Commission a formé des services spécifiques pour que les agents disposent des outils permettant de suivre une approche axée sur les droits fondamentaux en matière de politiques et de processus législatif.

En septembre 2015, le Parlement européen a adopté une résolution sur les droits fondamentaux dans l'Union européenne 2013-2014⁴. Elle exposait les préoccupations relatives à certaines situations en matière de droits fondamentaux dans certains États membres et réclamait un cadre pour la surveillance de l'état de droit. En juin 2015, le Conseil a adopté les conclusions sur l'application de la Charte en 2014⁵.

2.2. Intégration de la Charte dans les actions législatives et politiques

Les institutions de l'UE sont tenues de se conformer à la Charte dans toutes leurs actions. Cette conformité est examinée par la CJUE. En 2015, la Commission a continué à soumettre sa législation et ses politiques à des contrôles systématiques de conformité à la Charte. En outre, elle a présenté des projets législatifs pour promouvoir les droits fondamentaux.

En décembre 2015, le Parlement et le Conseil ont donné leur accord à la **réforme de la protection des données**⁶. Cette réforme est essentielle pour protéger les droits fondamentaux au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel (articles 7 et 8 de la Charte) et est une des pièces maîtresses du **marché unique numérique**. Elle se compose d'un règlement général sur la protection des données⁷ et d'une directive sur la protection des données destinées aux autorités policières et judiciaires pénales⁸. La directive remplacera l'instrument législatif existant et sera applicable début 2018.

En 2015, le Parlement et le Conseil ont donné leur accord aux directives portant sur la **présomption d'innocence et le droit d'assister à son procès**⁹ et sur des **garanties spéciales en faveur des enfants**

⁴ 2014/2254(INI), disponible à l'adresse:
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2015-0286&language=FR&ring=A8-2015-0230>.

⁵ Résultats de la réunion du Conseil, 23 juin 2015, (10228/15) p. 17.

⁶ Voir communiqué de presse de la Commission européenne: *Protection des données dans l'UE: l'accord sur la réforme proposée par la Commission va booster le marché unique numérique*, disponible à l'adresse:
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6321_fr.htm.

⁷ Proposition de règlement relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (règlement général sur la protection des données), COM(2012) 11 final du 25.1.2012.

⁸ Proposition de directive relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, COM(2012) 10 final du 25.1.2012.

⁹ Proposition de directive portant renforcement de certains aspects de la présomption d'innocence et du droit d'assister à son procès dans le cadre des procédures pénales, COM(2013) 821 final du 27.11.2013.

dans le cadre des procédures pénales¹⁰. Ces directives favoriseront les droits fondamentaux à un recours effectif et à un jugement équitable, à la présomption d'innocence et aux droits de la défense (articles 47 et 48 de la Charte). La **directive sur les droits des victimes**¹¹ est entrée en vigueur en novembre 2015. Elle institue des droits contraignants pour les victimes, notamment le droit d'être reconnues et traitées avec respect, tact et professionnalisme, de manière non discriminatoire.

En outre, la **directive établissant les mesures de coordination et de coopération nécessaires pour faciliter la protection consulaire des citoyens de l'Union non représentés dans des pays tiers**¹² a été adoptée. La directive précise notamment quand et comment des membres de la famille de citoyens de l'UE qui sont ressortissants de pays tiers peuvent recevoir une protection en vue de garantir l'exercice effectif de leur droit à la protection consulaire et de leur droit au respect de la vie privée et familiale consacré à l'article 7 de la Charte.

En mai 2015, la Commission a présenté un **agenda européen en matière de migration**,¹³¹⁴ décrivant des mesures urgentes pour mieux gérer la migration au niveau de l'UE. Elle a proposé de développer les orientations politiques du président Juncker fondées sur quatre piliers globaux:

1. réduire les incitations à la migration irrégulière;
2. gestion des frontières – sauver des vies et assurer la sécurité des frontières extérieures
3. accomplissement du devoir de protection de l'Europe par une politique commune solide en matière d'asile; et
4. élaboration d'une nouvelle politique de migration légale.

Un intérêt particulier a été accordé aux mesures urgentes pour empêcher que des personnes périssent en mer. Ces mesures comprenaient une proposition de programme de réinstallation à l'échelle de l'UE dans tous les États membres, offrant 20 000 places aux personnes déplacées ayant manifestement

¹⁰ Proposition de directive relative à la mise en place de garanties procédurales en faveur des enfants soupçonnés ou poursuivis dans le cadre des procédures pénales, COM(2013) 822 final du 27.11.2013.

¹¹ Directive 2012/29/UE du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil, JO L 315 du 25.10.2012, p. 57.

¹² Directive (UE) 2015/637 du Conseil établissant les mesures de coordination et de coopération nécessaires pour faciliter la protection consulaire des citoyens de l'Union non représentés dans des pays tiers et abrogeant la décision 95/553/CE, JO L 106 du 20.4.2015, p. 1.

¹³ Un agenda européen en matière de migration, COM(2015) 240 final du 13.05.2015.

¹⁴ Ce rapport couvre les principales évolutions de 2015. Un aperçu de l'ensemble des progrès accomplis dans la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration et des dernières propositions figure sur le site web http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/index_en.htm

Des fiches d'information figurent à l'adresse http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/index_en.htm

besoin d'une protection internationale en Europe¹⁵ et, plus récemment, une proposition de programme d'admission humanitaire volontaire en association avec la Turquie¹⁶.

Les initiatives politiques proposées concernent directement la protection et la promotion des droits fondamentaux. Par exemple, pour les retours, la Commission a publié un **Manuel sur le retour**¹⁷ à l'appui du **Plan d'action en matière de retour** de septembre 2015¹⁸. Le manuel offre une orientation pour les autorités nationales, notamment sur la façon de s'assurer que toute opération de retour respecte pleinement les droits fondamentaux, en particulier pour les enfants non accompagnés.

À titre d'action immédiate pour aider les États membres situés en première ligne à faire face aux pressions migratoires disproportionnées aux frontières extérieures de l'Union, la Commission a proposé d'élaborer une **approche des «hotspots»**. Les centres d'enregistrement («hotspots») peuvent aider les États membres à mieux sauvegarder les droits fondamentaux dans la pratique, si les efforts sont partagés pour veiller à ce que des ressources et un personnel suffisants soient en place. Depuis la réunion des chefs d'État ou de gouvernement des Balkans occidentaux en octobre 2015, la Commission suit de près l'évolution de la situation le long de la route des Balkans occidentaux. Dans la déclaration des chefs d'État ou de gouvernement, la Grèce et les pays des Balkans occidentaux se sont engagés à accroître leurs capacités d'accueil afin de permettre une gestion meilleure et plus prévisible des flux migratoires. À cette fin, la Commission a accordé une aide d'urgence et humanitaire.

La proposition de **règlement portant création d'une Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes** (ci-après l'«Agence»)¹⁹ de décembre 2015 est également significative pour le respect des droits fondamentaux. Elle prévoit l'adoption d'un code de conduite applicable à toutes les opérations de contrôle aux frontières coordonnées par l'Agence et un code de conduite pour le retour. Un officier aux droits fondamentaux contrôle le respect des droits fondamentaux par l'Agence et un mécanisme de plainte devrait traiter des violations des droits fondamentaux au cours des opérations. Les opérations conjointes ou interventions rapides aux frontières pourraient être suspendues ou arrêtées en cas de violation des droits fondamentaux ou des obligations internationales en matière de protection. L'Agence doit élaborer une stratégie en matière de droits fondamentaux tenant compte en particulier des enfants, des victimes de la traite des êtres humains, des personnes ayant besoin d'une assistance

¹⁵ Recommandation de la Commission concernant un programme européen de réinstallation, C(2015) 3560 final du 8.6.2015.

¹⁶ Recommandation de la Commission relative à l'établissement d'un programme d'admission humanitaire volontaire en association avec la Turquie, C(2015) 9490 du 15.12.2015.

¹⁷ Recommandation de la Commission établissant un «manuel sur le retour» commun devant être utilisé par les autorités compétentes des États membres lorsqu'elles exécutent des tâches liées au retour, C(2015) 6250 final du 1.10.2015.

¹⁸ Plan d'action de l'UE en matière de retour, COM(2015) 453 final du 9.9.2015.

¹⁹ Proposition de règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant le règlement (CE) n° 2007/2004, le règlement (CE) n° 863/2007 et la décision 2005/267/CE du Conseil, COM(2015) 671 final du 15.12.2015.

médicale ou d'une protection internationale, des personnes en détresse en mer et de toute autre personne se trouvant dans une situation de vulnérabilité. Les programmes communs dans la formation des gardes-frontières de l'Agence soutiendraient le respect de la Charte.

Le plein respect des droits fondamentaux est l'un des cinq principes directeurs du **programme européen en matière de sécurité**²⁰. Il souligne le fait que la sécurité et le respect des droits fondamentaux ne sont pas des notions contradictoires, mais des objectifs politiques complémentaires. Garantir la sécurité est une condition préalable essentielle pour la protection et le libre exercice des droits fondamentaux. Dans le même temps, toutes les mesures de sécurité doivent respecter les droits fondamentaux et l'état de droit et respecter les principes de proportionnalité, de nécessité et de légalité, en étant assorties des garanties appropriées de responsabilité et de recours judiciaire. Les propositions de la Commission sur la lutte contre le terrorisme — à la suite des attentats de Paris en novembre 2015 — reflètent cette approche. La proposition de **directive relative à la lutte contre le terrorisme**²¹ souligne l'importance de respecter les droits fondamentaux dans la transposition des dispositions de droit pénal dans le droit national. Elle protège les droits fondamentaux des victimes et des victimes potentielles. Elle rend punissables les actes préparatoires, tels que le fait de recevoir un entraînement et de se rendre à l'étranger à des fins de terrorisme, le fait de se rendre complice d'une infraction terroriste, d'inciter à la commettre ou de tenter de la commettre, et le financement du terrorisme. Elle vise également à garantir que toute limite aux droits fondamentaux des suspects et des personnes poursuivies ne va pas au-delà de ce qui est strictement nécessaire, défendant ainsi les principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines (article 49 de la Charte).

L'importance des droits fondamentaux dans le contexte des mesures de sécurité se traduit aussi par la place significative accordée aux mesures de prévention dans les politiques de lutte contre le terrorisme. La réponse de l'UE à l'extrémisme ne doit entraîner la stigmatisation d'aucun groupe ni d'aucune communauté, mais plutôt reposer sur les valeurs européennes communes de tolérance, de diversité et de respect mutuel. Le programme en matière de sécurité vise à **s'attaquer aux causes profondes de l'extrémisme** par l'éducation, la participation des jeunes, le dialogue interreligieux et interculturel ainsi que l'emploi et l'inclusion sociale. Il souligne l'importance de la lutte contre la discrimination, le racisme et la xénophobie et met en exergue les actions clés de l'UE dans ce domaine.

L'importance de cette action apparaît également dans la «déclaration sur la promotion de la citoyenneté et des valeurs communes de liberté, de tolérance et de non-discrimination au moyen de l'éducation» (déclaration de Paris)²², faisant suite à la réunion informelle des ministres de l'éducation de l'UE le 17 mars à Paris, qui présente un ensemble de recommandations sur le rôle important de l'éducation dans la promotion de valeurs fondamentales telles que la citoyenneté active, le respect

²⁰ Programme européen en matière de sécurité, COM(2015) 185 final du 28.4.2015.

²¹ Proposition de directive relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme, COM(2015) 625 final du 2.12.2015.

²² http://ec.europa.eu/education/news/2015/documents/citizenship-education-declaration_fr.pdf

mutuel, la diversité, l'égalité et l'inclusion sociale, et sur la prévention de l'extrémisme violent. Dans le prolongement de la déclaration de Paris, la Commission et les États membres se sont mis d'accord sur un ensemble de nouveaux domaines prioritaires pour la coopération au niveau de l'UE jusqu'en 2020²³.

Enfin, le 19 octobre 2015, la Commission a accueilli la conférence ministérielle de haut niveau sur la «réponse de la justice pénale à la radicalisation», en vue d'un échange d'expériences sur la prévention de la radicalisation dans les prisons et les programmes de réhabilitation pour les combattants étrangers et les combattants de retour. L'engagement conjoint des États membres à agir dans ce domaine a été confirmé dans les conclusions du Conseil sur le «renforcement de la réponse pénale à la radicalisation conduisant au terrorisme et à l'extrémisme violent» du 20 novembre 2015²⁴.

2.3. Intégration de la Charte dans les accords internationaux et garantie de cohérence dans les droits de l'homme

L'article 21 du traité sur l'Union européenne régit l'action extérieure de l'Union.

En réponse à la communication conjointe d'avril 2015 intitulée «Garder les droits de l'homme au centre des priorités de l'UE»,²⁵ le Conseil a adopté, en juillet, le **plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'homme et de la démocratie (2015–2019)**. Il énumère plus de 100 actions en matière de droits de l'homme et de démocratie, réparties sous 34 points²⁶. Donnant effet à l'article 21, le plan d'action met en œuvre les engagements dans le cadre stratégique en matière de droits de l'homme et de démocratie²⁷ et fournit un outil pour l'engagement de toutes les autorités de l'UE et parties prenantes ainsi qu'une meilleure intégration des considérations relatives aux droits de l'homme dans les politiques extérieures de l'UE. Les actions prévues incluent le traitement des questions touchant aux droits de l'homme dans l'analyse d'impact des politiques susceptibles d'avoir une incidence significative dans les pays tiers. Le plan d'action définit des mesures liées aux travaux de la Commission sur le respect des droits fondamentaux sur le plan interne, notamment sur le respect de la vie privée dans le contexte de la surveillance de masse, la réforme judiciaire, les droits de l'enfant, l'égalité entre les femmes et les hommes, la lutte contre le racisme et la xénophobie, la migration et la lutte contre le terrorisme.

²³ Dans le rapport conjoint 2015 sur la mise en œuvre du cadre stratégique pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation («Éducation et formation 2020»), disponible à l'adresse: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2015.417.01.0025.01.ENG&toc=OJ:C:2015:417:TOC

²⁴ [http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/20-conclusions-radicalisation/?utm_source=dsms-](http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/20-conclusions-radicalisation/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Conclusions%20of%20the%20Council%20of%20the%20European%20Union%20and%20of%20the%20Member%20States%20meeting%20within%20the%20Council%20on%20enhancing%20the%20criminal%20justice%20response%20to%20radicalisation%20leading%20to%20terrorism%20and%20violent%20extremism)

[auto&utm_medium=email&utm_campaign=Conclusions%20of%20the%20Council%20of%20the%20European%20Union%20and%20of%20the%20Member%20States%20meeting%20within%20the%20Council%20on%20enhancing%20the%20criminal%20justice%20response%20to%20radicalisation%20leading%20to%20terrorism%20and%20violent%20extremism](http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/20-conclusions-radicalisation/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=Conclusions%20of%20the%20Council%20of%20the%20European%20Union%20and%20of%20the%20Member%20States%20meeting%20within%20the%20Council%20on%20enhancing%20the%20criminal%20justice%20response%20to%20radicalisation%20leading%20to%20terrorism%20and%20violent%20extremism)

²⁵ JOIN (2015) 16 final du 28.4.2015.

²⁶ <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/07/20-fac-human-rights/>.

²⁷ Document du Conseil du 25 juin 2012, ST 11855/12.

La **stratégie «Le commerce pour tous»** de la Commission d'octobre 2015 expose des mesures visant à garantir le respect des droits fondamentaux dans l'UE et dans les pays tiers²⁸. Elle couvre le droit de réglementer ainsi que l'analyse des incidences des politiques et accords commerciaux sur les droits fondamentaux et les droits de l'homme. Elle associe la politique commerciale à la promotion des droits de l'homme dans les pays tiers, en particulier en ce qui concerne le travail des enfants, le travail forcé en prison et le travail forcé résultant du trafic des êtres humains et de l'accaparement de terres. Les considérations relatives aux droits de l'homme sont de plus en plus intégrées dans les accords de libre-échange bilatéraux de l'UE et dans le contrôle des exportations de l'UE.

En septembre 2015, la Commission a achevé les négociations concernant l'**«accord-cadre» sur la protection des données entre l'UE et les États-Unis**. Cet accord offrira des garanties assurant la protection des données à caractère personnel entre l'UE et les États-Unis dans le cadre de toute coopération policière ou judiciaire en matière pénale. En vertu de l'accord, si leurs données à caractère personnel sont transférées à des services répressifs américains et que ces données sont incorrectes ou traitées illicitement, les citoyens de l'UE — non-résidents aux États-Unis — seront en droit d'obtenir réparation devant les juridictions américaines²⁹. Cet accord constitue une amélioration significative de la situation concernant le recours judiciaire aux États-Unis.

En août 2015, pour la première fois depuis la mise en œuvre par l'UE de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH), l'UE a engagé un dialogue avec le Comité des droits des personnes handicapées des Nations unies³⁰. L'Union européenne était représentée par la Commission, qui a été désignée en tant que point focal pour l'UE dans le cadre de la Convention. Le comité concerné de la CDPH a adopté les observations finales en octobre 2015 et la Commission a affirmé son engagement à les mettre en œuvre.

En juillet 2015, la Commission a adopté — dans le cadre de son programme «Mieux légiférer» — des **orientations pour l'analyse des incidences sur les droits de l'homme dans les analyses d'impact liées au commerce**³¹. Ces orientations faciliteront l'analyse des incidences des initiatives de politique commerciale sur les droits de l'homme dans l'UE ainsi que dans les pays partenaires. Le programme «Mieux légiférer» prévoit également une analyse des incidences sur les droits de l'homme pour des propositions présentant une dimension extérieure en général.

²⁸ Le commerce pour tous - Vers une politique de commerce et d'investissement plus responsable, 14.10.2015, COM(2015) 497 final.

²⁹ Ces droits seront accordés aux citoyens de l'UE conformément à la loi sur le recours juridictionnel de 2015 aux États-Unis (H.R1428) promulguée le 24 février 2016 et devant entrer en vigueur 90 jours plus tard. Ces droits peuvent être accordés aux citoyens de tout pays, sur la base de critères définis dans la loi susmentionnée.

³⁰ Le Comité dialogue régulièrement avec les États parties à la convention, sur la base de leurs rapports nationaux (ou du rapport de l'UE), publiés à des intervalles de quelques années. • La Commission européenne a présenté le premier rapport de l'UE en 2014. Voir <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/232/64/PDF/G1423264.pdf?OpenElement>
L'UE devrait présenter simultanément les deuxième et troisième rapports périodiques en 2021.

³¹ <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1344>.

2.4 Contrôle des institutions de l'UE par la Cour de justice

Dans l'affaire *Schrems*³², la CJUE a invalidé la décision relative à la sphère de sécurité de la Commission de 2000³³. Cette décision était une décision constatant le caractère adéquat de la protection des données au titre de l'article 25, paragraphe 6, de la directive sur la protection des données³⁴. Elle avait autorisé le transfert de données à caractère personnel vers un pays tiers, les États-Unis en l'espèce. Elle avait constaté un niveau de protection acceptable en raison de la loi nationale ou des engagements internationaux américains. Le transfert des données à caractère personnel vers des serveurs aux États-Unis par la filiale irlandaise de Facebook, autorisé par cette constatation du caractère adéquat, a été contesté devant un tribunal irlandais, notamment en raison des révélations sur la surveillance de masse en 2013 par des services de renseignement américains.

La Cour a estimé qu'une décision constatant le caractère adéquat était assujettie à une conclusion de la Commission selon laquelle – dans le pays tiers concerné – il existe un niveau de protection des données à caractère personnel qui, tout en n'étant pas nécessairement identique, est «substantiellement équivalent» à celui garanti dans l'UE en vertu de cette directive, lue à la lumière de la Charte. La Cour a estimé que la décision relative à la sphère de sécurité de 2000 ne contenait pas de constatations suffisantes de la part de la Commission quant à la délimitation de l'accès des autorités publiques américaines aux données transférées en vertu de la décision et concernant l'existence d'une protection juridique efficace contre des ingérences de cette nature. La Cour a jugé qu'une réglementation permettant aux autorités publiques d'accéder de manière générale au contenu de communications électroniques doit être considérée comme portant atteinte au contenu essentiel du droit fondamental au respect de la vie privée. L'arrêt de la Cour a fourni une justification supplémentaire de l'approche suivie par la Commission depuis novembre 2013 dans l'examen des arrangements relatifs à la sphère de sécurité: la Commission s'efforce de garantir la protection des données requise par le droit de l'UE. En novembre 2015, la Commission a publié des orientations³⁵ concernant les possibilités de transfert de données à la lumière de l'arrêt *Schrems*, exposant des outils alternatifs pour les transferts de données à caractère personnel vers les États-Unis jusqu'à la mise en place d'un nouveau cadre³⁶.

2.5 Convention européenne des droits de l'homme

La Commission demeure favorable à l'adhésion de l'Union à la Convention. Elle renforcera les valeurs fondamentales, améliorera l'effectivité du droit de l'Union et rendra la protection des droits

³² C-362/14.

³³ Décision 2000/520/CE de la Commission du 26 juillet 2000 conformément à la directive 95/46/CE relative à la pertinence de la protection assurée par les principes de la «sphère de sécurité» et par les questions souvent posées y afférentes, publiés par le ministère du commerce des États-Unis d'Amérique.

³⁴ Directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (JO L 281 du 23.11.1995, p. 31).

³⁵ COM(2015) 566 final.

³⁶ Le 2 février 2016, la Commission européenne et les États-Unis se sont accordés sur un nouveau cadre pour les flux de données transatlantiques: le bouclier vie privée UE-États-Unis. La Commission a présenté un projet de décision d'adéquation, tenant compte des exigences mentionnées dans l'arrêt *Schrems*, le 29 février 2016.

fondamentaux plus cohérente en Europe. L’avis de la Cour de justice de décembre 2014, par laquelle elle a déclaré le projet d’accord d’adhésion de 2013 incompatible avec les traités, a soulevé des questions juridiquement et politiquement complexes. Après un délai de réflexion au cours duquel la Commission a examiné la meilleure voie à suivre, la Commission, en sa qualité de négociateur de l’UE, consulte actuellement le comité spécial désigné par le Conseil en ce qui concerne des solutions concrètes aux différentes questions soulevées dans l’avis de la Cour de justice.

3. Application de la Charte dans et par les États membres

La Commission supervise, sous le contrôle de la Cour de justice, le respect de la Charte par les États membres lors de la mise en œuvre de la législation de l’UE. En cas de violation, elle peut ouvrir une procédure d’infraction. Les juges nationaux appliquent également la Charte afin de garantir le respect des droits fondamentaux par les États membres. Lorsqu’une juridiction nationale a des doutes sur l’applicabilité de la Charte ou l’interprétation correcte de ses dispositions, elle peut — et, dans le cas d’une juridiction nationale de dernier ressort, doit — saisir la Cour de justice d’une demande de décision préjudicielle. Cette procédure contribue au développement de la jurisprudence relative à la Charte et renforce le rôle des juges nationaux dans la défense de celle-ci. En 2015, les juges nationaux ont adressé 36 demandes de décision préjudicielle³⁷.

3.1 Procédures d’infraction

Étant donné que les États membres ne sont destinataires de la Charte que dans la mise en œuvre du droit de l’Union, les procédures d’infraction concernant la Charte ne peuvent être engagées que lorsqu’un lien suffisant avec le droit de l’UE — déclenchant l’applicabilité de la Charte — a été établi.

Un exemple de procédure d’infraction liée à la Charte, en 2015, concerne la **garantie du droit à un procès équitable dans la mise en œuvre de la directive relative aux procédures d’asile**.

À la suite du second paquet «mise en œuvre» de l’agenda européen en matière de migration, la Commission a intensifié ses efforts pour garantir la pleine application du droit de l’UE pour la migration et l’asile. Entre septembre et décembre 2015, elle a adopté 49 décisions d’infraction contre les États membres pour une mise en œuvre inadéquate de la législation constituant le régime commun européen d’asile. Ces décisions comprenaient une affaire d’infraction contre la Hongrie à la suite de modifications apportées à sa législation en matière d’asile³⁸. Les griefs concernaient le droit à un recours effectif établi à l’article 46 de la directive sur les procédures d’asile, lu conjointement avec l’article 47 de la Charte, notamment eu égard au champ d’application restreint et à l’effectivité des procédures de recours ainsi qu’à l’absence potentielle d’indépendance judiciaire. Une lettre de mise en

³⁷ 27 questions préjudicielles faisant référence à la Charte ont été adressées à la CJUE en 2011, 41 en 2012 et 2013, et 43 en 2014. Voir, dans le document de travail des services de la Commission, l’annexe II intitulée «Aperçu des demandes de décisions préjudicielles déférées en 2015 qui font référence à la Charte».

³⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6228_fr.htm.

demeure a été adressée à la Hongrie le 10 décembre 2015. La Commission a demandé des éclaircissements supplémentaires sur d'autres questions pendantes et continuera à assurer la liaison avec les autorités hongroises.

En septembre 2015, la Commission a adressé une lettre de mise en demeure complémentaire à la Grèce concernant ses capacités d'accueil des demandeurs de protection internationale et l'absence de mise en place de mesures pour garantir des conditions de vie acceptables et le traitement des enfants non accompagnés.

Une quatrième procédure a été lancée, en avril 2015, contre un État membre pour discrimination des enfants roms dans l'éducation. Il s'agit d'une violation de la directive relative à l'égalité raciale³⁹ et de l'article 21 de la Charte, qui interdit la discrimination fondée sur la race et l'origine ethnique.

3.2 Orientations données par la Cour de justice aux États membres

En 2015, la Cour de justice a continué à donner des orientations — dans le cadre du système des renvois préjudiciels — aux juges nationaux sur l'applicabilité et l'interprétation de la Charte.

Dans sa première affaire sur la discrimination des Roms, *Chez Razpredelenie*,⁴⁰ la Cour a considéré que l'installation de compteurs électriques à une hauteur inaccessible dans un quartier densément peuplé de Roms est de nature à constituer une discrimination fondée sur l'origine ethnique lorsque les mêmes compteurs sont installés dans d'autres quartiers à une hauteur normale. La Cour a confirmé que le champ d'application de la directive relative à l'égalité raciale ne peut être défini de manière restrictive. En effet, la directive est l'expression du principe d'égalité qui est l'un des principes généraux du droit de l'Union, comme le reconnaît l'article 21 de la Charte.

La Cour a de nouveau fait référence à l'article 21 pour conclure que l'interdiction de discrimination fondée sur l'origine ethnique dans la directive ne s'applique pas seulement aux personnes qui ont une certaine origine ethnique. Elle s'applique également à ceux qui, bien que n'étant pas eux-mêmes membres du groupe ethnique concerné, subissent, conjointement avec les premiers, un traitement moins favorable ou un désavantage particulier en raison d'une mesure discriminatoire. Enfin, la Cour a fait référence à l'article 21 pour interpréter la notion de discrimination directe fondée sur la race ou l'origine ethnique.

Dans l'affaire *Léger*,⁴¹ la Cour a évalué un décret français établissant une contre-indication au don de sang par des hommes ayant eu des relations sexuelles avec d'autres hommes. Le décret répondait à une prévalence élevée du VIH dans ce groupe de donneurs potentiels et au risque élevé de contracter des

³⁹ 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, JO L 180 du 19.7.2000, p. 22.

⁴⁰ C-83/14.

⁴¹ C-528/13.

maladies infectieuses graves transmissibles par le sang. La Cour a déclaré qu'étant donné que le décret appliquait la directive 2004/33/CE concernant certaines exigences relatives au sang et aux composants sanguins,⁴² la Charte s'appliquait. Elle a statué que la contre-indication fondée sur l'orientation sexuelle constituait une limitation du droit à la non-discrimination au titre de l'article 21, paragraphe 1, de la Charte. En vertu de l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, les limitations sont justifiables si elles répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union. Celui-ci peut inclure l'objectif visant à réduire au minimum le risque élevé de transmission d'une maladie infectieuse aux transfusés. Néanmoins, la Cour a déclaré que l'exigence de proportionnalité ne serait satisfaite que s'il n'existait pas de techniques efficaces pour dépister ces maladies infectieuses ou — en l'absence de ces techniques — s'il n'existait pas de méthodes moins contraignantes pour assurer un niveau élevé de protection de la santé des receveurs.

3.3. La jurisprudence nationale citant la Charte

Les juges nationaux jouent un rôle essentiel dans la défense des droits fondamentaux et de l'état de droit. En 2015, l'Agence des droits fondamentaux ⁴³ a constaté que les juridictions nationales continuaient de faire référence à la Charte comme source d'orientation et d'inspiration, même dans des affaires qui ne relevaient pas du champ d'application du droit de l'Union.

En décembre 2015⁴⁴, le Tribunal constitutionnel fédéral allemand a considéré que, dans certains cas individuels, la protection des droits fondamentaux peut inclure l'examen d'actes déterminés par le droit de l'Union si cela est indispensable pour protéger l'identité constitutionnelle garantie par l'article 79 de la loi fondamentale allemande. En vertu du principe de la culpabilité individuelle, ancré dans la garantie de la dignité humaine établie à l'article premier de la loi fondamentale, une sanction pénale présuppose que le délit et la culpabilité de l'auteur sont prouvés d'une manière conforme aux règles de procédure applicables. Le Tribunal constitutionnel a considéré que, conformément au droit de l'Union, un mandat d'arrêt européen ne peut être exécuté s'il ne répond pas aux exigences prévues dans la décision-cadre⁴⁵, ou si l'extradition entraînait une violation des droits fondamentaux de l'Union. Il a conclu que, dans le cas d'espèce, il n'était pas nécessaire de restreindre la primauté du droit de l'Union en appliquant les normes du droit allemand. En effet, la décision-cadre exige une interprétation qui tient compte des garanties des droits des personnes poursuivies, requises par l'article premier de la loi fondamentale dans le cadre d'une extradition.

3.4. Sensibilisation à l'existence de la Charte des droits fondamentaux

⁴² Directive 2004/33/CE de la Commission du 22 mars 2004 portant application de la directive 2002/98/CE du Parlement européen et du Conseil concernant certaines exigences techniques relatives au sang et aux composants sanguins JO L 91 du 30.3.2004, p. 25.

⁴³ Rapport annuel 2015 de l'Agence des droits fondamentaux, qui sera publié en mai 2016.

⁴⁴ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2015 - 2 BvR 2735/14.

⁴⁵ 2002/584/JAI: Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, JO L 190 du 18.07.2002, p. 1.

L'enquête Eurobaromètre 2015 sur la connaissance de l'existence de la Charte⁴⁶ a montré que l'intérêt pour les informations relatives aux droits dont les personnes jouissent en vertu de la Charte reste élevé. Plus de 60 % des répondants souhaiteraient davantage d'informations sur le contenu de la Charte, l'instance à laquelle s'adresser si leurs droits sont violés et les circonstances dans lesquelles la Charte s'applique ou ne s'applique pas.

Afin d'accroître la connaissance de la Charte parmi les praticiens, la présidence lettonne a organisé une conférence à Riga, en avril 2015. La conférence sur l'applicabilité de la Charte par les autorités des États membres dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union s'est concentrée sur le rôle de la Charte dans le processus législatif de l'UE.

4. Section «Focus»: Colloque annuel 2015 — résultats et prochaines étapes

Lors de son entrée en fonction, le premier vice-président Timmermans s'est engagé à organiser un colloque annuel sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union. L'objectif consiste à améliorer la coopération mutuelle et l'engagement politique pour la promotion et la protection des droits fondamentaux.

Le premier colloque s'est tenu à Bruxelles en octobre 2015 et portait sur «la tolérance et le respect: prévention et lutte contre la haine antisémite et islamophobe en Europe». Il s'agissait de la première réunion, au niveau de l'UE, de représentants des communautés musulmanes et juives afin de discuter de la manière de lutter contre la haine antisémite et islamophobe. Quelque 300 participants y ont assisté: des décideurs politiques locaux, nationaux et de l'UE, des organisations internationales et de la société civile, des représentants religieux et communautaires, des organismes chargés de promouvoir l'égalité, des représentants des mondes de l'éducation et du travail, des médias, ainsi que des universitaires et des philosophes de toute l'UE. Ils ont examiné les raisons qui sous-tendent la hausse soudaine des incidents antisémites et islamophobes en Europe, déterminé des moyens d'analyser les tendances et ont convenu d'unir leurs forces pour encourager une culture de la tolérance inclusive et du respect.

Le colloque⁴⁷ a défini des actions clés pour prévenir et lutter contre la haine antisémite et islamophobe, telles que la nomination de deux coordinateurs — l'un pour combattre l'antisémitisme et l'autre pour combattre l'islamophobie — afin de coordonner et renforcer les réponses politiques à ces menaces⁴⁸.

⁴⁶ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_420_405_fr.htm.

⁴⁷ Note de conclusions «Unissons nos forces contre la haine antisémite et islamophobe dans l'Union européenne: les résultats du premier colloque annuel sur les droits fondamentaux», http://ec.europa.eu/justice/events/colloquium-fundamental-rights-2015/files/fundamental_rights_colloquium_conclusions_fr.pdf.

⁴⁸ http://ec.europa.eu/justice/newsroom/fundamental-rights/news/151201_en.htm.

Des mesures importantes ont été prises pour lutter contre les discours haineux en ligne. La Commission a engagé un dialogue au niveau de l'Union avec les grandes entreprises des TI, en coopération avec les États membres, afin de déterminer comment les intermédiaires et d'autres instances peuvent contribuer à lutter contre les discours haineux en ligne qui incitent à la violence.

En 2015, la Commission a continué d'assurer le suivi des règles de l'UE sur la lutte contre le racisme et la xénophobie⁴⁹ afin d'en garantir l'application complète et correcte. Quatre États membres ont modifié leurs règles pénales afin de les aligner sur le droit de l'UE. La Commission préside un groupe d'experts des États membres qui, en 2016, deviendra le groupe de haut niveau de l'UE sur le racisme, la xénophobie et d'autres formes d'intolérance. Il s'agira d'une plateforme d'orientations sur les bonnes pratiques et de coopération renforcée, ouverte à la société civile et aux représentants communautaires, à l'Agence des droits fondamentaux et aux organisations internationales concernées.

En 2015, 5,4 millions d'EUR ont été mis à la disposition des autorités nationales et de la société civile dans le cadre du programme «Droits, égalité et citoyenneté». Le financement est destiné à la formation et au renforcement des capacités, à l'échange des bonnes pratiques pour prévenir et lutter contre le racisme et la xénophobie, au renforcement des réponses pénales au crime et au discours haineux et au renforcement des capacités ainsi qu'au soutien des victimes.

En 2015, le programme Erasmus+ a alloué un financement pour la mise en œuvre d'actions définies lors du colloque⁵⁰ et pour donner aux parties prenantes au niveau local la possibilité de créer une culture de tolérance et de respect pour surmonter les préjugés.

Si les institutions et organes de l'UE peuvent accompagner et soutenir les progrès sur le terrain, la prévention et la lutte contre le racisme et la xénophobie constituent principalement un effort local et requièrent une pleine adhésion tant de la part des communautés concernées que de la société en général.

5. Conclusion

La Commission est déterminée à garantir un niveau élevé de protection des droits fondamentaux dans l'Union. Elle s'emploie à ce que toutes ses propositions législatives et ses actions soient pleinement compatibles avec la Charte.

La Commission a l'intention d'améliorer la coopération avec les autres institutions et agences de l'UE, notamment l'Agence des droits fondamentaux, et avec le Conseil de l'Europe afin de veiller à ce que la priorité soit donnée aux droits fondamentaux.

⁴⁹ Décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal, JO L 328 du 6.12.2008, p. 55.

⁵⁰ Voir les actions clés sous la section 1 des conclusions du Colloque.

La Commission entend promouvoir la sensibilisation aux valeurs communes de l'UE, et plus particulièrement à la Charte, au moyen d'un financement et d'une formation ciblés, d'un dialogue avec la société civile et d'outils pratiques afin d'encourager le dialogue entre les juridictions des États membres.