

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 19.10.2010
COM(2010) 573 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

**Stratégie pour la mise en œuvre effective de la Charte des droits fondamentaux par
l'Union européenne**

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Stratégie pour la mise en œuvre effective de la Charte des droits fondamentaux par l'Union européenne

L'Europe des droits fondamentaux vient de franchir des étapes décisives. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne est devenue juridiquement contraignante¹ et l'Union va adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme². Le Parlement européen³ et le Conseil européen⁴ ont fait de la promotion des droits fondamentaux dans l'Union une de leurs priorités pour l'avenir de l'espace de justice de liberté et de sécurité. La Commission européenne a désormais un de ses membres en charge d'un portefeuille dédié à la promotion de la justice, des droits fondamentaux et de la citoyenneté, et ses membres ont promis, lors du serment solennel devant la Cour de justice, de respecter la Charte⁵. Enfin, de manière plus générale, le Traité de Lisbonne représente un progrès majeur en ayant étendu la procédure de co-décision, supprimé la structure en pilier du traité antérieur, donné à la Cour de justice une compétence générale dans le domaine de l'espace de liberté, de sécurité et de justice et en ayant consolidé la place des droits de l'homme au cœur de l'action extérieure de l'Union.

Toutes les composantes d'une politique ambitieuse des droits fondamentaux sont donc réunies. Le respect des droits fondamentaux a toujours été une obligation soumise au contrôle de la Cour de justice et un élément constitutif essentiel de la construction de l'Union. Le nouveau statut de la Charte permet toutefois de donner un nouvel élan à l'action de l'Union dans ce domaine.

L'objectif de cette communication est de présenter la stratégie de la Commission pour la mise en œuvre de la Charte dans le nouvel environnement juridique existant depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

¹ Article 6 paragraphe 1 du Traité sur l'Union européenne (« TUE »). 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 Article 6, paragraphe 2, TUE.

³ Résolution du Parlement européen du 25.11.2009 sur la communication de la Commission – un espace de liberté, de sécurité et de justice au service des citoyens – programme de Stockholm. P7_TA(2009)0090.

⁴ "Programme de Stockholm" (JO C 115 du 4.5.2010).

⁵ Texte de la déclaration solennelle: "*Je m'engage solennellement:*

- à respecter les traités et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dans l'exécution de toutes mes fonctions;

- à exercer mes responsabilités en pleine indépendance, dans l'intérêt général de l'Union;

- dans l'exécution de mes tâches, à ne solliciter ni accepter d'instructions d'aucun gouvernement, institution, organe ou organisme;

- à m'abstenir de tout acte incompatible avec le caractère de mes fonctions ou l'exécution de mes tâches.

- Je prends acte de l'engagement de chaque État membre de respecter ce caractère et de ne pas chercher à influencer les membres de la Commission dans l'exécution de leurs tâches.

-Je m'engage, en outre, à respecter, pendant la durée de mes fonctions et après la cessation de celles-ci, les obligations découlant de ma charge, notamment les devoirs d'honnêteté et de délicatesse quant à l'acceptation, après cette cessation, de certaines fonctions ou de certains avantages."

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Avec la Charte⁶, l'Union s'est dotée de son propre catalogue des droits fondamentaux mis à jour à la lumière de l'évolution de la société et des développements scientifiques et technologiques.

La Charte est un instrument novateur car elle rassemble dans un texte unique l'ensemble des droits fondamentaux protégés dans l'Union⁷ et leur donne ainsi un contenu visible, précis et prévisible. En ayant reconnu les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte et en lui ayant donné la même valeur juridique contraignante que les Traités, le Traité de Lisbonne a apporté une plus grande visibilité et sécurité juridique pour les citoyens.

La Charte s'applique d'abord aux institutions, organes et organismes de l'Union (article 51, paragraphe 1, de la Charte). Elle dirige donc notamment le travail législatif et décisionnel de la Commission, du Parlement et du Conseil, dont les actes juridiques doivent être pleinement conformes à la Charte.

L'article 51, paragraphe 1, de la Charte prévoit également, en ce qui concerne les États membres, qu'elle s'applique uniquement lorsqu'ils mettent en oeuvre le droit de l'Union. Elle ne s'applique pas dans les situations qui ne présentent aucun lien avec le droit de l'Union⁸. La force juridique contraignante conférée à la Charte par le Traité de Lisbonne n'a pas modifié cette situation, ce dernier précisant explicitement que les dispositions de la Charte n'étendent en aucune manière les compétences de l'Union telles que définies dans les Traités⁹.

L'adhésion à la Convention européenne des Droits de l'Homme

L'adhésion de l'Union à la Convention européenne des Droits de l'Homme, rendue obligatoire par le Traité de Lisbonne (article 6, paragraphe 2, TUE), complétera le système de protection des droits fondamentaux en rendant la Cour européenne des Droits de l'Homme compétente pour examiner les actes de l'Union. Ce contrôle juridictionnel externe doit encourager encore plus l'Union à mener une politique ambitieuse en matière de droits fondamentaux: plus l'Union s'assure que ses actes respectent pleinement les droits fondamentaux, moins la Cour européenne des Droits de l'Homme risque de les censurer.

L'objectif de la stratégie: l'Union doit être exemplaire

L'objectif de la politique qu'entend développer la Commission après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne est de rendre les droits fondamentaux contenus dans la Charte aussi effectifs que possible dans l'Union. L'Union doit être exemplaire à cet égard. La Charte n'est

⁶ La Charte a été proclamée solennellement par le Parlement, le Conseil et la Commission à Nice le 7 décembre 2000. Le 12 décembre 2007 les Présidents du Parlement, du Conseil et de la Commission européenne ont signé et proclamé une nouvelle fois solennellement la Charte. Cette deuxième proclamation était nécessaire car la Charte proclamée en 2000 a été adaptée en vue de la rendre juridiquement contraignante.

⁷ Les droits et principes contenus dans la Charte résultent notamment des traditions constitutionnelles et des conventions internationales communes aux États membres, de la Convention européenne des droits de l'homme, des Chartes sociales adoptées par la Communauté et par le Conseil de l'Europe, ainsi que de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union et de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

⁸ Voir section I§3.

⁹ L'article 51§2 de la Charte précise qu'elle n'étend pas le champ d'application du droit de l'Union au-delà des compétences de l'Union, ni ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelle pour l'Union et ne modifie pas les compétences et tâches définies dans les Traités.

pas un texte porteur de valeurs abstraites mais un instrument qui permet aux personnes de jouir des droits qui y sont énoncés lorsqu'elles se trouvent dans une situation qui relève du droit de l'Union. Pour cette raison, la Commission concentrera son effort sur la mise en œuvre effective de la Charte.

Le développement de politiques spécifiques, fondées sur les Traités, concernant certains droits fondamentaux particuliers se poursuivra, comme en matière de protection des données à caractère personnel, des droits de l'enfant, de l'égalité entre hommes et femmes, de non discrimination, de propriété intellectuelle ou de libre circulation.

L'exemplarité de l'Union est indispensable non seulement pour les personnes vivant dans l'Union mais aussi pour le développement de l'Union elle-même. Le respect des droits fondamentaux à l'intérieur de l'Union permet de bâtir la confiance mutuelle entre les États membres ainsi que la confiance du public en général dans les politiques de l'Union. Un manque de confiance dans l'effectivité des droits fondamentaux dans les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, et dans la capacité de la Commission et des autorités nationales à les faire respecter, empêcherait en particulier le fonctionnement et l'approfondissement des mécanismes de coopération dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Enfin, l'effectivité de la protection est aussi nécessaire pour renforcer la crédibilité de l'action de l'Union pour promouvoir les droits de l'homme dans le monde.

L'action de l'Union en matière de droits fondamentaux s'étend au delà de ses politiques internes. La Charte s'applique aussi à l'action extérieure de l'Union. Conformément à l'article 21 TUE, l'action de l'Union sur la scène internationale vise à promouvoir dans le reste du monde la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international. Certaines normes développées par les Nations unies en matière de droits de l'homme ont une dimension tant interne qu'externe pour l'Union¹⁰. L'Union a ainsi développé une politique spécifique pour promouvoir les droits de l'homme et la démocratisation dans les pays tiers. En outre, l'article 8 TUE prévoit que l'Union développe avec les pays de son voisinage des relations privilégiées fondées sur les valeurs de l'Union. Enfin, l'article 49 TUE prévoit que tout État européen qui respecte les valeurs sur lesquelles est fondée l'Union peut demander à devenir membre de l'Union. Les critères politiques pour l'adhésion établis par le Conseil européen de Copenhague en 1993 demandent que le pays candidat présente des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, ainsi que le respect des minorités et leur protection. L'ouverture des négociations d'adhésion est ainsi conditionnée à ce que le pays candidat remplisse suffisamment ces critères. Les questions relatives aux droits fondamentaux sont approfondies pendant les négociations d'adhésion.

1. L'UNION DOIT ÊTRE EXEMPLAIRE

L'action de l'Union doit être irréprochable en matière de droits fondamentaux. La Charte doit être un guide pour les politiques de l'Union et pour leur mise en œuvre par les États membres.

¹⁰ Tous les États membres ont adhéré aux principales conventions des Nations-Unies en matière de droits de l'homme et le Conseil a adopté une décision concernant la conclusion, par la Communauté européenne, de la convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (JO L 23 du 27.1.2010, p. 35).

1.1. Renforcer la culture des droits fondamentaux dans la Commission

La Commission assure un contrôle systématique de la compatibilité avec la Charte de ses propositions législatives et des actes qu'elle adopte. Pour refléter le nouveau statut de la Charte, ce "réflexe" des droits fondamentaux doit être renforcé au sein des services de la Commission qui élaborent ces propositions et ces actes. Il est nécessaire de promouvoir une «culture des droits fondamentaux» à tous les stades de la procédure, dès les premières étapes de la conception d'une proposition au sein des services de la Commission, au moment de l'analyse d'impact et jusqu'au contrôle de la légalité du texte final d'un projet d'acte.

Cette culture des droits fondamentaux est indispensable pour l'examen approfondi de la nécessité et de la proportionnalité des propositions que la Commission est amenée à faire. En effet, mis à part certains droits qui ont un caractère absolu¹¹, les droits fondamentaux peuvent, sous certaines conditions, être soumis à des limitations. Celles-ci doivent être prévues par la loi, respecter le contenu essentiel des dits droits et, dans le respect du principe de proportionnalité, doivent être nécessaires et répondre effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de la protection des droits et libertés d'autrui¹².

"Check-list" droits fondamentaux

1. *Quels sont les droits fondamentaux concernés?*
2. *S'agit-il de droits absolus (qui ne peuvent être soumis à aucune limitation – par exemple, la dignité humaine et l'interdiction de la torture)?*
3. *Quel sont les impacts des différentes options politiques envisagées sur les droits fondamentaux? S'agit-il d'impacts positifs (promotion des droits fondamentaux) ou négatifs (limitations des droits fondamentaux)?*
4. *Les options ont-elles à la fois des impacts positifs et négatifs en fonction des droits fondamentaux concernés (par exemple, impact négatif sur la liberté d'expression et positif sur la propriété intellectuelle)?*
5. *Les limitations éventuelles des droits fondamentaux seraient-elles formulées d'une manière précise et prévisible?*
6. *Est-ce que, le cas échéant, des limitations apportées aux droits fondamentaux:*
 - *seraient nécessaires pour réaliser un objectif d'intérêt général ou pour protéger les droits et libertés d'autrui (lesquels)?*
 - *seraient proportionnées à l'objectif poursuivi?*
 - *respecteraient le contenu essentiel des droits fondamentaux concernés?*

La Commission a déjà pris des mesures d'organisation interne - "la méthodologie"¹³ - afin de s'assurer que ses services effectuent une vérification systématique et rigoureuse du respect de

¹¹ Par exemple, l'interdiction de la torture.

¹² Article 52 §2 de la Charte.

¹³ Communication de la Commission « Le respect de la Charte des droits fondamentaux dans les propositions législatives de la Commission - Méthodologie pour un contrôle systématique et rigoureux » - COM(2005) 172 du 27.4.2005.

tous les droits fondamentaux concernés lors de l'élaboration de toute proposition législative. Le rapport d'évaluation de cette méthodologie¹⁴ a montré que celle-ci est bien adaptée à l'objectif recherché mais que son application pratique doit être renforcée: elle doit être plus systématique, plus approfondie et plus lisible. Le rapport souligne aussi que l'évaluation d'impact n'est pas une question de procédure mais de substance.

À cet égard, la Commission renforcera les actions de formation interne sur les droits fondamentaux afin de permettre aux services de répondre aux questions ci-dessus et de renforcer et de promouvoir une culture du respect des droits fondamentaux.

La méthodologie utilisée par la Commission lors de la préparation de ses propositions est présentée ci-dessous ainsi que les mesures prises pour en renforcer l'application. Ces mesures contribueront à la mise en œuvre de la politique "mieux légiférer". Comme souligné dans le programme de Stockholm, la rédaction de la législation de l'Union dans des termes clairs et compréhensibles contribue à faciliter l'exercice effectif des droits par les citoyens. En ligne avec la politique "mieux légiférer" et le programme de Stockholm qui a souligné l'importance de l'évaluation, la Commission veillera aussi à la prise en compte de la Charte dans l'évaluation *ex post* des instruments de l'Union, notamment dans les rapports sur l'application de législations sensibles ainsi que dans les processus d'évaluation mutuelle.

Les actes non législatifs adoptés par la Commission, tels que les décisions, même s'ils ne font pas l'objet d'une analyse d'impact, sont aussi soumis lors de leur préparation à un contrôle de leur compatibilité avec la Charte.

La Commission portera une attention particulière aux propositions et actes dits "sensibles", c'est-à-dire toute proposition législative, ainsi que les actes d'exécution (article 291 TFUE) et les actes délégués (article 290 TFUE), qui soulèvent des questions particulières de compatibilité avec la Charte ou qui visent à promouvoir spécifiquement un des droits fondamentaux de la Charte.

1.1.1. Consultations préparatoires

En amont de la préparation des propositions à proprement parler, lorsque la Commission lancera des consultations (livre vert, communication, document des services) avec les parties intéressées sur des questions pouvant mener éventuellement à de nouvelles propositions sensibles, elle soulignera les aspects potentiels "droits fondamentaux", afin de solliciter des contributions à cet égard qui nourriront l'analyse d'impact. Elle précisera aussi que les éventuelles propositions feront l'objet d'une analyse d'impact conformément à la méthodologie.

1.1.2. Analyse d'impact

Les analyses d'impact accompagnant les propositions de la Commission examinent leurs incidences sur les droits fondamentaux lorsqu'une telle analyse s'avère pertinente. Les lignes directrices relatives à l'analyse d'impact, telles que révisées en 2009¹⁵, prévoient que certains actes d'exécution (comitologie) susceptibles d'avoir des répercussions significatives sont aussi soumis à une analyse d'impact. L'analyse d'impact doit servir à identifier les droits

¹⁴ Rapport sur le fonctionnement concret de la méthodologie pour un contrôle systématique et rigoureux du respect de la Charte des droits fondamentaux - COM(2009) 205 du 29.4.2009.

¹⁵ Lignes directrices concernant l'analyse d'impact - SEC(2009) 92 du 15.1.2009.

fondamentaux potentiellement concernés, le niveau d'interférence avec le droit en question et la nécessité et la proportionnalité de cette interférence en termes d'options d'action et des objectifs visés. Toutefois, l'analyse d'impact ne procède pas à l'examen juridique de la conformité du projet d'acte avec les droits fondamentaux. Cet examen est effectué ultérieurement, sur la base d'un projet d'acte concret. Les lignes directrices relatives à l'analyse d'impact précisent, pour chaque étape de l'analyse, comment les droits fondamentaux doivent être pris en compte. La Commission maintiendra son approche générale sur la réalisation des analyses d'impact, tout en renforçant l'évaluation des impacts sur les droits fondamentaux¹⁶.

1.1.2.1. Intégration de la dimension "droits fondamentaux" dans les travaux des Groupes de pilotage de l'analyse d'impact

L'élaboration de chaque analyse d'impact est accompagnée par un *Groupe de pilotage de l'analyse d'impact* qui associe les services concernés de la Commission et qui a un rôle clé à jouer dans toutes les phases de la réalisation de l'analyse d'impact. Les services compétents de la Commission mettront activement à la disposition de ces groupes leur expertise dans le domaine des droits fondamentaux, afin de s'assurer que les incidences sur ces droits soient identifiées et analysées de façon systématique à un stade précoce du processus d'élaboration des politiques. Ces incidences sur les droits fondamentaux seront reflétées de façon visible dans le rapport d'analyse d'impact lorsque le cas le nécessite. Cette visibilité contribuera à renforcer la culture du respect des droits fondamentaux lors de la préparation du projet d'acte.

1.1.2.2. Orientations opérationnelles sur les droits fondamentaux

Afin d'assurer le développement d'une approche basée sur une véritable prise en compte des droits fondamentaux et de fournir des conseils aux services de la Commission sur la manière d'analyser l'impact d'une initiative sur les droits fondamentaux, des orientations opérationnelles ("*operational guidance*") seront préparées. Ces orientations porteront sur les questions de la "*check-list*" droits fondamentaux énumérées ci-dessus.

1.1.2.3. Comité d'analyses d'impact

Le *Comité d'analyse d'impact (Impact Assessment Board)* est un organe central chargé d'exercer une fonction d'appui et de contrôle de la qualité sous l'autorité du président de la Commission. Il est indépendant des services chargés de l'élaboration des politiques. Le comité examine l'ensemble des analyses d'impact de la Commission et émet des avis sur ces dernières, ainsi que sur la qualité de l'analyse qui sous-tend les propositions d'action présentées par la Commission. Le Comité vérifie systématiquement les aspects relatifs aux droits fondamentaux dans les projets d'analyse d'impact qui lui sont soumis et formulera son avis sur ces questions si cela s'avère nécessaire.

¹⁶ Dans sa communication, "Réglementation intelligente dans l'Union européenne" - COM(2010) 543 du 7.10.2010 -, la Commission a souligné que, pour refléter le nouveau statut de la Charte, elle allait renforcer l'analyse de l'impact sur les droits fondamentaux et développer des orientations opérationnelles sur cette question.

1.1.3. Rédaction des projets d'acte

1.1.3.1. Considérants ciblés

Après l'analyse d'impact, lorsque le projet de proposition législative (ou d'acte délégué ou d'exécution) a été préparé, la Commission procède au contrôle de sa légalité en s'assurant en particulier de sa compatibilité avec la Charte.

Les propositions qui présentent un lien particulier avec les droits fondamentaux doivent contenir des considérants spécifiques qui expliquent leur conformité avec la Charte. Le rôle des considérants est d'expliquer le raisonnement qui appuie l'adoption de l'acte en question et ainsi de permettre et de faciliter un éventuel contrôle juridictionnel de sa conformité avec la Charte. Cela nécessite d'éviter toute banalisation qui découlerait d'un usage généralisé d'un considérant constatant la conformité avec la Charte. L'insertion des considérants n'est pas une simple formalité mais le reflet du contrôle approfondi de la conformité de la proposition en question avec la Charte.

Les considérants qui expliquent la conformité de la proposition avec la Charte seront ciblés en indiquant exactement quels sont les droits fondamentaux sur lesquels la proposition concernée a un impact. En outre, des considérants individualisés et spécifiques relatifs à certains droits fondamentaux seront insérés lorsque cela est nécessaire pour expliquer la portée d'une disposition ou les solutions trouvées dans la proposition pour s'assurer que la limitation apportée à un droit fondamental est justifiée au regard de l'article 52 de la Charte.

1.1.3.2. Synthèse des aspects "droits fondamentaux" dans l'exposé des motifs

Lorsque la proposition législative a une incidence sur les droits fondamentaux, comme en attestent ses considérants, l'exposé des motifs doit comporter une synthèse expliquant comment les obligations relatives aux droits fondamentaux ont été respectées.

L'exposé des motifs des propositions sensibles sera renforcé en présentant une synthèse de l'ensemble des aspects "droits fondamentaux" contenus dans l'analyse d'impact et la proposition législative. Cette section expliquera en particulier pour quelles raisons la Commission estime que les limitations apportées aux droits fondamentaux sont justifiées en termes de nécessité et de proportionnalité. Une telle synthèse permettra de mieux cibler les considérants "droits fondamentaux" qui accompagnent les propositions sensibles. Elle renforcera la visibilité en montrant qu'un examen approfondi des impacts et de la compatibilité a bien été fait.

1.2. Prendre en compte la Charte dans le processus législatif

La méthodologie mise en place par la Commission ne s'applique qu'au stade de la préparation de ses propositions. Au cours du processus législatif, les propositions de la Commission peuvent être soumises à des amendements de l'un des co-législateurs soulevant des questions de droits fondamentaux, sans qu'il y ait un examen systématique de leur impact et de leur compatibilité avec les droits fondamentaux. Cette situation a été identifiée par le Conseil européen dans le Programme de Stockholm qui invite les institutions de l'UE et les États membres à veiller à ce que les initiatives juridiques restent conformes aux droits fondamentaux *« tout au long du processus législatif, en renforçant l'application des méthodes employées pour vérifier de manière systématique et rigoureuse que la convention et les droits*

énoncés dans la Charte des droits fondamentaux sont bien respectés »¹⁷. En ligne avec l'objectif de promouvoir une culture des droits fondamentaux tout au long du processus législatif, la Commission est disponible pour assister les autres institutions à prendre en compte de manière efficace les effets de leurs modifications sur la mise en œuvre de la Charte, y inclus par l'examen des questions à garder à l'esprit (mentionnées dans la *check-list* droits fondamentaux).

1.2.1. Les amendements

Les amendements des co-législateurs aux propositions de la Commission doivent respecter la Charte. La Commission défendra fermement sa position au sujet des normes de protection des droits fondamentaux contenues dans sa proposition, et signalera son opposition aux co-législateurs au cas où ils chercheraient à abaisser ces normes. Elle n'hésitera pas à utiliser à cet égard tous les moyens dont elle dispose, notamment de demander que l'acte soit adopté à l'unanimité ou, le cas échéant, de retirer sa proposition ou d'introduire un recours en annulation contre les dispositions en cause¹⁸.

1.2.2. Dialogue interinstitutionnel

La manière de traiter les projets d'amendements qui soulèvent des questions de compatibilité avec la Charte devrait faire l'objet d'un dialogue interinstitutionnel transparent, en particulier pour s'assurer que :

- les amendements en question fassent l'objet d'une évaluation appropriée de leur impact sur les droits fondamentaux et de leur conformité à la Charte. L'accord interinstitutionnel "*Common Approach to Impact Assessment*"¹⁹ prévoit de manière générale que le Parlement et le Conseil sont responsables pour évaluer l'impact de leurs propres amendements "significatifs". La prise en compte des aspects "droits fondamentaux" n'est pas mentionnée, ni le fait que tout amendement soulevant une question de droit fondamentaux devrait être considéré comme "significatif";
- les décisions à leur égard soient prises au niveau approprié et que, par exemple, en ce qui concerne le Conseil, elles sont portées à l'attention des ministres;
- les services juridiques des trois institutions soient pleinement associés.

Dans le cadre d'une prochaine révision de l'accord interinstitutionnel "*Common Approach to Impact Assessment*", la Commission proposera de prévoir que l'analyse d'impact qui doit accompagner les propositions des États membres, dans les cas exceptionnels où le Traité permet de telles propositions²⁰, inclut aussi une évaluation de l'impact sur les droits fondamentaux. Par ailleurs, dans le cadre de la position qu'elle prend sur les propositions des États membres, la Commission examinera attentivement l'évaluation de l'impact sur les droits fondamentaux.

¹⁷ § 2.1.

¹⁸ § 3.4 du rapport du 29.4.2009.

¹⁹ Document du Conseil 14901/05 du 24.11.2005.

²⁰ Domaines de la coopération judiciaire en matière pénale, de la coopération policière et de la coopération administrative dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice (article 76 TFUE).

1.3. Veiller au respect de la Charte par les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union

Les dispositions de la Charte s'adressent aux États membres uniquement "*lorsqu'il mettent en œuvre le droit de l'Union*" (article 51§1). Le respect des droits fondamentaux par les États membres, lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, est d'un intérêt commun pour tous les États membres car il s'agit d'un composant essentiel de la confiance mutuelle nécessaire au fonctionnement de l'Union. Ce principe est d'autant plus important au regard de l'accroissement de l'acquis de l'Union dans des domaines où les droits fondamentaux sont particulièrement concernés comme l'espace de liberté, de sécurité et de justice, la non-discrimination et citoyenneté de l'Union, la société de l'information ou l'environnement.

L'intervention de la Commission pour faire respecter les droits fondamentaux sera guidée par les principes suivants:

1.3.1. Prévention

La Commission développera son approche préventive en rappelant, le cas échéant, aux autorités en charge de la transposition des législations l'obligation de respecter la Charte dans la mise en œuvre de la législation concernée et en les assistant dans le cadre notamment des comités d'experts chargés de faciliter la transposition des directives. Par exemple, l'importance du respect de la Charte, en particulier des droits de l'enfant, a été soulignée dans le groupe d'experts qu'elle a établi pour suivre la transposition de la directive 2008/115/CE ("directive retour") ou encore dans le cadre du comité sur la décision-cadre 2008/919/JHA qui amende la décision-cadre sur la lutte contre le terrorisme.

1.3.2. Procédures d'infractions

Lorsqu'un État membre ne respecte pas les droits fondamentaux lorsqu'il met en œuvre le droit de l'Union, la Commission, en tant que gardienne des Traités, dispose de pouvoirs propres pour essayer de mettre fin à cette infraction et peut, le cas échéant, saisir la Cour de justice (recours en manquement). Pour que la Commission puisse intervenir, la situation en cause doit présenter un élément de rattachement avec le droit de l'Union. L'existence d'un élément de rattachement avec le droit de l'Union dépend de chaque situation concrète en cause²¹.

La Commission est déterminée à utiliser tous les moyens à sa disposition pour assurer le respect de la Charte par les États membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. Elle lancera chaque fois que cela est nécessaire des procédures d'infraction contre les États membres pour non respect de la Charte dans la mise en œuvre du droit de l'Union. Les infractions qui soulèvent des questions de principe ou qui ont des conséquences négatives particulièrement importantes pour les citoyens feront l'objet d'un traitement prioritaire.

²¹ Par exemple, un élément de rattachement existe lorsqu'une législation nationale transpose une directive de l'Union d'une manière contraire aux droits fondamentaux; ou lorsqu'une autorité publique applique une législation de l'Union d'une manière contraire aux droits fondamentaux; ou lorsqu'une décision de justice nationale définitive applique ou interprète le droit de l'Union d'une manière contraire aux droits fondamentaux.

1.3.3. Situations ne relevant pas de la Charte

La Charte ne s'applique pas dans les situations de violations des droits fondamentaux qui ne présentent aucun élément de rattachement avec le droit de l'Union. Les États membres ont leur propre système de protection des droits fondamentaux à travers les juridictions nationales et la Charte ne les remplace pas. Il revient donc aux juridictions nationales d'assurer le respect des droits fondamentaux et aux États membres de prendre les mesures nécessaires conformément à leurs législations nationales et à leurs obligations internationales. Dans de telles situations, la Commission ne dispose pas de pouvoirs pour intervenir en tant que gardienne des Traités.

L'article 7 TUE prévoit un dispositif permettant aux institutions de l'Union d'agir lorsqu'il existe un *risque clair de violation grave* ou une *violation grave et persistante* par un État membre des valeurs visées à l'article 2 du TUE, qui inclut le respect des droits de l'homme. Il s'agit d'un mécanisme politique de dernier ressort qui vise des situations à caractère exceptionnel ayant une dimension systématique et structurelle²². Lorsqu'il concerne l'existence d'un risque clair de violation grave de ces valeurs, ce mécanisme peut être initié par une proposition motivée d'un tiers des États membres, du Parlement européen, ou de la Commission.

2. MIEUX INFORMER LES CITOYENS

2.1. Les besoins d'information

Afin que les droits inscrits dans la Charte soient effectifs, il faut que les citoyens soient bien informés sur ces droits et sur les moyens de les faire valoir concrètement lorsqu'ils sont violés. Le besoin d'information sur les voies de recours semble particulièrement important:

- en ce qui concerne les droits de l'enfant, par exemple, les problèmes les plus couramment mentionnés par les jeunes sont qu'ils ne savent pas comment défendre leurs droits et à qui s'adresser (80 %) ²³. Le même type de difficultés a été souligné par l'Agence des droits fondamentaux en matière de discrimination ²⁴;
- la difficulté de connaître les voies de recours appropriées, et la confusion sur leur rôle, peuvent conduire des plaignants à s'adresser à la "mauvaise porte". La Commission reçoit ainsi de nombreuses lettres concernant des situations pour lesquelles elle ne dispose d'aucun pouvoir en vertu des Traités car situées en dehors du droit de l'Union. A cet égard, la Commission rappelle qu'il revient aux autorités nationales, y inclus les juridictions, de se prononcer sur les cas de violations alléguées des droits fondamentaux et qu'elle n'est pas une instance d'appel contre les décisions des juridictions nationales ou internationales;
- l'absence d'informations appropriées aggrave la complexité des recours et les difficultés pratiques de leur mise en œuvre (langue, connaissance et coûts des procédures, situation du

²² Les conditions de mise en œuvre de ce dispositif ont été expliquées dans la communication de la Commission sur l'article 7 du Traité de l'Union européenne. Respect et promotion des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée - COM(2003) 606 du 15.10.2003.

²³ Lorsque l'on demande à des jeunes entre 15 et 18 ans quels problèmes pourraient être rencontrés par les personnes de moins de 18 ans voulant défendre leurs droits. EB 273. May 2009. The Rights of the Child.

²⁴ EU-MIDIS European Union Minorities and Discrimination Survey.

plaignant, etc.) qui peuvent dissuader les victimes des violations des droits fondamentaux de les utiliser ("plaignants invisibles").

2.2. L'action de la Commission

Pour répondre à ces difficultés, il est nécessaire de mener des actions de communication ciblée et adaptée à ces différentes situations.

2.2.1. Informer sur le rôle de l'Union en matière de droits fondamentaux

La Commission renforcera son action d'information sur le rôle et les compétences de l'Union en matière de droits fondamentaux, ainsi que ses possibilités d'intervention, en veillant au respect des besoins linguistiques des citoyens et des professionnels:

- des explications adaptées à l'audience visée, par exemple compréhensible pour les enfants, seront mises à disposition des plaignants et des parties intéressées. En particulier, les réponses de la Commission aux plaintes individuelles ne relevant pas de sa compétence contiendront une annexe explicative sous forme de "*Frequently Asked Questions*";
- l'information et la formation des professionnels du droit et des autorités judiciaires, y inclus les juges, sera encouragée au travers en particulier du Réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale, du Réseau judiciaire européen dans le domaine pénal ou du Forum européen pour la justice.

2.2.2. Informer sur les voies de recours existantes

Pour les personnes qui s'estiment victimes d'une violation des droits fondamentaux, il est essentiel d'avoir accès à des informations pratiques sur les voies de recours existantes dans les États membres en cas d'allégation de violation des droits fondamentaux. La Commission prendra les mesures suivantes:

- elle veillera à ce que le portail **e-justice** puisse, au cours de l'année 2011, fournir aux citoyens des informations sur les voies de recours en cas de violations alléguées des droits fondamentaux;
- elle lancera une réflexion commune sur l'information sur les voies de recours en matière de droits fondamentaux avec la commission des pétitions du Parlement européen, les institutions nationales des droits de l'homme ou autorités nationales compétentes, les greffes de la Cour de Justice et de la Cour européenne des Droits de l'Homme et les autres instances du Conseil de l'Europe.

3. LE RAPPORT ANNUEL SUR L'APPLICATION DE LA CHARTE

La Commission présentera un rapport annuel sur l'application de la Charte qui aura deux objectifs:

- permettre, d'une manière transparente, continue et cohérente, de faire le point sur les progrès réalisés. Il identifiera ce qui a été fait et ce qui reste à faire pour assurer une application effective de la Charte;
- permettre un échange de vues annuel avec le Parlement européen et le Conseil.

Le rapport annuel constituera un nouveau mécanisme utile pour mettre en relief la manière dont la Charte des droits fondamentaux de l'Union est mise en oeuvre. En se basant sur les actions mentionnées dans cette communication, la Commission présentera la manière dont elle a tenu compte des droits fondamentaux dans l'élaboration de ses initiatives. Il permettra aussi à la Commission de présenter de quelle manière la Charte a été prise en compte lors du processus législatif devant le Parlement et le Conseil.

Le rapport annuel couvrira de manière systématique les droits contenus dans la Charte et la manière dont ils sont mis en oeuvre dans le cadre des compétences de l'Union. Tout en ayant une couverture différente, il complétera le rapport annuel sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde qui couvre l'action de l'Union dans les pays non membres²⁵. Le rapport se concentrera d'abord sur les activités des institutions de l'Union, en particulier de la Commission. En couvrant l'ensemble des droits de la Charte d'une manière continue année après année, le rapport permettra de comparer les progrès accomplis et l'apparition de nouveaux problèmes.

Le rapport annuel prendra en compte les différentes questions portées à l'attention de la Commission par les citoyens, les membres du Parlement européen ou les parties intéressées et fera ainsi apparaître les différents sujets de préoccupations. En identifiant les questions qui ont été portées à juste titre à la connaissance de la Commission et les questions qui relèvent plutôt de la compétence d'autres autorités, le rapport contribuera aussi à mieux informer les citoyens sur la manière de faire valoir leurs droits.

Le rapport annuel présentera l'action de la Commission pour veiller à l'application effective de la Charte sur le terrain, par exemple par des procédures d'infraction ou par des actions d'information. En améliorant la transparence et la diffusion d'information sur la Charte, le rapport pourra aider les États membres à se conformer à la Charte lorsqu'ils mettent en oeuvre le droit de l'Union et contribuer ainsi à éviter le recours aux procédures d'infraction.

Pour élaborer son rapport annuel, la Commission travaillera en partenariat avec toutes les institutions et parties intéressées afin de recueillir l'information et les données nécessaires, y compris la jurisprudence en matière de droits fondamentaux de la Cour de justice ainsi que celle de la Cour européenne des droits de l'homme et des juridictions nationales lorsqu'elle concerne le droit de l'Union.

Le Parlement européen, à travers notamment les questions et pétitions, est un relai essentiel pour connaître la situation des droits fondamentaux dans les États membres sur des questions relevant de la compétence de l'Union. La Commission explorera avec le Parlement la meilleure manière de coopérer et de mutualiser les efforts dans le cadre des travaux sur son rapport annuel et des mécanismes de coopération entre le Parlement européen et les parlements nationaux.

L'Union s'est dotée avec **l'Agence des droits fondamentaux** d'un outil au service de ses institutions et des États membres, lorsqu'ils mettent en oeuvre le droit de l'Union, ayant pour mission principale de fournir des données fiables et comparables en matière de droits fondamentaux. Ces informations seront cruciales pour le rapport annuel et la Commission encourage l'Agence à collecter de telles données.

²⁵ Voir, par exemple, *"Droits de l'homme et démocratie dans le monde. Rapport sur l'action de l'UE. Juillet 2008 à décembre 2009"*.

Pour élaborer son rapport, la Commission prendra aussi en compte les informations fournies par tous les acteurs concernés, y compris **les instances nationales**, comme les Cours suprêmes, les autorités nationales indépendantes des droits de l'homme et les autorités nationales en charge de l'évaluation de l'impact sur les droits fondamentaux des législations nationales. Les mécanismes de monitoring du **Conseil de l'Europe** et des **Nations Unies** peuvent aussi constituer une source d'informations pertinentes pour l'action de l'Union et des États membres lorsqu'ils mettent en œuvre du droit de l'Union. Les informations provenant de **la société civile** seront aussi prises en compte, les ONG étant en première ligne pour connaître la réalité du terrain.

Le rapport annuel permettra ainsi à tous les acteurs concernés de contribuer au processus continu de mise en œuvre de la Charte et, en rendant ce processus visible et transparent, favorisera une dynamique de la culture des droits fondamentaux dans l'Union européenne. La Commission prépare actuellement le premier rapport annuel, qui couvrira l'année 2010, en vue d'être publié au printemps 2011.

La stratégie présentée par la Commission repose sur un objectif clair: l'Union doit être exemplaire pour assurer l'effectivité des droits fondamentaux contenus dans la Charte. La Commission s'est organisée pour atteindre cet objectif, en particulier en renforçant l'analyse de l'impact de ses propositions sur les droits fondamentaux. Elle encouragera aussi les autres institutions de l'Union à assurer le plein respect de la Charte dans leur travail législatif. Elle rappellera aux États membres chaque fois que c'est nécessaire l'importance de respecter la Charte quand ils mettent en œuvre le droit de l'Union. Elle développera une communication ciblée sur les besoins des citoyens.

Cette stratégie sera efficace si elle est menée de manière continue, déterminée et transparente en association avec toutes les parties intéressées. La Commission a décidé de présenter chaque année un rapport annuel sur l'application de la Charte afin de rendre compte des progrès réalisés et d'orienter le développement de sa politique. Un tel engagement témoigne de la détermination de la Commission à mettre en pratique la Charte.