



Bruxelles, le 2.12.2020
COM(2020) 711 final

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

**Stratégie visant à renforcer l'application de la Charte des droits fondamentaux dans
l'Union européenne**

Stratégie visant à renforcer l'application de la Charte des droits fondamentaux dans l'Union européenne

Introduction

Renforcer la Charte des droits fondamentaux de l'UE pour relever les nouveaux défis

Proclamée il y a 20 ans et juridiquement contraignante depuis 2009¹, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne² (ci-après la «Charte») a constitué un pas décisif pour l'intégration européenne. Elle a réaffirmé, de manière positive, que l'UE repose sur les droits fondamentaux, la démocratie et l'état de droit³. Ces valeurs sont étroitement liées. Les droits fondamentaux ne peuvent avoir un effet sur la vie des citoyens que dans une société où des tribunaux indépendants garantissent leur protection et où un débat démocratique ouvert et éclairé peut avoir lieu, avec des médias indépendants et une société civile active.

La Charte s'applique aux institutions de l'UE quelles que soient les actions qu'elles mènent. La stratégie pour la mise en œuvre effective de la Charte des droits fondamentaux par l'Union européenne⁴, adoptée par la Commission européenne en 2010, soulignait qu'il était important que l'UE soit exemplaire et indiquait la manière dont la Commission entendait veiller à ce que l'UE respecte pleinement la Charte. La Charte s'applique également aux États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union et la stratégie exprimait la détermination de la Commission à utiliser tous les moyens à sa disposition pour en garantir le respect.

Au cours de la décennie écoulée, **la Charte a permis de renforcer la promotion et la protection des droits fondamentaux des personnes dans l'UE**. La Charte est à l'origine d'une nouvelle législation de l'UE visant à protéger et à promouvoir directement certains droits essentiels. Les nouvelles règles relatives à la protection des données, à l'égalité entre les hommes et les femmes, à la protection des lanceurs d'alerte, au droit à un procès équitable et aux droits de la défense, ainsi qu'aux victimes de la criminalité en sont autant d'exemples représentatifs⁵. La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après

¹ Article 6, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne. En outre, l'article 6, paragraphe 3, rappelle que les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la convention européenne des droits de l'homme et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux.

² JO C 326 du 26.10.2012, p. 391. La Charte est un instrument du droit primaire de l'Union qui consacre les droits fondamentaux dont les citoyens jouissent dans l'UE. Il s'agit d'un instrument moderne et complet qui protège et promeut les droits et les libertés des personnes à la lumière de l'évolution de la société, du progrès social et des développements scientifiques et technologiques.

³ Article 2 du traité sur l'Union européenne: «L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'état de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes».

⁴ COM(2010) 573.

⁵ Voir les rapports annuels de la Commission sur l'application de la Charte: https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/application-charter/annual-reports-application-charter_en

la «Cour») qui invoque la Charte s'est considérablement étoffée⁶ dans un large éventail de domaines d'action⁷. L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne est devenue un organe de confiance qui fournit des données comparables et des analyses sur les droits fondamentaux à l'appui des travaux des institutions de l'UE et des États membres⁸. Les institutions et organismes nationaux indépendants de défense des droits de l'homme ont également vu leur nombre augmenter de manière significative dans l'UE⁹ et forment une assise solide pour faire respecter les droits des personnes dans la pratique.

Toutefois, la protection des droits fondamentaux ne saurait être considérée comme acquise. En dix ans, de nouveaux défis sont apparus, par exemple dans les domaines de la migration et de la sécurité et, plus récemment, dans le contexte de la crise de la COVID-19 qui a donné lieu à la restriction d'un large éventail de droits et de libertés fondamentaux¹⁰ et creusé le fossé des inégalités. La transition écologique¹¹ et la transformation numérique offrent de nouvelles possibilités de rendre les droits fondamentaux plus effectifs, mais elles s'accompagnent aussi de difficultés. À titre d'exemple, l'automatisation numérique, qui est un moteur essentiel du progrès, en ce qu'elle permet de gagner en efficacité et conduit à de nouveaux modes de traitement de l'information, peut aussi contribuer à propager les discours haineux illégaux, restreindre la liberté d'expression des personnes, accroître la surveillance, donner lieu à de graves discriminations¹², mettre les enfants en danger et renforcer la vulnérabilité de certains groupes¹³. Rendre les droits fondamentaux effectifs est indispensable pour que l'Union puisse honorer son engagement de ne laisser personne pour compte.

Ces nouveaux défis et évolutions exigent un **engagement renouvelé** à garantir que les institutions de l'UE et les États membres appliquent la Charte dans toute sa mesure.

Faire de la Charte une réalité pour tous

La présente stratégie propose des actions spécifiques pour **renforcer l'application de la Charte, en particulier dans les États membres**. Elle s'articule autour de quatre axes:

1. garantir l'application effective de la Charte par les États membres;

⁶ La Charte est actuellement invoquée dans environ 10 % de l'ensemble des procédures préjudicielles. Le nombre d'affaires dans lesquelles la Cour fait référence à la Charte est passé de 27 en 2010 à 371 en 2019. Voir le rapport 2020 sur les droits fondamentaux de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne («Rapport 2020 de la FRA sur les droits fondamentaux»), section «Focus», p. 4: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-fundamental-rights-report-2020-opinions_fr.pdf

⁷ Discours prononcé par Koen Lenaerts, président de la Cour, lors de la conférence intitulée «Making the Charter of Fundamental Rights a real for all» (ci-après l'«événement consacré à la Charte»): https://ec.europa.eu/info/events/2019-conference-eu-charter-fundamental-rights-2019-nov-12_en

⁸ <https://fra.europa.eu/fr/about-fra>

⁹ Section «Focus» du rapport 2019 de la Commission sur l'application de la Charte, COM(2019) 257.

¹⁰ Tels que la liberté de circulation, la liberté de réunion et la liberté de religion, la liberté d'entreprise, le droit à la protection des données ou la liberté d'expression. Les défis qui se posent dans le contexte de la COVID-19 ont également affecté la tenue d'élections libres et régulières et d'un débat démocratique ouvert. La Commission travaille avec les États membres pour échanger des expériences et des pratiques dans ce domaine.

¹¹ Laquelle englobe l'action pour le climat, la protection de l'environnement (prévue à l'article 37 de la Charte) et la réalisation des objectifs de la transition juste, ainsi qu'il ressort également de la communication sur le pacte vert pour l'Europe, COM(2019) 640.

¹² Rapport du Centre commun de recherche (JRC) sur l'influence des médias en ligne sur le comportement des citoyens: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/technology-and-democracy>

¹³ Comme les personnes âgées (voir les conclusions du Conseil du 9 octobre 2020: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11717-2020-REV-2/fr/pdf>) et les personnes handicapées.

2. donner des moyens d'action aux organisations de la société civile, aux défenseurs des droits et aux professionnels de la justice.
3. encourager les institutions de l'UE à utiliser la Charte pour baliser leur action;
4. sensibiliser davantage les citoyens aux droits que leur confère la Charte.

La stratégie fait suite aux appels lancés par le Parlement européen en faveur d'un contrôle renforcé de l'application de la Charte dans les États membres¹⁴, aux conclusions du Conseil exposant les moyens d'améliorer l'application de la Charte¹⁵ et aux contributions des États membres¹⁶.

Les actions définies dans la présente stratégie seront axées sur **la prévention, la promotion, la mise en œuvre et le contrôle de l'application**.

La défense des valeurs et des droits fondamentaux de l'UE est une responsabilité partagée et requiert un effort collectif de la part de toutes les parties concernées: les institutions, organes et agences de l'UE, les autorités nationales et locales¹⁷, y compris les services chargés de faire respecter la législation, les défenseurs des droits¹⁸, les législateurs, les juges et autres praticiens du droit, ainsi que les organisations de la société civile actives dans le domaine des droits fondamentaux. Toutes ces parties **essentielles pour l'application effective de la Charte** ont un rôle à jouer pour faire de celle-ci une réalité dans la vie des citoyens.

Lors de l'élaboration de la présente stratégie, la Commission a prêté une oreille attentive **aux parties prenantes et au grand public**. Elle a ainsi réalisé une enquête Eurobaromètre¹⁹ sur la connaissance qu'a le public de la Charte, dont il est ressorti que les citoyens connaissent trop peu les droits que leur confère la Charte, mais souhaitent obtenir davantage d'informations à ce sujet, y compris sur les instances auxquelles s'adresser pour demander réparation. Les consultations²⁰ ont montré qu'il était nécessaire de définir des moyens d'aider les parties chargées de veiller au respect de la Charte à appliquer celle-ci de manière compétente dans l'intérêt de tous.

La détermination de l'UE à promouvoir les valeurs de l'UE

¹⁴ Voir le rapport législatif du rapporteur Šimečka sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux, 2020/2072 (INL). Voir également la résolution du Parlement européen du 26 novembre 2020 sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne - rapport annuel 2018-2019 (2019/2199 (INI)).

¹⁵ Conclusions du Conseil sur la Charte des droits fondamentaux après 10 ans: état d'avancement et suite des travaux, 7 décembre 2019 («Conclusions du Conseil sur la Charte»). Ces conclusions font suite au rapport 2019 de la Commission sur l'application de la Charte, op.cit.

¹⁶ Une consultation a été organisée par l'intermédiaire du groupe «Droits fondamentaux, droits des citoyens et libre circulation des personnes» (FREMP) du Conseil entre avril et mai 2020.

¹⁷ La référence aux autorités locales doit s'entendre comme couvrant également les autorités régionales.

¹⁸ Dans la présente stratégie, «défenseurs des droits» s'entend des autorités indépendantes qui protègent des droits, telles que les institutions nationales de défense des droits de l'homme (INDH), les organismes pour l'égalité de traitement, les médiateurs, les autorités chargées de la protection des données, etc. Étant donné que la présente stratégie ne porte pas sur des droits spécifiques, mais explique comment promouvoir l'application de la Charte dans son ensemble, l'accent sera mis principalement sur les autorités dotées d'un large mandat en matière de droits fondamentaux, telles que les INDH.

¹⁹ Eurobaromètre spécial 487b.

²⁰ La Commission a consulté les parties prenantes dans le cadre d'un événement consacré à la Charte: https://ec.europa.eu/info/events/2019-conference-eu-charter-fundamental-rights-2019-nov-12_en, et au moyen de questionnaires ciblés. Les résultats de ces consultations ont été analysés par la FRA (ci-après l'«analyse des consultations des parties prenantes»): https://ec.europa.eu/info/files/analysis-targeted-consultations-commissions-new-charter-strategy_en

La présente stratégie complète le **plan d'action pour la démocratie européenne**²¹ et le **premier rapport sur l'état de droit**²² qui, ensemble, illustrent l'approche globale adoptée par la Commission pour promouvoir et protéger les valeurs fondamentales sur lesquelles l'UE est fondée.

La stratégie souligne la portée générale de la Charte et **complète les efforts ciblés déployés pour rendre les droits et les valeurs de l'UE plus tangibles** dans les domaines des droits des victimes et de l'accès à la justice²³, de l'égalité et de l'inclusion²⁴, de la lutte contre le racisme et du pluralisme²⁵, des droits sociaux et de l'éducation et de la formation inclusives²⁶, des droits économiques²⁷, des droits des citoyens de l'Union²⁸ et des droits de l'enfant²⁹.

Tous ces axes de travail se renforcent mutuellement pour garantir une protection effective des droits fondamentaux dans l'UE.

La Charte s'applique en liaison avec les systèmes nationaux et internationaux de protection des droits fondamentaux, notamment avec les traditions constitutionnelles et les obligations internationales communes aux États membres³⁰.

Dans ce contexte, l'**adhésion de l'UE à la convention européenne des droits de l'homme** reste une priorité pour la Commission. Si l'UE veut réellement renforcer les droits fondamentaux, elle doit être ouverte à un contrôle externe. La Commission a uni ses forces à celles du Conseil de l'Europe pour atteindre cet objectif, ce qui contribuera à renforcer les liens entre les deux cadres de droits fondamentaux, ainsi que leur application effective sur le terrain.

L'UE en tant qu'acteur mondial des droits de l'homme

La promotion des valeurs et des droits fondamentaux de l'UE représente également un volet important des **travaux de l'UE sur la scène mondiale**. La façon dont l'UE traite les

²¹ COM(2020) 790.

²² COM(2020) 580.

²³ La stratégie de l'UE relative aux droits des victimes, COM(2020) 258; la proposition de la Commission visant à modifier le règlement Aarhus, COM(2020) 642 et la communication sur l'accès à la justice en matière d'environnement, COM(2020) 643.

²⁴ La stratégie en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes, COM(2020) 152; la communication sur un nouvel EER pour la recherche et l'innovation, COM(2020) 628; le cadre stratégique de l'UE pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms, COM(2020) 620 et la proposition de recommandation du Conseil sur l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms, COM(2020) 621; la stratégie en faveur de l'égalité de traitement à l'égard des personnes LGBTIQ, COM(2020) 698 et la future stratégie en faveur des droits des personnes handicapées, prévue pour 2021.

²⁵ Le plan d'action de l'UE contre le racisme 2020-2025, COM(2020) 565 et la future stratégie en matière de lutte contre l'antisémitisme, prévue pour 2021.

²⁶ Le socle européen des droits sociaux: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_fr.pdf, et le plan d'action relatif au socle européen des droits sociaux qui sera présenté en 2021; ainsi que la communication de la Commission relative à la réalisation d'un espace européen de l'éducation d'ici à 2025 et le plan d'action en matière d'éducation numérique, COM(2020) 624.

²⁷ Le cadre de protection et de facilitation des investissements dans l'UE, prévu pour 2021.

²⁸ Le rapport 2020 de la Commission sur la citoyenneté de l'Union intitulé «Empowering citizens and protecting their rights in challenging times», qui doit être adopté avant la fin de l'année.

²⁹ La stratégie sur les droits de l'enfant et la garantie européenne pour l'enfance, toutes deux prévues pour 2021.

³⁰ Telles la charte sociale européenne et la convention des Nations unies sur les droits des personnes handicapées.

questions liées aux droits fondamentaux sur le plan interne a une grande importance pour ses relations avec les pays tiers, aux niveaux bilatéral, régional et multilatéral. À l'heure où la démocratie, l'état de droit et les droits de l'homme sont soumis à des pressions de plus en plus fortes à l'échelle mondiale, la protection des droits de l'homme et le soutien à la démocratie dans le monde sont des priorités essentielles de l'action extérieure de l'UE³¹. L'Union suit une approche ferme et cohérente entre ses politiques internes en matière de droits fondamentaux et la façon dont elle intègre les droits de l'homme dans les travaux qu'elle mène avec ses partenaires extérieurs, comme en témoignent le nouveau **plan d'action en faveur des droits de l'homme et de la démocratie**³² et le **plan d'action sur l'égalité des sexes («GAP III»)**³³, en phase avec les **objectifs de développement durable**³⁴. L'UE promeut également le respect des droits de l'homme dans le cadre de sa politique commerciale.

³¹ Article 21 du traité sur l'Union européenne.

³² <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12848-2020-INIT/fr/pdf>

³³ JOIN(2020) 17.

³⁴ Le programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations unies et les objectifs de développement durable (ODD) qui l'accompagnent: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>. Voir également le document de réflexion de la Commission sur une Europe durable: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/rp_sustainable_europe_30-01_en_web.pdf.

1- Garantir l'application effective de la Charte par les États membres

1.1 Établir des partenariats avec les États membres en vue d'une application effective de la Charte

La Charte est un **instrument juridiquement contraignant** qui s'adresse aux États membres «uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union»³⁵. Elle n'a pas pour objet d'étendre le champ d'application du droit de l'Union³⁶. En effet, le champ d'application de la Charte cadre avec celui du droit de l'Union: «La Charte est le “reflet” du droit de l'Union. Cela signifie, en substance, qu'il ne saurait y avoir de situation régie par le droit de l'Union dans laquelle la Charte ne s'applique pas»³⁷.

Le corpus législatif de l'UE s'étoffant constamment, **la Charte s'applique dans un nombre toujours plus important de cas** et de domaines. En témoigne la jurisprudence de la Cour sur l'application du droit à un recours effectif³⁸ développée dans des domaines tels que la fiscalité, l'asile et la migration, l'indépendance du pouvoir judiciaire ou l'égalité de traitement en matière d'emploi³⁹. Récemment, la Cour a aussi fait référence au droit de propriété⁴⁰ pour renforcer la protection des investisseurs étrangers dans le marché intérieur⁴¹.

Les administrations nationales et locales, les parlements des États membres et les services chargés de faire respecter la législation jouent un rôle essentiel dans la promotion et la protection des droits consacrés par la Charte. La Commission entend travailler en étroite collaboration avec les autorités nationales et locales des États membres pour garantir la pleine application de la Charte et des législations de l'UE qui promeuvent et protègent les droits qui y sont énoncés.

Prévention - La Commission attache une grande importance au dialogue qu'elle entretient avec les États membres et elle est disposée à aider ces derniers à transposer et à mettre en œuvre de manière effective le droit de l'Union⁴². Un dialogue régulier avec les États membres et les services chargés de faire respecter la législation⁴³ est essentiel pour permettre un échange de pratiques et discuter des problèmes liés à la mise en œuvre et à l'application effective de la Charte et du droit de l'Union y afférent. Un tel dialogue permet de résoudre, à un stade précoce, tout problème d'incompatibilité susceptible de se poser.

³⁵ Article 51, paragraphe 1. Arrêt du 26 février 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105.

³⁶ Article 5, paragraphe 2, et article 6, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne et article 51, paragraphe 2, de la Charte.

³⁷ Koen Lenaerts, discours prononcé lors de l'événement consacré à la Charte, op. cit.

³⁸ Article 47 de la Charte.

³⁹ Voir, par exemple, l'arrêt du 16 mai 2017, Berlioz, C-682/15, EU:C:2017:373; l'arrêt du 13 décembre 2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960; l'arrêt du 19 novembre 2019, A.K., C-585/18, C-624/18 et C-625/18, EU:C:2019:982 et l'arrêt du 17 avril 2018, Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257.

⁴⁰ Article 17 de la Charte.

⁴¹ Arrêt du 21 mai 2019, Commission/Hongrie, C-235/17, EU:C:2019:432.

⁴² La Commission soutient un réseau de centres d'appui nationaux (centres SOLVIT) qui aident les États membres à résoudre les problèmes de respect du droit de l'Union. Voir la recommandation de la Commission sur les principes régissant SOLVIT, C(2013) 5869.

⁴³ Comme dans le cadre du groupe à haut niveau de l'UE sur la lutte contre le racisme, la xénophobie et d'autres formes d'intolérance, du groupe à haut niveau sur la non-discrimination, du groupe d'experts sur les droits de l'enfant et du réseau de points de contact nationaux pour les Roms. Voir également les initiatives en faveur de pratiques policières équitables dans le plan d'action de l'UE contre le racisme 2020-2025, section 2.2, op.cit.

Promotion et mise en œuvre - Il ressort des consultations⁴⁴ que la Charte est peu utilisée et méconnue au sein des administrations nationales et locales et des parlements. Pour satisfaire aux obligations qui leur incombent en vertu du droit de l'Union, il importe que les États membres encouragent la mise au point d'outils, de mécanismes de suivi, de formations et de stratégies visant à garantir que les initiatives relevant du champ d'application du droit de l'Union respectent la Charte⁴⁵. Les États membres devraient encourager l'apprentissage mutuel en partageant les bonnes pratiques concernant la sensibilisation à la Charte et son utilisation, notamment au niveau local⁴⁶, sur la page web prévue à cet effet par la Commission sur le **portail européen e-Justice**⁴⁷. Le Conseil pourrait également promouvoir ces échanges au sein de son groupe «Droits fondamentaux, droits des citoyens et libre circulation des personnes» (FREMP), conformément à ses conclusions de 2019 sur la Charte⁴⁸.

Coordination - Les consultations ont également révélé l'importance de la coopération et de la communication entre les différents niveaux de pouvoir, avec les institutions de l'UE et avec les défenseurs des droits et les organisations de la société civile. À cet égard, la Commission encourage les États membres à désigner un **point focal pour la Charte** afin de faciliter la circulation des informations et des bonnes pratiques concernant la Charte et de coordonner les efforts de renforcement des capacités au niveau national⁴⁹. Ce point focal pourrait également transmettre des informations à destination et en provenance des institutions de l'UE.

✓ **La Commission:**

- renforcera son partenariat avec les États membres en vue de garantir une application effective de la Charte;
- soutiendra l'échange de bonnes pratiques entre les autorités locales en ce qui concerne la sensibilisation à la Charte et son utilisation, notamment dans le cadre du volet «Réseau de villes» du nouveau programme «Citoyens, égalité, droits et valeurs».

✓ **La Commission invite les États membres à:**

- désigner un point focal pour la Charte afin de faciliter la coordination et la coopération;
- utiliser les analyses d'impact et les procédures de contrôle législatif pour s'assurer que les initiatives qui mettent en œuvre le droit de l'Union respectent la Charte et à élaborer des orientations et des formations à l'intention des administrations nationales et locales;

⁴⁴ Analyse des consultations des parties prenantes, op. cit.

⁴⁵ Demande formulée par le Conseil dans ses conclusions sur la Charte, op.cit., points 14 et 15. La Commission actualisera ses orientations et les mettra à disposition (voir le point 3.1). Voir également le manuel de la FRA sur l'application de la Charte dans le processus législatif et l'élaboration des politiques à l'échelle nationale: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-charter-guidance_fr.pdf

⁴⁶ Le droit de l'Union est également mis en œuvre au niveau local, notamment lors du décaissement de fonds de l'UE. Pour mieux surmonter les difficultés qu'elles rencontrent, certaines villes se sont déclarées «villes des droits de l'homme» et s'appuient sur les principes des droits de l'homme pour guider l'élaboration des politiques au niveau local: <https://humanrightscities.net/>. La FRA coopère avec les villes, leurs réseaux et des partenaires tels que le Conseil de l'Europe et le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme en vue de mettre en place un cadre d'engagements pour les villes des droits de l'homme dans l'UE. Ce cadre devrait être publié en 2021.

⁴⁷ Demande formulée par le Conseil dans ses conclusions sur la Charte, op.cit., point 18.

⁴⁸ Conclusions du Conseil sur la Charte, op.cit., point 12.

⁴⁹ Rapport 2020 de la FRA sur les droits fondamentaux, section «Charter focus», avis 1.1.

- partager les bonnes pratiques concernant la sensibilisation à la Charte et son utilisation sur le portail européen e-Justice.

Contrôle de l'application - La Commission, en tant que **gardienne des traités**, veille à ce que la législation nationale soit conforme au droit de l'Union, de sorte que les citoyens puissent faire valoir leurs droits, y compris leurs droits fondamentaux, et bénéficier pleinement de la législation de l'UE. La Commission réaffirme sa détermination à contrôler l'application de la Charte et des législations connexes de l'UE, à renforcer son dialogue avec les États membres et à engager des procédures d'infraction, si nécessaire, en cas de violation du droit de l'Union. Elle continuera à suivre de près les cas de manquement systématique, par un État membre, à l'obligation d'appliquer la Charte⁵⁰ lors de la mise en œuvre du droit de l'Union.

À partir de 2021, la Commission présentera un **nouveau rapport annuel sur l'application de la Charte** dans l'UE qui, par comparaison aux rapports précédents de la Commission sur la Charte, examinera de plus près l'application de la Charte dans les États membres et lui fournira de nouveaux éléments d'appréciation pour évaluer la conformité des législations nationales avec le droit de l'Union. Dans ce rapport, la Commission adoptera une approche thématique axée sur des domaines d'importance stratégique régis par le droit de l'Union. Avec le rapport annuel sur l'état de droit, le nouveau rapport annuel sur la Charte contribuera à la défense des valeurs fondamentales dans l'UE.

La Commission travaillera en partenariat avec les autres institutions de l'UE et les agences de l'UE, en particulier l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA)⁵¹, pour recueillir les informations et les données nécessaires à l'établissement du rapport. Elle mettra à profit les travaux des groupes d'experts des États membres existants⁵² et s'appuiera sur les informations factuelles provenant de sources respectées telles que les organes des Nations unies et du Conseil de l'Europe, les réseaux judiciaires, les organisations de la société civile, les défenseurs des droits et les nouveaux points focaux pour la Charte.

En 2021, le nouveau rapport sur la Charte mettra l'accent sur **les droits fondamentaux à l'ère numérique**. Il devrait susciter un débat interinstitutionnel franc et ouvert avec le Parlement européen et le Conseil, ainsi que des discussions dans les États membres, y compris au sein des parlements nationaux. Ces débats et discussions viendraient appuyer les efforts déployés par les États membres pour respecter la Charte lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union.

✓ **La Commission:**

⁵⁰ Conformément à sa communication intitulée «Le droit de l'UE: une meilleure application pour de meilleurs résultats», JO C 18 du 19.1.2017, p. 10.

⁵¹ L'Agence recueille régulièrement des informations et des données sur la situation des droits fondamentaux sur le terrain et publie chaque année un rapport résumant ses principales constatations factuelles. Elle a récemment lancé un système d'information européen sur les droits fondamentaux (EFRIS) qui rassemble les données et les informations provenant de bases de données existantes sur les droits de l'homme: <https://fra.europa.eu/en/databases/efris/>

⁵² Comme le groupe à haut niveau de l'UE sur la lutte contre le racisme, la xénophobie et d'autres formes d'intolérance, le groupe à haut niveau sur la non-discrimination, le groupe d'experts sur les droits de l'enfant et le réseau de points de contact nationaux pour les Roms.

- présentera, à partir de 2021, un rapport annuel sur l'application de la Charte, qui examinera l'incidence de la Charte sur la situation des États membres dans certains domaines d'action;

- veillera à ce que les États membres appliquent effectivement la Charte lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union et engagera des procédures d'infraction, si nécessaire, en cas de violation du droit de l'Union.

✓ **La Commission invite:**

- le Parlement européen et le Conseil à organiser un débat de fond sur l'application de la Charte pour donner suite au rapport annuel de la Commission. La Commission est disposée à:

- aider le Parlement européen et les parlements nationaux à intensifier la coopération interparlementaire sur les questions liées à l'application de la Charte, et à contribuer à cette coopération.

1.2- Garantir l'application de la Charte dans le cadre des financements de l'UE

Les financements de l'UE sont essentiels pour soutenir la mise en œuvre des politiques de l'Union dans les États membres. Les États membres et la Commission doivent veiller à ce que tous les projets financés par l'UE respectent le droit de l'Union, y compris la Charte des droits fondamentaux, le cas échéant.

La Commission a récemment pris des mesures pour aider les États membres à s'assurer qu'ils respectent les dispositions applicables de la Charte lorsqu'ils mettent en œuvre des programmes financés par l'UE. En particulier, sa proposition de règlement portant dispositions communes (RPDC)⁵³, qui fixe les règles applicables au prochain budget de l'UE pour la période 2021-2027, contient une «condition favorisante»⁵⁴ liée à la Charte. Concrètement, cela signifie que des mécanismes efficaces doivent être en place afin de garantir que tous les programmes soutenus par des fonds de l'UE relevant du règlement portant dispositions communes (ci-après les «fonds relevant du RPDC»)⁵⁵ respectent la Charte, de leur création à leur mise en œuvre⁵⁶.

⁵³ COM(2018) 375: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=COM%3A2018%3A375%3AFIN>

⁵⁴ La condition favorisante horizontale «Application et mise en œuvre effectives de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne» prévue à l'annexe III du RPDC.

⁵⁵ Le Fonds européen de développement régional, le Fonds de cohésion, le Fonds pour une transition juste, le Fonds social européen+, le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, le Fonds «Asile, et migration», le Fonds pour la sécurité intérieure et l'instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas. Il convient également de noter que la proposition de la Commission relative aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (plans stratégiques relevant de la PAC), COM(2018) 392, rappelle que les États membres doivent concevoir les programmes soutenus par la PAC dans le respect de la Charte. Les États membres doivent veiller à ce que le comité de suivi institué pour superviser la mise en œuvre des plans stratégiques relevant de la PAC comprenne des représentants des organismes chargés de promouvoir l'inclusion sociale, les droits fondamentaux, l'égalité entre les hommes et les femmes et la non-discrimination.

⁵⁶ COM(2018) 375, article 11, paragraphe 6.

Le RPDC⁵⁷ exige que les États membres prévoient:

- des modalités visant à garantir que les programmes soutenus par les fonds relevant du RPDC et leur mise en œuvre respectent les dispositions applicables de la Charte. À cet effet, les États membres devraient, par exemple, définir le rôle et les tâches des différents organismes et autorités chargés de veiller à ce que les programmes soient conformes à la Charte et expliquer comment le respect de cette dernière sera vérifié tout au long de la mise en œuvre des programmes;

- des modalités visant à informer les comités de suivi⁵⁸ des cas dans lesquels les opérations soutenus par les fonds relevant du RPDC ne respectent pas la Charte et des plaintes liées à cette dernière. Les États membres devraient, par exemple, expliquer comment et à quelle fréquence ils feront rapport sur ces deux questions aux **comités de suivi**. Les informations communiquées dans ce cadre devraient porter sur les mesures correctives qui ont été adoptées, les mesures qui seront prises pour prévenir de tels cas à l'avenir et les mécanismes de recours qui sont ou ont été mis en place.

Lors de l'élaboration des programmes, les États membres doivent communiquer ces modalités à la Commission, laquelle évaluera si la «condition favorisante» est respectée.

En vertu des règles applicables à la nouvelle période de programmation, les comités de suivi devraient comprendre des organes de défense des droits fondamentaux⁵⁹ qui aideront à l'évaluation du respect de la Charte. Compte tenu de leur indépendance et de leur expertise en matière de suivi et de conseil aux autorités, les **institutions nationales de défense des droits de l'homme** (INDH) pourraient contribuer à garantir que les programmes financés par l'UE sont conçus et mis en œuvre dans le respect de la Charte⁶⁰.

Les États membres devraient, en coopération avec la Commission, aider, en leur apportant une assistance technique, leur personnel national et local à concevoir et à mettre en œuvre des programmes conformes à la Charte, sur la base des orientations élaborées pour garantir le respect de la Charte dans le cadre des financements de l'UE⁶¹. Les États membres sont également encouragés à se coordonner pour garantir une mise en œuvre cohérente de la «condition favorisante» dans l'ensemble de l'UE. Un point de contact national faciliterait cette coopération et cette coordination⁶².

La Commission, conjointement avec les États membres, veillera à ce que les plaintes liées au respect de la Charte lors de la mise en œuvre des financements de l'UE soient dûment traitées et fassent l'objet d'un suivi systématique.

✓ **La Commission:**

⁵⁷ Voir l'annexe III du RPDC.

⁵⁸ Les comités de suivi, auxquels la Commission participe à titre consultatif, sont institués dans les États membres pour superviser la mise en œuvre des programmes.

⁵⁹ Conformément aux articles 6 et 34 du RPDC.

⁶⁰ Voir le point 2.1 ci-après.

⁶¹ C/2016/4384, JO C 269 du 23.7.2016, p. 1: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52016XC0723\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52016XC0723(01))

⁶² Il appartient aux États membres de décider s'il convient de confier cette tâche au point focal pour la Charte visé au point 1.1.

- élaborera un module de formation et apportera une assistance technique pour garantir une mise en œuvre cohérente et effective de la «condition favorisante» énoncée dans le règlement portant dispositions communes;

- évaluera le respect de la «condition favorisante» liée à la Charte;

- vérifiera que les fonds de l'UE sont utilisés dans le respect de la Charte et prendra des mesures appropriées, telles qu'une suspension possible du financement de l'UE, ou des corrections financières dans les cas où les dépenses irrégulières n'ont pas été corrigées par les États membres, lorsque cela se justifie.

✓ **La Commission invite les États membres à:**

- veiller à ce que les fonds de l'UE soient utilisés dans le respect de la Charte et à définir les modalités prévues par le règlement portant dispositions communes;

- aider leur personnel national et local à concevoir et à mettre en œuvre des programmes conformes à la Charte, en coopération avec la Commission;

- faciliter la coordination et une mise en œuvre cohérente de la «condition favorisante» et à utiliser au mieux l'assistance technique disponible;

- inclure des organes de défense des droits fondamentaux dans les comités de suivi.

2 - Donner des moyens d'action aux organisations de la société civile, aux défenseurs des droits et aux professionnels de la justice

2.1 Protéger et soutenir les organisations de la société civile et les défenseurs des droits

Un environnement favorable

Les organisations de la société civile et les défenseurs des droits sont essentiels pour une démocratie saine et une société où les citoyens peuvent jouir de leurs droits fondamentaux. Ils sont des acteurs clés de la chaîne d'application de la Charte et jouent un rôle important dans la promotion de la connaissance et de l'utilisation de la Charte, ainsi que d'une culture des valeurs fondée sur l'état de droit, la démocratie et les droits fondamentaux.

Ils se heurtent néanmoins à des difficultés de plus en plus nombreuses, notamment à des **contraintes réglementaires** et à des **difficultés d'accès au financement**⁶³. Dans une affaire concernant une loi qui limitait le financement des organisations de la société civile depuis l'étranger, la Cour⁶⁴ a reconnu que le droit à la liberté d'association constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et pluraliste, en ce qu'il permet aux citoyens d'agir collectivement dans des domaines d'intérêt commun et contribue ce faisant au bon fonctionnement de la vie publique. Elle a jugé que les organisations de la société civile «*[doivent pouvoir] poursuivre [leurs] activités et fonctionner sans ingérence étatique injustifiée*»⁶⁵.

Dans certains États membres, des **campagnes de dénigrement** influencent négativement l'opinion publique et entachent la crédibilité et la légitimité de la société civile. Dans certains pays de l'UE, les organisations de la société civile et les militants des droits de l'homme sont victimes d'agressions physiques et verbales, d'intimidation et de harcèlement, y compris de poursuites judiciaires abusives (poursuites stratégiques altérant le débat public ou poursuites-bâillon)⁶⁶, de violences et de discours haineux en ligne et hors ligne⁶⁷. Les organisations de la société civile et les défenseurs des droits devraient pouvoir travailler sans crainte dans un environnement favorable.

✓ **La Commission:**
- *intentera une action en justice contre les mesures contraires au droit de l'Union, y compris à la Charte, qui touchent les organisations de la société civile;*

⁶³ Rapport 2020 de la Commission sur l'état de droit, op.cit. Voir également le rapport de la FRA intitulé «*Difficultés rencontrées par les organisations de la société civile actives dans le domaine des droits de l'homme dans l'UE*»: <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/challenges-facing-civil-society-organisations-working-human-rights-eu>.

⁶⁴ Arrêt du 18 juin 2020, Commission/Hongrie, C-78/18, EU:C:2020:476.

⁶⁵ Ibidem, point 133.

⁶⁶ La Commission proposera des mesures visant à améliorer la sécurité des journalistes et à les protéger ainsi que la société civile contre les poursuites-bâillon, dans le cadre du plan d'action pour la démocratie européenne. Comme annoncé dans son programme de travail pour l'an prochain, la Commission proposera, à la fin de 2021, une initiative contre les recours abusifs visant ces acteurs.

⁶⁷ Rapport de la FRA intitulé «*Difficultés rencontrées par les organisations de la société civile actives dans le domaine des droits de l'homme dans l'UE*», op.cit. Voir également Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme (GANHRI), [Observations générales du sous-comité d'accréditation](#), 2018, p. 1.

- soutiendra l'instauration d'un environnement favorable aux organisations de la société civile, notamment dans le cadre du nouveau volet «Valeurs de l'Union» du programme «Citoyens, égalité, droits et valeurs».

✓ **La Commission invite les États membres à:**

- promouvoir un environnement favorable et sûr pour les organisations de la société civile et les défenseurs des droits dans leur pays, y compris au niveau local.

Des institutions nationales de défense des droits de l'homme fortes et indépendantes

Des institutions nationales de défense des droits de l'homme (INDH)⁶⁸ fortes et efficaces sont des maillons essentiels entre les pouvoirs publics et la société civile dans la mesure où elles remédient aux «écarts de protection» entre les droits des personnes et les responsabilités de l'État. Leur fonction première est de lutter contre la discrimination sous toutes ses formes et de promouvoir la protection de l'ensemble des droits fondamentaux⁶⁹. Les INDH suivent l'application, la mise en œuvre et la promotion de la Charte sur le terrain, informent et soutiennent les victimes de violations des droits fondamentaux et coopèrent avec les institutions nationales pour améliorer leur connaissance et leur utilisation de la Charte.

Trois États membres⁷⁰ ne disposent d'aucune INDH, deux ne disposent pas d'une INDH accréditée⁷¹ et six⁷² ne disposent pas d'une INDH de statut A⁷³ conforme aux principes de Paris définis par les Nations unies⁷⁴.

Le rapport 2020 sur l'état de droit a souligné l'importance des INDH indépendantes pour l'équilibre national des pouvoirs⁷⁵. Le Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (ENNHRI) peut, avec le soutien de la Commission, aider les États membres à établir et à promouvoir des INDH de statut A conformes aux principes de Paris.

✓ **La Commission invite:**

- les États membres qui n'ont pas encore établi d'INDH indépendante à le faire;
- les États membres dans lesquels des INDH ont été établies à doter ces dernières des outils et des moyens nécessaires pour se conformer aux principes de Paris et à faire référence à la Charte dans leur mandat.

⁶⁸ Les INDH sont des organismes mandatés par l'État, indépendants des pouvoirs publics et dotés d'un large mandat constitutionnel ou juridique en matière de protection et de promotion des droits de l'homme.

⁶⁹ <https://ganhri.org/nhri/>

⁷⁰ Tchéquie, Italie et Malte.

⁷¹ Estonie - accréditation attendue fin 2020 - et Roumanie.

⁷² Autriche, Belgique, Chypre, Slovaquie, Slovénie et Suède.

⁷³ L'octroi du statut A signifie que l'INDH satisfait pleinement aux principes de Paris, qui sont les normes internationales que les INDH doivent respecter pour promouvoir et protéger les droits fondamentaux efficacement et de manière indépendante.

⁷⁴ <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/ParisPrinciples.aspx>. Le Conseil de l'Europe prépare également des recommandations sur la mise en place et le renforcement d'institutions nationales de défense des droits de l'homme efficaces, pluralistes et indépendantes.

⁷⁵ COM(2020) 580. Dans ses conclusions de 2019 sur la Charte, le Conseil a rappelé que «*[les] institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'homme [...] jouent un rôle essentiel dans la protection et la promotion des droits fondamentaux et pour veiller au respect de la Charte*», op. cit, point 22.

Renforcement des capacités en matière de défense des droits des citoyens

Les organisations de la société civile et les défenseurs des droits contribuent à sensibiliser les citoyens aux droits que leur confère la Charte et à les aider à bénéficier d'une **protection juridictionnelle effective**. Pour les cas dans lesquels d'autres voies, telles que la prévention et le dialogue, se révèlent infructueuses, la protection juridictionnelle effective comprend également les actions en justice à visée stratégique, qui concourent à une mise en œuvre et à une application plus cohérentes du droit de l'Union et au respect des droits des personnes. À la suite d'une initiative du Parlement européen, la Commission a procédé à des consultations et commandé une étude⁷⁶ dont il ressort que le renforcement des capacités est indispensable pour aider ces «agents d'application de la Charte» à mieux aider les citoyens à exercer les droits qui leur sont conférés par cette dernière. L'étude a conclu à la nécessité d'améliorer la «connaissance des pratiques et procédures pertinentes du droit de l'Union» parmi les avocats plaidants et de renforcer les capacités de ces derniers, «avec comme résultat escompté que le nombre de litiges en matière de droits fondamentaux augmentera en Europe et que les droits consacrés par la Charte seront promus et protégés de manière plus systématique».

Les **réseaux européens de défenseurs des droits**, tels que le réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (ENNHRI), le réseau européen des organismes de promotion de l'égalité (Equinet) et le réseau européen des médiateurs (ENO) peuvent jouer un rôle important en matière de coordination du renforcement des capacités et de partage des pratiques concernant la Charte parmi leurs membres. Les membres du personnel ayant bénéficié d'une formation transnationale devraient faire office de relais et former leurs collègues au sein des institutions nationales⁷⁷. Les réseaux devraient apprendre les uns des autres pour atteindre leurs objectifs. À titre d'exemple, l'**ENNHRI** a recensé les pratiques de ses membres afin de montrer comment les INDH de toute l'Europe travaillent à la mise en œuvre de la Charte au niveau national⁷⁸. La FRA a mis au point des outils pour soutenir ces travaux et est disposée à apporter un soutien supplémentaire à ces efforts de renforcement des capacités⁷⁹.

D'autres réseaux, s'adressant à des groupes spécifiques, tels que les cadres de la convention des Nations unies sur les droits des personnes handicapées ou le réseau européen des médiateurs des enfants, pourraient eux aussi jouer un rôle essentiel en faisant la promotion de la Charte auprès de leurs membres.

✓ **La Commission:**

⁷⁶ Étude de faisabilité sur le soutien financier en cas de litiges relatifs à des cas de violation de la démocratie, de l'état de droit et des droits fondamentaux, 28.8.2020: https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/application-charter/studies-related-charter_en

⁷⁷ «La formation de groupe ciblée devrait être une priorité. Des formations transnationales sur l'utilisation de la Charte devraient cibler le personnel des organismes nationaux pour l'égalité de traitement. [...] Les formations de groupe ciblées devraient être suivies de formations horizontales au niveau national rassemblant des acteurs concernés ayant précédemment bénéficié d'une formation de groupe ciblée afin d'identifier les interconnexions et de construire des synergies autour de l'utilisation de la Charte.» Contribution d'Equinet à la stratégie de la Commission relative à la Charte, op.cit.

⁷⁸ <http://ennhri.org/wp-content/uploads/2019/11/Implementation-of-the-EU-Charter-of-Fundamental-Rights-Activities-of-NHRIs.pdf>. Voir également les bonnes pratiques de la Pologne, analyse de la consultation des parties prenantes, page 15.

⁷⁹ <https://fra.europa.eu/fr/eu-charter> Voir également le rapport 2020 de la FRA sur les droits fondamentaux.

- soutiendra, en particulier dans le cadre du programme «Justice», le renforcement des capacités des défenseurs des droits et des organisations de la société civile en ce qui concerne la Charte, afin de faciliter l'accès à la justice pour tous.

✓ **La Commission invite les réseaux d'organisations de la société civile et de défenseurs des droits à:**

- coopérer en ce qui concerne les formations sur la Charte et le partage des pratiques, en s'appuyant sur le soutien et les outils proposés par la Commission et par la FRA.

2.2 Soutien aux juges et aux autres professionnels de la justice

Des juges indépendants et qualifiés sont indispensables pour que la Charte influe concrètement sur la vie des citoyens. Même si les juridictions nationales utilisent de plus en plus la Charte et saisissent la Cour de questions concernant son interprétation⁸⁰, celle-ci **reste méconnue** des professionnels de la justice au niveau national⁸¹. À ce jour, moins d'un tiers de tous les groupes professionnels interrogés dans le cadre de la consultation ciblée des juges, des autres professionnels de la justice et des établissements de formation ont bénéficié d'une formation sur la Charte. La plupart des juges et des autres professionnels de la justice qui ont répondu à la consultation apprécieraient de recevoir une telle formation, y compris une formation commune pour que les juges et les autres praticiens du droit puissent partager leurs expériences. Ils seraient également favorables à un renforcement des échanges entre les juridictions nationales et européennes⁸².

La Commission a adopté une **nouvelle stratégie de formation judiciaire européenne** dans laquelle elle souligne l'importance de dispenser une formation sur la Charte aux juges et aux autres professionnels de la justice afin de garantir l'application effective de cette dernière⁸³. Elle y insiste également sur l'importance de la formation interprofessionnelle et du partage des bonnes pratiques. La FRA actualisera son Charterpedia et son manuel sur l'application de la Charte à l'intention des professionnels⁸⁴.

La pandémie de COVID-19 a entraîné de nouvelles difficultés pour les systèmes judiciaires, mais elle a également donné un coup d'accélérateur à la numérisation des procédures dans un certain nombre d'États membres⁸⁵. Une **numérisation de la justice** soigneusement mise en œuvre aurait également un effet positif sur la capacité des juridictions à traiter efficacement

⁸⁰ Entre 2009 et 2019, les juridictions nationales ont adressé 5038 demandes de décision préjudicielle à la Cour. Parmi celles-ci, 576 (plus de 11 %) contenaient des questions liées à la Charte. Voir le rapport 2020 de la FRA sur les droits fondamentaux.

⁸¹ Analyse des consultations des parties prenantes, op. cit.; rapport 2019 de la Commission sur la Charte, op. cit.; rapport 2020 de la FRA sur les droits fondamentaux et avis 4/2018 de la FRA du 24 septembre 2018: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-opinion-04-2018_charter-implementation.pdf

⁸² Le réseau européen de formation judiciaire, soutenu par le programme «Justice» de l'UE, organise des échanges entre les juridictions nationales et européennes: <http://www.ejtn.eu/Exchange-Programme/>

⁸³ COM(2020) 713.

⁸⁴ <https://fra.europa.eu/fr/publication/2019/application-de-la-charte-des-droits-fondamentaux-de-lunion-europeenne-dans-le>. Toutes les informations relatives à la Charte seront disponibles sur un espace web prévu à cet effet: <https://fra.europa.eu/fr/eu-charter>

⁸⁵ Rapport 2020 de la Commission sur l'état de droit, op.cit.

les questions relatives aux droits fondamentaux, en particulier dans un contexte où les ressources humaines sont limitées⁸⁶.

✓ **La Commission:**

- accordera la priorité, dans le cadre du nouveau programme «Justice» de l'UE, aux possibilités de formation sur la Charte à l'intention des juges et des autres professionnels de la justice et soutiendra la création d'un outil d'apprentissage en ligne spécifiquement conçu pour les juges;

- promouvra, en recourant aux fonds de l'UE, des activités et du matériel de formation relatifs à la Charte sur la nouvelle «plateforme européenne de formation» du portail européen e-Justice⁸⁷.

✓ **La Commission invite les réseaux de juges et d'autres professionnels de la justice à:**

- coopérer pour ce qui est des formations et du partage de pratiques concernant l'application de la Charte, en s'appuyant sur le soutien et les outils proposés par la Commission, le Réseau européen de formation judiciaire (REFJ) et la FRA.

⁸⁶

Voir la communication de la Commission sur la numérisation de la justice dans l'UE, COM(2020) 710.

⁸⁷

https://e-justice.europa.eu/content_european_training_platform-37158-fr.do?init=true

3 - Encourager les institutions de l'UE à utiliser la Charte pour baliser leur action

3.1 Mise à jour et développement d'outils au sein de la Commission

Les institutions de l'UE doivent respecter la Charte quelles que soient les actions qu'elles mènent, y compris lorsqu'elles agissent en dehors du cadre juridique de l'UE⁸⁸ et en dehors du territoire des États membres⁸⁹.

À la suite de la stratégie pour la mise en œuvre de la Charte par l'UE qu'elle a adoptée en 2010, la **Commission** a élaboré des orientations⁹⁰ visant à garantir que toutes les nouvelles initiatives sont conformes à la Charte et, lorsque certains droits sont affectés, à faire en sorte qu'une justification soit donnée, qui indique en quoi la mesure est nécessaire et proportionnée et précise les solutions mises en place pour atténuer les effets négatifs potentiels de la mesure sur les droits des personnes. La nouvelle task-force sur l'égalité mise en place par la Commission veillera à ce que les questions d'égalité soient systématiquement prises en compte dans les travaux de cette dernière.

Les grandes initiatives de la Commission susceptibles d'avoir une incidence majeure sur les droits consacrés par la Charte continueront de faire l'objet d'une vérification dès la phase préparatoire, et le respect de la Charte restera au centre des préoccupations de la Commission tout au long du processus décisionnel. À titre d'exemple, la stratégie numérique de l'Europe⁹¹ souligne l'importance du respect des droits fondamentaux dans le cadre de la transformation numérique. Le futur cadre réglementaire relatif à l'intelligence artificielle⁹² introduira des conditions en matière d'obligation de rendre des comptes, de documentation et d'essai afin de garantir le respect effectif des droits fondamentaux. La proposition à venir de la Commission relative à une législation sur les services numériques définira les responsabilités des intermédiaires en ligne, en particulier des plateformes en ligne, à l'égard des différentes formes de contenu illégal en ligne, afin de garantir que ces intermédiaires luttent contre ces contenus illégaux tout en protégeant les contenus légaux grâce au respect des droits fondamentaux, notamment du droit à la liberté d'expression des utilisateurs de services en ligne.

Lorsqu'elle élabore des initiatives, la Commission s'appuie sur les contributions des principales parties prenantes⁹³. Un dialogue ouvert et constructif avec les organisations de la

⁸⁸ Arrêt du 20 septembre 2016, Ledra Advertising/Commission et BCE C-8-10/15 P et C-10/15, EU:C:2016:701.

⁸⁹ Arrêt du 18 juillet 2013, Commission et autres/Kadi, C-584/10 P et C- 595/10 P, EU:C:2013:518.

⁹⁰ Voir les orientations opérationnelles de la Commission de 2011 sur la prise en compte des droits fondamentaux dans les analyses d'impact et le paquet «Mieux légiférer» de 2015, qui fait de la prise en compte systématique de la Charte à tous les niveaux une partie intégrante de l'analyse d'impact (Outil 28).

⁹¹ Adoptée en février 2020: https://ec.europa.eu/info/publications/communication-shaping-europes-digital-future_fr

⁹² Livre blanc sur l'intelligence artificielle - Une approche européenne axée sur l'excellence et la confiance, COM(2020) 65.

⁹³ Des consultations sont lancées pour éclairer les initiatives de la Commission conformément à ses règles pour une meilleure réglementation. Voir <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say> et https://ec.europa.eu/info/consultations_fr. La Commission s'appuie également sur les données fournies par l'Agence des droits fondamentaux de l'UE, les défenseurs des droits tels que les INDH et les organismes pour l'égalité de traitement, ainsi que sur les informations recueillies par des organisations internationales telles que

société civile soutient les efforts déployés par la Commission pour intégrer la Charte dans toutes ses politiques et ses propositions législatives.

Défendre les droits fondamentaux est une entreprise mondiale et il importe que les actions intérieures et extérieures visant à promouvoir et à protéger ces droits soient cohérentes et se renforcent mutuellement. Le nouveau plan d'action 2020-2024 en faveur des droits de l'homme et de la démocratie⁹⁴ réaffirme la détermination de l'UE à promouvoir et à protéger les valeurs et les droits de l'homme dans le monde. Les droits de l'homme et la démocratie feront l'objet d'une promotion systématique et cohérente dans tous les domaines de l'action extérieure de l'UE, ce qui garantira la cohérence interne et externe de la promotion des droits fondamentaux conformément à la Charte.

La Commission, en tant qu'institution de l'UE, continuera à prendre la Charte en compte dans le processus d'élaboration et de négociation des accords en matière de commerce et d'investissement de l'UE⁹⁵.

La Commission continuera à insister pour que les pays qui souhaitent adhérer à l'UE (les «pays concernés par l'élargissement») s'alignent sur les normes de protection des droits fondamentaux de l'UE. Elle fournira un soutien et une assistance technique aux pays concernés par l'élargissement⁹⁶ et suivra les progrès réalisés au moyen des rapports par pays élaborés dans le cadre du paquet «élargissement» annuel. Les pays candidats et les pays avec lesquels un accord de stabilisation et d'association a été conclu peuvent demander à participer aux travaux de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne en tant qu'observateurs afin de faciliter leur alignement progressif sur le droit de l'Union⁹⁷.

✓ **La Commission:**

- soutiendra la création d'un outil d'apprentissage en ligne dédié à la Charte et ouvert à tous;
- actualisera ses orientations de 2011, destinées à son personnel, sur l'application de la Charte dans les analyses d'impact et les diffusera en tant que source d'information pour les décideurs politiques aux niveaux national et local;
- élaborera une boîte à outils pour la prise en compte systématique de l'égalité et un plan de formation pour l'ensemble du personnel afin que les questions relatives à l'égalité fassent partie intégrante de toutes ses initiatives.

3.2 Renforcer la prise en compte systématique de la Charte tout au long du processus législatif «européen»

le Conseil de l'Europe, les Nations unies et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe.

⁹⁴ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12848-2020-INIT/fr/pdf>

⁹⁵ Lignes directrices de 2015 sur l'analyse des incidences sur les droits de l'homme des initiatives en matière de politique commerciale dans le cadre des analyses d'impact.

⁹⁶ L'instrument d'aide de préadhésion (IAP) 2021-2027 continuera à soutenir les réformes visant au respect des valeurs et des droits fondamentaux de l'UE et à l'alignement progressif sur les règles, normes et politiques de l'UE.

⁹⁷ La procédure est décrite à l'article 28 du règlement (CE) n° 168/2007 portant création de la FRA, JO L 53 du 27.2.2007, p. 1.

Il est essentiel, pour l'application effective de la Charte par l'UE, que le **Parlement européen** et le **Conseil** mettent l'accent sur le respect de la Charte dans le processus législatif. La Commission est prête à les soutenir. Le respect de la Charte est un élément clé de la durabilité de la législation de l'UE⁹⁸.

En 2015, le Conseil a publié des orientations sur la vérification de la conformité avec les droits fondamentaux⁹⁹, qui, régulièrement, devraient être partagées et faire l'objet d'explications¹⁰⁰. Le groupe «Droits fondamentaux, droits des citoyens et libre circulation des personnes» (FREMP) du Conseil joue un rôle déterminant en la matière. La commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) du Parlement européen peut émettre des avis sur la conformité d'un acte législatif avec les droits fondamentaux¹⁰¹. En vertu de l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer», le Parlement européen et le Conseil peuvent procéder à des analyses d'impact des modifications substantielles qu'ils apportent à une proposition de la Commission. L'accord dispose que ces analyses d'impact devraient aborder les questions relatives aux droits fondamentaux¹⁰².

Il existe plusieurs exemples récents de prise en compte de la Charte dans la législation de l'UE et on en trouve beaucoup d'autres dans les rapports annuels de la Commission¹⁰³. L'acte législatif européen sur l'accessibilité¹⁰⁴ vise à faire en sorte que les personnes handicapées bénéficient de mesures garantissant leur autonomie, leur intégration sociale et professionnelle et leur participation à la vie de la communauté. Le règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes¹⁰⁵ fait des droits fondamentaux un élément essentiel de la mise en œuvre de la gestion européenne intégrée des frontières.

✓ ***La Commission invite le Parlement européen et le Conseil à utiliser les outils à leur disposition pour garantir l'application effective de la Charte dans le cadre de leurs travaux. Elle est prête à les soutenir.***

⁹⁸ La législation de l'UE qui n'est pas conforme à la Charte peut être contestée en justice.

⁹⁹ Lignes directrices du Conseil concernant la méthodologie à suivre afin de vérifier la compatibilité avec les droits fondamentaux, doc. 5377/15 du 20 janvier 2015.

¹⁰⁰ Dans ses conclusions sur la Charte (op.cit.), le Conseil a réaffirmé qu'«il [était] résolu à tenir compte des orientations concernant l'application de la Charte, notamment les lignes directrices relatives à la méthodologie à suivre afin de vérifier la compatibilité avec les droits fondamentaux au sein des instances préparatoires du Conseil, et se déclar[ait] prêt à examiner des moyens de faire un usage plus efficace de ces orientations au sein des instances préparatoires du Conseil, y compris par des formations» (point 10). La représentation permanente de la Finlande a organisé, en coopération avec le Secrétariat du Conseil et la FRA, une session de formation sur l'application de la Charte ouverte à l'ensemble du personnel et l'a recommandée à tous les présidents des groupes de la future présidence.

¹⁰¹ Règlement intérieur du Parlement européen – article 39.

¹⁰² JO L 123 du 12.5.2016, p. 12.

¹⁰³ https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/application-charter/annual-reports-application-charter_en

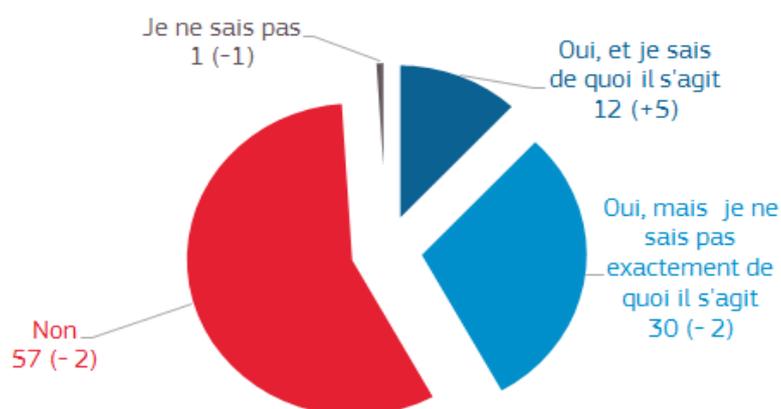
¹⁰⁴ Directive (UE) 2019/882.

¹⁰⁵ Règlement (UE) 2019/1896 (JO L 295 du 14.11.2019, p. 1). Une stratégie et un plan d'action en matière de droits fondamentaux seront élaborés afin de définir l'obligation de respect de la Charte imposée à l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex). Un officier aux droits fondamentaux a été désigné pour contribuer à la stratégie et surveiller sa mise en œuvre. Des contrôleurs des droits fondamentaux seront recrutés pour vérifier que les activités opérationnelles de l'Agence sont conformes à la Charte. La FRA aide Frontex à former les contrôleurs des droits fondamentaux.

4 - Sensibiliser davantage les citoyens aux droits que leur confère la Charte

Il ressort d'un Eurobaromètre récent sur la connaissance de la Charte que seuls 42 % des répondants ont entendu parler de la Charte et que 12 % seulement savent vraiment de quoi il s'agit.

QB1 Avez-vous entendu parler de la Charte des droits fondamentaux de l'UE?
(% - UE)

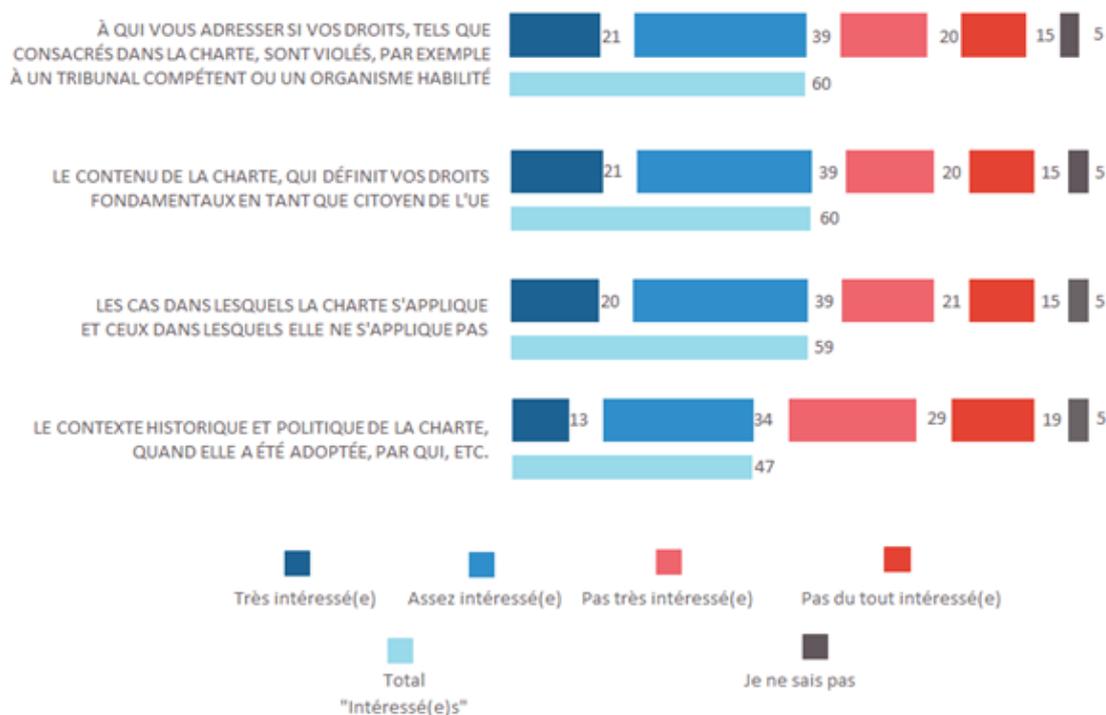


(mars 2019 - juin 2012)

Six répondants sur dix souhaitent en savoir plus sur leurs droits et sur les instances auxquelles s'adresser en cas de violation des droits que leur confère la Charte¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Eurobaromètre spécial 487b.

QB6 Souhaiteriez-vous en savoir plus sur les aspects suivants de la Charte?
(% - UE)



La plupart (80 %) des organisations de la société civile indiquent que les citoyens se tournent vers elles pour obtenir des informations sur leurs droits et elles sont plus nombreuses encore (85 %) à affirmer qu'elles mènent des activités de sensibilisation à ces droits¹⁰⁷. Les autorités locales sont également bien placées pour sensibiliser les citoyens à leurs droits et les informer des possibilités qui s'offrent à eux en cas de violation de ceux-ci¹⁰⁸. Il est essentiel d'expliquer les droits et ce qu'ils signifient pour les citoyens en s'appuyant sur des histoires vécues¹⁰⁹.

Le Forum 2021 de la FRA sur les droits fondamentaux¹¹⁰ est l'occasion de sensibiliser à la Charte des droits fondamentaux et de réfléchir à la manière de développer une culture des valeurs dans l'UE. La conférence sur l'avenir de l'Europe donnera aux citoyens la possibilité de débattre des droits fondamentaux et des valeurs de l'UE qui sont au cœur de notre Union et de son avenir.

La Commission va travailler à une campagne de sensibilisation visant à mieux informer les citoyens sur les droits que leur confère la Charte et sur les instances auxquelles s'adresser en cas de violation de ceux-ci. Cette campagne sera accessible aux personnes handicapées.

La Commission intensifiera également ses efforts pour mieux informer les jeunes des droits consacrés par la Charte, en tirant le meilleur parti du programme Erasmus+. Elle fera

¹⁰⁷ Analyse des consultations des parties prenantes, p. 31.

¹⁰⁸ Sur les 22 autorités locales qui ont répondu aux consultations ciblées, 14 affirment sensibiliser aux droits, analyse des consultations des parties prenantes, p. 42.

¹⁰⁹ Voir également FRA (2020) «*What do fundamental rights mean for people in the EU*», page 48: «*Pour décider en connaissance de cause, les personnes devraient avoir accès à des informations sur leurs droits ainsi qu'à des procédures accessibles pour introduire des demandes et des plaintes*».

¹¹⁰ <https://fra.europa.eu/en/event/2020/fundamental-rights-forum-2021>

notamment référence à la Charte dans la charte des étudiants Erasmus+, qui s'adresse à tous les étudiants Erasmus+; inscrira les «droits fondamentaux» parmi les priorités essentielles de l'action Jean Monnet pour l'enseignement supérieur; encouragera les établissements d'enseignement supérieur à proposer des formations ou des cours en ligne sur l'engagement civique européen et à promouvoir la Charte des droits fondamentaux; et développera des ressources en ligne à l'intention des enseignants afin qu'ils puissent sensibiliser leurs élèves aux droits fondamentaux. Elle entamera un dialogue avec les jeunes sur les valeurs fondamentales et les questions liées à la citoyenneté mondiale, y compris sur les objectifs de développement durable, dans le cadre de son programme d'éducation et de sensibilisation au développement (DEAR)¹¹¹. Dans le cadre de sa future stratégie sur les droits de l'enfant, la Commission étudiera également les moyens d'informer les enfants de leurs droits, sous une forme adaptée.

✓ **La Commission:**

- lancera une campagne d'information pour sensibiliser les citoyens aux droits que leur confère la Charte et à la manière de les utiliser, en donnant des exemples concrets et en coopérant avec les acteurs de terrain;

- sensibilisera les jeunes aux droits que leur confère la Charte dans le cadre du programme Erasmus+;

- sensibilisera les enfants à leurs droits dans le cadre de sa future stratégie sur les droits de l'enfant.

✓ **La Commission invite les États membres** à élaborer des initiatives visant à sensibiliser les citoyens aux droits que leur confère la Charte et à les informer des instances auxquelles ils peuvent s'adresser en cas de violation de ces droits, en particulier en donnant aux acteurs locaux les moyens d'agir¹¹².

Conclusion

Le caractère contraignant de la Charte a permis à l'ordre juridique de l'UE de devenir un guide pour la protection des droits fondamentaux. L'ordre juridique de l'UE est l'incarnation des droits et des valeurs de l'UE - un symbole de l'identité européenne. Il a conduit à une interprétation plus cohérente et plus complète des droits fondamentaux dans l'ensemble de l'UE.

Les institutions de l'UE, les États membres et les divers acteurs de la chaîne d'application de la Charte ont le devoir de veiller à ce que celle-ci devienne un instrument vivant, qui protège les droits fondamentaux en Europe dans l'intérêt de tous.

La Commission présentera un rapport annuel sur l'application de la Charte, qui devrait servir de base à un débat interinstitutionnel. En 2025, elle fera également rapport sur la mise en œuvre de la présente stratégie. En 2030, la Commission, en coopération avec les principaux intervenants le long de la chaîne d'application de la Charte, dressera un bilan des progrès accomplis en matière de connaissance et d'utilisation de celle-ci.

¹¹¹ COM(2018) 5446: www.dearprogramme.eu

¹¹² Voir les conclusions du Conseil sur la Charte, op.cit., point 14.

Compte tenu du rôle essentiel joué par les États membres dans la mise en œuvre de la présente stratégie, la Commission invite le Conseil à élaborer des conclusions de suivi.